

32:351:328.24

11

Схвалено Вченою радою Української Академії державного управління при Президентіві України. Протокол №80/11 від 29 листопада 2002 р.

:

*О.І.Кілієвич, доцент кафедри економічної політики УАДУ
В.Є.Романов, канд.іст.наук, доцент, заступник директора
Дніпропетровського регіонального інституту УАДУ*

:

*Б.О.Кравченко, доктор суспільних наук, професор,
проректор з міжнародних зв'язків УАДУ
І.В.Розпуненко, доктор наук з державного управління, професор, проректор-
директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів УАДУ*

The publication of this book was made possible, in part, though a grant provided by the Canadian International Development Agency under programme managed by the Canadian Bureau for International Education.

Видання цієї книжки частково підтримане Канадською Агенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти.

11 Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І. Кілієвич, В.Є. Романов – К.: Вид-во “К.І.С.” 2002. – 320 с.

ISBN 966-8039-13-0

У цьому виданні вміщені аналітичні записки слухачів та аспірантів Української Академії державного управління при Президентіві України, які були учасниками програм стажування у Канаді та Польщі в 2001 р. за проектом “Створення потенціалу для розробки та аналізу державної політики”. Це вже третє видання в межах проекту.

Аналітична записка – це сучасний формат урядового документа, яка дозволяє оцінити можливі рішення щодо поточної або перспективної урядової політики і має на меті допомогти урядовцям у найкращий спосіб розв’язати існуючі проблеми та ухвалити відповідні рішення. У збірнику розглянуті різні проблеми в галузі державного управління та місцевого самоврядування, пропонуються різноманітні способи і шляхи їх розв’язання.

Видання буде корисним для викладачів, науковців, аспірантів, слухачів Академії державного управління, студентів інших вузів за спеціальністю “Державне управління”, працівників органів державного управління та місцевого самоврядування, представників неурядових громадських організацій, які займаються питаннями підвищення ефективності державного управління, покращення надання адміністративних послуг населенню.

32:351:328.24

ISBN 966-8039-13-0

© Українська Академія державного управління при Президентіві України, 2002
© “К.І.С.”, дизайн, макет, 2002

Передмова	5
Частина 1. Аналітичні записки учасників програми стажування в Канаді	
Проблеми законодавчого врегулювання державної політики щодо забезпечення прав корінних народів та національних меншин України	6
Шляхи поліпшення бюджетного процесу територіальних органів влади в Україні	15
Створення громадської підтримки державних рішень	23
Створення ефективної системи <i>Public Relations</i> в органах державної влади	32
Взаємодія між громадськими організаціями і урядом в галузі середньої освіти	41
Створення в Україні системи страхування експортних кредитів	47
Ефективність прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування	54
Механізм створення сприятливого середовища для розвитку малого і середнього бізнесу (на прикладі Турківського району Львівської області)	63
Соціальні видатки місцевих бюджетів та нові джерела фінансування	75
Тендерна політика в сфері надання муніципалітетами житлово-комунальних послуг населенню	81
Організація вимірювання результатів діяльності в органах суспільного управління в Україні	87
Демократичний цивільний контроль над військовою сферою	99
Проблема нелегальної міграції в Україні та шляхи її вирішення	107
Механізми створення сприятливого інвестиційного клімату на регіональному рівні	115
Частина 2. Аналітичні записки учасників програми стажування в Польщі	
Методика розрахунку дотації вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування (сіл, селищ, міст районного значення), що надається з бюджетів вищого рівня	124
Впровадження політики зайнятості для неповносправних	132
Вдосконалення інституту трудового арбітра в системі вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)	142

Правове регулювання і механізм використання земель комунальної власності в Україні.....	151
Вдосконалення фінансування муніципальних інвестиційних програм.....	159
Впровадження етичного кодексу державного службовця.....	165
Аналіз державної політики щодо підтримки розвитку малого підприємництва.....	170
Оптимізація управління природно-заповідним фондом Криму.....	181
Пошук додаткових джерел фінансування програм охорони історичного середовища	190
Процедура проведення тендерів у системі державного управління на місцевому рівні.	207
Організація та управління бюджетним процесом на місцевому рівні.....	213
Вибір оптимальної системи реєстрації права власності на землю в Україні.....	221
Рекомендовані джерела з аналізу державної політики	
I. Список літератури	230
II. Інтернет-ресурси	238
Додатки	
1. Матеріали орієнтаційного семінару з аналізу політики (презентації лекцій канадських професорів Леслі Пала та Пола Брауна)	246
Лекція 1. Леслі Пал. Державна політика, державне управління та політична наука	247
Лекція 2. Леслі Пал. Менеджмент у сфері державної політики в Канаді.....	255
Лекція 3. Пол Браун. Державна політика: поняття, потенціал, принципи	259
Лекція 4. Пол Браун. Визначення проблеми та її структуризація.....	268
Лекція 5. Пол Браун. Управління взаємовідносинами у сфері вироблення політики...	275
Лекція 6. Пол Браун. Інструменти державної політики. Представлення альтернативних варіантів політики та рекомендацій.....	284
Лекція 7. Пол Браун. Типи документів з аналізу політики	293
Лекція 8. Пол Браун. Компоненти аналітичної записки	303
Лекція 9. Пол Браун. Питання впровадження державної політики	307
Лекція 10. Пол Браун. Питання оцінювання державної політики і програм	313
2. Рекомендації щодо структури аналітичних записок	317

До уваги читачів пропонується третій збірник аналітичних записок з розробки напрямків державної політики в Україні, які були підготовлені слухачами Української Академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів в результаті стажувань в Канаді і Польщі. Видання здійснюється в межах проекту “Створення потенціалу для розробки та аналізу державної політики”.

В цьому збірнику вміщено 26 кращих аналітичних записок стажистів 2001 року. Основними завданнями при підготовці записок, як і раніше, було:

1. засвоєння загальної методології підготовки аналітичних записок;
2. підготовка аналітичних документів за визначеними вимогами у певному форматі.

Підготовлені слухачами Академії державного управління аналітичні документи присвячені різним актуальним проблемам державного управління та місцевого самоврядування. Безумовно, що не всі запропоновані авторами цих записок шляхи розв’язання існуючих проблем можуть виступати як реальні альтернативи з огляду на їх ресурсне забезпечення, можливість впровадження тощо. Але основна мета цієї публікації – не в тому, щоб запропонувати чудодійні рецепти з будь-якого болючого питання урядування. Цінність цих аналітичних матеріалів полягає, насамперед, у тому, що вони демонструють можливість застосування інструментарію аналізу політики, привчають державного службовця до використання наукових методів пошуку політичного рішення, сприяють виробленню навичок підготовки таких документів.

Збірку текстів аналітичних записок доповнює список рекомендованої літератури та інтернет-ресурсів з аналізу державної політики та додатки:

1. Матеріали орієнтаційного семінару з аналізу політики для учасників програм стажування, що представляють собою презентації лекцій канадських професорів Леслі Пала та Пола Брауна – керівників програми стажування з канадської сторони;
2. Рекомендації щодо структури та змісту аналітичних записок, які за погодженням з канадськими консультантами запропонували українські експерти.

(Одеський регіональний інститут державного управління УАДУ)

:

В Конституції України є статті, в яких приведені поняття “українська нація”, “корінні народи”, “національні меншини”. Стаття 11 Конституції гарантує, що держава сприяє консолідації та розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Однак, національне законодавство належним чином не визначає поняття “корінних народів”, їх статус, права та обов’язки. Отже, Конституція України вимагає від законодавців подальшого законодавчого уточнення цих понять.

Задля цього Кабінет Міністрів України вніс на розгляд Верховної Ради України законопроект “Концепція Державної етнонаціональної політики України”. Законопроект формулює основні принципи і завдання державної етнонаціональної політики, що, з одного боку, повинні базуватися на Конституції України, а, з іншого - відповідати загальноприйнятим міжнародним правовим актам у сфері прав людини та прав етносів.

Зрозуміло, що визначаючи принципи державної етнонаціональної політики, неможливо уникнути законодавчого визначення правового статусу кримськотатарського народу, кримчаків та караїмів. З огляду на руйнівні наслідки майже півстолітнього вигнання кримських татар з їхньої Батьківщини, радянської тоталітарної державної політики стосовно кримчаків і караїмів, мають бути розроблені спеціальні правові механізми, які необхідні для утворення реальних умов для їх, рівноправної участі в політичному, економічному та культурному житті українського суспільства. До цього часу, встановлення квот на представництво в органах державної влади (як представницьких, так і виконавчих), за національною ознакою, суперечить чинному законодавству України. Правові обмеження існують щодо реалізації вимог визнання національних органів самоврядування. Конституцією й законами України визначена система представницьких та інших державних органів. Згідно з чинним законодавством, Меджліс кримськотатарського народу не може розглядатися, як орган державної влади або місцевого самоврядування.

:

У XV-XVIII ст. кримські татари, кримчаки й караїми мали власну державу - Кримське Ханство. Крим був анексований Російською імперією в 1793. У результаті колоніальної політики Росії корінне населення зменшилось від 98% до 20% в 1939 р. (смерть людей протягом війн у Криму, позбавлення їх земель Російською імперією, примусова еміграція за море, репресії під час радянської колективізації). Радянська влада була встановлена в Криму в 1921 році, з утворенням Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки, як частини Радянської Росії. Хоча ця автономія мала обмежені повноваження, але вона носила етнічно-територіальний характер. У травні 1944 року кримськотатарський народ було піддано насильницькій депортації до Центральної Азії й Сибіру. Формальним приводом для виправдання радянським урядом цих злочинних дій було безпідставне звинувачення у колабораціонізмі з німецьким режимом під час Другої світової війни. Впродовж 2 років депортації, в наслідок хвороб, голоду, рабської праці загинуло понад 46% депортованих кримських татар. Нові поселенці, які прибули до півострова, були здебільшого етнічними росіянами. Кримська автономія була скасована в 1946 році.

У 1954 році, Кримська область офіційно була передана з Росії до Української Радянської Республіки. Масове повернення кримськотатарського народу до Батьківщини стало можливим наприкінці 1980-х років, у період лібералізації радянського політичного режиму.

Колапс СРСР і заснування незалежних держав мало величезний вплив на процес повернення і облаштування кримських татар. Принципово важливим було те, що незалежна Україна однозначно підтримала повернення депортованих кримських татар й інших етносів до їхньої історичної батьківщини. Така відкрита позиція України не тільки виключила можливість виникнення будь-

яких конфліктів між корінними народами та державою, але також зробила ці народи та інші етноси лояльними до ідеї незалежної української держави.

Водночас, у суспільстві, громадсько-політичних структурах ще не склалося глибоке розуміння цієї проблеми, важливості рішення для подальшого зміцнення міжетнічної злагоди в Україні, подолання одного з трагічних наслідків тоталітарної політики, важливості єдності людей різних національностей, встановлення та прогресу громадянського суспільства в Україні. Відсутність чіткої комплексної державної політики відновлення прав корінних народів і національних меншин, ігнорування їх законних інтересів і прав викликають недовіру до державної влади та ведуть до загострення соціально-економічної і політичної напруги в окремих областях і всій країні. Наприклад, в 1999-2001 рр. кримськими татарами було проведено низку мітингів; неодноразово блокувалися державні районні адміністрації, суди, залізниці тощо. У результаті сутичок декілька міліціонерів було госпіталізовано. В заяві лідерів кримських татар, говорилося: “Нас змушують до методів і форм боротьби минулих років, до акцій громадської непокорі і жорсткої опозиції до органів влади”. Базовою основою протиріч є проблема представництва в органах державної влади.

На жаль, офіційна національна політика України базується на визнанні усіх не українців в Україні національними меншинами, а кримських татар, як національну меншину та індивідів, що належать до категорії раніше депортованих людей. Таким чином уряд, намагається зробити наголос на індивідуальних правах осіб, що належать до національних меншин, в той же час зміщуючи наголос із вимог про групові права, особливо основані на етнічному факторі. Що стосується раніше депортованих, уряд намагався поводитися з ними, як з однією категорією, а не розрізняти серед неї окремі етнічні групи. Ця офіційна позиція проілюстрована в листі Міністра закордонних справ України від листопада 1995 року до Верховного Комісара ОБСЄ у справах національних меншин, в якому тодішній міністр закордонних справ Геннадій Удовенко зазначив: “На наше переконання, рішення цих проблем (реінтеграція депортованих народів в Криму) повинне базуватися саме на критерії приналежності певних осіб до категорії депортованих, а не до тієї або іншої етнічної групи. Останнє, на нашу думку, може створити небажаний прецедент в аспекті розвитку конституційної системи України.”

Однак кримські татари вважають себе корінним народом, а не національною меншиною, і відрізняють себе від решти раніше депортованих груп через декілька причин, а насамперед, тому, що вони історично розвивалися як окремий етнос на території Криму і, на відміну від інших меншин в Україні і в Криму, не мають батьківщини або спорідненої держави за межами Криму, - що дійсно є вирішальною різницею. Кримськотатарські лідери заперечують проти ставлення до кримських татар, особливо в офіційній риторичі, як до тих, що не відрізняються від представників інших груп, депортованих із Криму (стосовно стратегії, яку також нерідко використовують супротивники кримських татар, відхиляючи їхні вимоги про групові права на тій підставі, що тоді до інших груп повинне було б застосовуватися таке саме ставлення). Кримські татари доводять, що велика кількість представників інших груп депортованих (вірменів, болгар, греків, німців) в Криму є не нащадками депортованих, а особами цих національностей, які приїхали з інших частин Радянського Союзу, тоді як кримські татари були депортовані масово, як нація. Тому права депортованих осіб інших національностей і права кримськотатарського народу як нації – це якісно різні питання.

Найгострішою проблемою АРК є інтеграція корінних народів в громадське і політичне життя країни.

():

На цей час немає жодного законодавчого акту відносно прав корінних народів. Уся чинна нормативна база складається з декількох Указів Президента України, постанов Уряду України і однієї постанови Парламенту України, які переважно мають соціально-економічний характер.

Нова Конституція Автономної Республіки Крим була прийнята Верховною Радою України (національний законодавчий орган) в грудні 1998 р. Цією Конституцією Криму кримські татари, караїми і кримчаки були відсторонені від громадського та політичного життя. Ця Конституція справедливо критикується лідерами кримськотатарського народу. Вони не задоволені Конституцією, тому що:

1. вона не визнає кримських татар, караїмів і кримчаків, як корінні народи Криму;
2. вона не визнає Курултай (Національні Збори) та Меджліс кримськотатарського народу, як виборні представницькі органи кримськотатарського народу;

3. вона не гарантує ефективне представництво корінних народів в структурах влади в Криму (квоти, які гарантували представництво кримських татар були відмінені перед виборами до кримського парламенту в 1998 р.).

Політичні вимоги кримських татар стосовно задоволення їхніх групових прав фактично наштовхнулися на глуху стіну в Криму. Офіційно ці вимоги зазвичай відхиляються за допомогою риторики про “рівні права для всіх мешканців багатонаціонального Криму”. Але негативне ставлення домінуючих еліт Криму до політичних вимог кримських татар походить з різких політичних та ідеологічних відмінностей між цими двома групами; воно посилюється багатомовними слов’янсько-мусульманськими стереотипами, також взаємною недовірою між кримськими татарами і більшістю населення Криму, яке складається з етнічних росіян та русифікованих українців. Анти-татарське упередження є все ще поширеним і серед населення, і серед еліт. Так, наприклад, деякі депутати кримського парламенту відкрито висловлюють думку, що “татари не придатні ні для чого іншого, крім торгівлі на ринку”, а депутат від Комуністичної партії в своєму виступі у парламенті України нещодавно навіть піддав сумніву необхідність засудити масову депортацію кримських татар – “прибічників загарбників”, – що відбулася у 1944 році. Ворожа риторика і відмова задовольнити їхні політичні вимоги змушують кримських татар також не утримуватися від жорстких висловів на адресу їхніх політичних опонентів. Кримськотатарські лідери називають кримських росіян “колоністами”, а кримське керівництво – “відгалуженням московського Політбюро, яке намагається “відродити кримінальний комуністичний режим на півострові та повністю стерти кримськотатарський народ з лиця землі”.

’ :
:

Можна позначити дві протилежні концепції бачення кримськотатарської проблеми, відмінність між якими криється у вихідному визначенні:

1. Чи є кримські татари окремим народом - нацією, яка має право на свою територію і власне політичне життя, з усіма наслідками цього, аж до права утворення самостійної держави;
2. Або ж кримських татар варто трактувати як “національну меншину” - етнос поряд з іншими етнічними групами, що мешкають в Україні, й тоді їхні права полягають лише в забезпеченні національно-культурної автономії та громадянської рівноправності.

Обидві концепції мають своїх прибічників і супротивників, пов’язані з досить серйозними аргументами та обґрунтуваннями, зумовлені інтересами й метою тих або інших політичних сил. В залежності від прийнятої моделі бачення проблеми необхідно шукати і шляхи її вирішення – одну з чотирьох альтернатив:

- 1) Продовження існуючої політики щодо корінних народів;
- 2) Визнання кримськотатарського народу нацією та реалізація права на національне-державне самовизначення на своїй національній території;
- 3) Надання Кримській автономії національно-територіального характеру;
- 4) Законодавче закріплення прав кримськотатарського народу, караїмів і кримчаків як корінних народів України.

1.

Позиція, що трактує кримських татар, караїмів та кримчаків як національну меншину, практично зафіксована в правовому полі Української держави. Її дотримуються й місцеві кримські політики, й київська влада. Фактично - це офіційна позиція України. Вважається, що немає жодних особливих підстав виокремлювати кримських татар із ряду інших національностей, котрі проживають в Україні. Більш того, наголошують, що Україна приділяє цьому народові значно більше уваги, ніж іншим, і несе фактично на собі весь тягар облаштування кримськотатарських переселенців у Криму, хоча зовсім не Україна несе відповідальність за акт депортації з тієї простої причини, що Крим був переданий до її складу кількома роками пізніше.

Переваги альтернативи:

Законодавство з питань національних меншин в Україні ґрунтовно розроблене й цілком забезпечує їхні національні й культурні права. Зберігається усталена система влади в Автономній Республіці Крим.

Недоліки альтернативи:

Не вирішується проблема законодавчого врегулювання прав корінних народів, що приведе до накопичення протестного потенціалу серед кримських татар. Зберігається напруга у відносинах між основними етнічними групами півострова. Усе це веде до росту конфліктогеності кримського суспільства.

2.

Очевидно, що самі кримські татари вважають себе окремою нацією, яка має право на політичне самовизначення. На користь цієї концепції наводяться достатньо серйозні історичні обґрунтування. Тривалий час існувало феодальне кримськотатарське ханство, яке, хоч і було автономним у межах Османської імперії, але сформувало достатньо тривкий досвід політичного й державного життя, пам'ять про яке впливає й на сучасних кримськотатарських політиків.

На першому Курултаї кримськотатарського народу 29 червня 1991 року був висунутий перелік основних цілей кримськотатарського руху. Поряд із завданнями ліквідації наслідків геноциду, здійснення заходів щодо повернення та облаштування кримських татар на історичній батьківщині, відродження національної культури, було також поставлено й завдання відновлення національних і політичних прав кримськотатарського народу й реалізації його права *на вільне національно-державне самовизначення на своїй національній території*.

Переваги альтернативи:

Відновлення національних та політичних прав кримськотатарського народу, караїмів та кримчаків майже у повному обсягу. Створення позитивного іміджу України як демократичної правової держави.

Недоліки альтернативи:

Порушується принцип єдності держави. Виникає можливість виникнення конфлікту між корінними народами та етносами, що населяють півострів. Можливе втручання у конфлікт інших країн. Може спровокувати центробіжні процеси в Україні.

3.

Ця позиція більш м'яка й компромісна і зв'язана з визнанням за кримськими татарами права *на національно-територіальну автономію*. В цьому випадку можна зберегти цілісність Української Держави, а з іншої - частково реалізується й право кримськотатарського народу, а також караїмів і кримчаків, на самовизначення.

Треба визнати, що створення Кримської Автономії в 20-30-х рр. навряд чи було обґрунтованим без урахування кримських татар, що сформували в роки Російської революції свій досить впливовий національний рух

Переваги альтернативи:

Частково реалізується права корінних народів на самовизначення. Зберігається цілісність держави. Також формується позитивний імідж України як демократичної, правової держави, що визнає та забезпечує права корінних етносів.

Недоліки альтернативи:

Можливість створення прецеденту для інших народів та національних меншин, у першу чергу, для російської громади АРК, що може призвести до подальшої автономізації України. Можливо створить умови для висунення вимог про створення національної держави кримських татар, караїмів та кримчаків, з подальшим відокремленням від України. Також виникає можливість виникнення конфлікту між корінними народами та етносами, що населяють півострів. Можливо втручання у конфлікт інших країн.

4.

Ця позиція проміжна й виходить із визначення кримських татар, караїмів та кримчаків як *корінні народи*. Це поняття присутнє в Конституції України. Корінний народ розглядається як вигляд національної меншини, що вимагає особливих правових механізмів реалізації своїх прав. Його

особливий статус, взаємовідносини з державою визначаються спеціальними законами й нормами міжнародного права. Прибічники цієї позиції прагнуть примирити ідею особливої виокремленості кримськотатарського народу з його фактичним правовим визначенням як національної меншини.

Переваги альтернативи:

Розробка та законодавче закріплення особливих правових механізмів реалізації прав корінних народів дозволить вирішити питання щодо їх представництва у органах влади, освіти рідними мовами, розвитку національних культур, збереження духовної самобутності, земельні питання і т. д. Усі ці заходи дозволять зняти напруження серед кримських татар та інших корінних народів, пом'якшити відносини між ними та державою. Показує демократичну зорієнтованість і відповідальність сучасним міжнародним тенденціям як внутрішньої, так і зовнішньої політики України.

Недоліки альтернативи:

Можливість створення прецеденту для інших народів та національних меншин, у першу чергу, для російської громади України. Можливо передбачити зростання політичної напруги в АРК, оскільки, основні противники визнання існування корінних народів в Україні, комуністи, підтримуються значними верствами населення Криму.

:

Для впровадження пропонується альтернатива 4 - законодавче закріплення прав кримськотатарського народу, караїмів і кримчаків як корінних народів України. Як зазначалося вище, цей процес повністю відповідає розвиткові конституційного законодавства України, а також, дає можливість частково задовольнити національні амбіції представників автохтонних народів, не порушуючи чинних законів і норм. Це найбільш прийнятний шлях цивілізованого та безконфліктного просування до затвердження нових реалій, побудованих згідно з довічними людськими цінностями та правами: життя, свобода, добробут для кожної людини, незалежно від національності або віри. Тут може бути позначена точка сходження різних інтересів і сфера застосування спільних зусиль.

Згідно з науковим аналізом норм міжнародного та національного права підставами визнання кримськотатарського народу, караїмів і кримчаків корінними народами України є те, що:

1. Вони історично сформувалися як окремі етноси саме на території сучасної України.
2. Зберігають свою культурну, мовну, релігійну, етнічну самобутність, відмінну від української нації (титульного етносу) та національних меншин, і прагнуть до збереження та розвитку власної ідентичності.
3. Не мають етнічно спорідненої держави або батьківщини поза межами України.
4. Самоідентифікують себе як корінні народи України.

:

Міжнародна спільнота має певний досвід вирішення питань, що пов'язані з врегулюванням політико-правового статусу корінних народів. Докладно розроблене законодавство про корінні народи такої високорозвинутої, демократичної країни, як Канада, на мою думку, є яскравим прикладом для Української держави:

- Канада визнала існування корінних народів Конституційним Актом 1982 р., визначила, хто є корінними народами і визнала права корінних народів і їхні договірні права. Україна статтею 11 Конституції України 1996 р. ствердила відповідальність держави щодо гарантування прав корінних народів, таким чином був зроблений прорив у конституційному законодавстві. Однак, національне законодавство належно не визначає поняття "корінні народи", їхнього статусу, права та обов'язки. Отже, Конституція України вимагає подальшу розробку цих понять законодавцями. Таким чином, цей правовий конфлікт може бути вирішений Законом України "Про статус кримськотатарського народу" чи Законом України "Про корінні народи України". Цими законодавчими актами чи актом необхідно гарантувати визнання кримських татар, кримчаків і караїмів, як корінні народи України і їх представницькі органи, такі як Курултай кримськотатарського народу та Меджліс кримськотатарського народу.

- Робота Королівської комісії з питань корінних народів є яскравим прикладом утворення політичного процесу в Канаді. Стосунки між Урядом і корінними народами побудовані на основі рекомендацій та аналітичних документів Королівської комісії. Ситуація в Україні є складною, і тому що держава не має чіткої та науково обґрунтованої концепції етнополітики, яка повинна регулювати взаємовідносини між Урядом і автохтонними народами. Після прийняття Конституції України в 1996 р. була створена спеціальна група з розробки “Державної Концепції Етнополітики” в Міністерстві юстиції України. На жаль, робота цієї спеціальної групи була припинена після приходу нового міністра юстиції в 1997 р. Я вважаю, що необхідно створити комісію, подібну Канадській Королівській комісії з питань корінних народів, яка повинна детально вивчити законодавчі, історичні, соціальні, економічні, освітні, культурні, майнові проблеми у комплексі.
- Важливою рисою канадської державної політики є постійна готовність до діалогу. Український Уряд часто не має такої достатньої готовності. Саме відсутність ефективного діалогу між керівництвом України й кримськими татарами в перші роки їх повернення до Криму призвела до створення додаткових бар’єрів у розв’язанні кримськотатарської проблеми. Таким чином, необхідно підтримувати постійний діалог між органами влади, з одного боку, і представницькими органами та громадськими організаціями корінних народів. Такий діалог повинен мати місце на всіх рівнях: на найвищому рівні - за участю Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України; на регіональному рівні, за участю керівництва Верховної Ради та Ради Міністрів АРК; на місцевому рівні, включаючи місцеві ради, державні адміністрації та органи самоврядування.

Я пропоную, визначити установу від Уряду України, яка буде відповідальна за підтримку постійного діалогу з корінними народами.

- Дуже корисним для Українських органів влади є приклад, як Канадська держава буде стосунки із самоврядуванням автохтонних народів. Канада визнає представницькі органи корінних народів, тобто органи національного самоврядування від Королівської Декларації 1763 р. до останньої Кінцевої Угоди з народом Нішка (Nisga’a Final Agreement), 1999 р. Такого визнання власних етнічних органів самоврядування кримські татари вимагають протягом усього періоду незалежності України.

Правовий статус Меджлісу кримськотатарського народу та Курултаю став проблемою з часу 2-го Курултаю кримськотатарського народу, який вперше був скликаний у Сімферополі в червні 1991 р. і обрано 33 члени Меджлісу, щоб служити “єдиним законним представницьким органом кримськотатарського народу між з’їздами Курултаю”. У той час, як кримські татари вимагають від органів влади визнати Курултай та Меджліс, як представницькі органи кримськотатарського народу, офіційною позицією було визнання, що ці органи є такими, що суперничають з офіційними кримськими органами влади та є нелегітимними, так кримська Верховна Рада звинуватила Курултай та Меджліс у “неконституційних” спробах створити “паралельні структури влади.”

Пропозиції легалізувати Меджліс шляхом реєстрації в якості громадської організації або політичної партії неприйнятні для кримськотатарських лідерів. Вони й далі твердять, що, на відміну від громадських організацій чи політичних партій, які представляють лише певні групи людей, Меджліс та Курултай демократично обрані всіма кримськими татарами й представляють інтереси всього кримськотатарського народу, а отже, й повинні бути такими визнані. Під час нещодавнього інтерв’ю Мустафа Джемілев сказав з цього приводу : “Меджліс – це не організація. Меджліс – це виборний представницький орган кримськотатарського народу. Національний парламент, якщо хоче. Його все ще не визнано законом. Влада пропонує, аби ми зареєструвалися як громадська організація чи партія – нарівні з Товариством шанувальників пива. Ми цього не зробимо”. Кримськотатарські лідери стурбовані ще й тим, що якби Меджліс зареєструвався як партія чи громадська організація, то це дало б змогу урядові потрактувати його як лише одну з-поміж більш як п’ятдесяти кримськотатарських громадських організацій і таким чином грати на розбіжностях позицій різних груп. Це є тактика на пониження статусу представників Меджлісу, аби уникнути розв’язання питань, на яких цей орган наголошує.

Оскільки, пункт 11 статті 1 Постанови Кабінету Міністрів України про розробку пропозицій законодавчого визначення Меджлісу кримськотатарського народу і входу його до правового поля України не було реалізовано, тепер цю проблему доцільно вирішити шляхом прийняття Закону України “Про статус кримськотатарського народу”

- На сьогодні, фактично у вигляді АРК ми маємо російськомовне пострадянське напівдержавне утворення. Єдиним виправданням існування Кримської автономії слід визнати все ж кримськотатарський чинник.

Отже, Автономія Криму може існувати тільки, як засіб узгодження інтересів корінних народів і інших етнічних груп населення півострова. Рішення АРК вимагають більш ґрунтовного ознайомлення з цією проблемою не тільки політиків, народних депутатів, але і суспільством в цілому.

Таким чином, я вважаю, що необхідне широке попереднє обговорення цих питань із запрошенням до обговорення вчених, політиків, експертів, в тому числі міжнародних експертів у галузі прав людини і прав корінних народів, представників урядових органів, членів представницьких органів корінних народів і громадських організацій. Одним з основних завдань уряду є створення схвальної суспільної думки щодо вирішення проблем корінних народів. З цією метою доречним є організація круглих столів з проблем корінних народів, метою яких було б обговорення державної політики стосовно корінних народів України. Представники урядових органів повинні роз'яснювати народів України обов'язки демократичної держави стосовно корінних народів, спрямованість державної політики у цій сфері, її гуманність і доречність. Роль ЗМІ у цьому процесі важко переоцінити.

Використання цього досвіду може мати такі позитивні наслідки:

- створення умов довіри корінних народів до Української держави;
- стабілізація міжнаціональних відносин в Автономній Республіці Крим;
- запобігання етнічним конфліктам;
- відновлення історичної справедливості стосовно до корінних народів;
- позбавлення ідеологічної основи російського сепаратизму в Криму;
- створення схвального іміджу України у світі, як демократичної правової держави.

Законодавче забезпечення прав корінних народів у Канаді відмінне в різних провінціях, і фактично, залежить від місця знаходження у кожній провінції. Права корінних народів і договірні права є унікальними правами, якими користуються корінні народи Канади. Права корінних народів були визнані і розвинені, як невід'ємна частина основи їх суспільного устрою. Ці права були визнані та поважалися у договорах, укладених між корінними народами та європейцями. Правове визнання прав корінних народів і договірних прав у канадському законодавстві було поступовим процесом, переважно шляхом прийняття судових рішень.

Відношення інтересів корінних народів до законодавчої сфери керуються п'ятьма головними правовими принципами, кожний з яких змінює той, який передує йому:

- принцип суверенітету влади Парламенту дозволяє суспільному становищу переважати над загальним правом корінних народів або винятковими інтересами;
- Конституційний Акт 1867 р. у відповідності із статтею 91 (24) дає законодавчій владі провінцій можливість впливати на індіанців у деяких ситуаціях, які відносяться до виняткової федеральної юрисдикції;
- Стаття 88 Індіанського Акту дозволяє деяким провінційним законам впливати на індіанців в обставинах, в яких ці закони звичайно мали б бути неконституційними;
- Механізмом спеціального захисту індіанців є угоди про передачу природних ресурсів, які уповноважують законодавчу владу провінцій Прерії регулювати можливість збирання врожаю індіанцями,
- Стаття 35(1) Конституційного Акту 1982 р. визнає і стверджує "існуючі права корінних народів і договірні права корінних народів Канади".
- Договірні права є унікальним досягненням Канади. Індіанський договір є урочистою угодою між групою або нацією - корінним народом і представником Об'єднаного Королівства. Метою угоди є створення обов'язків для обох сторін. Індіанські договори є формальними, але і парадоксальними заповітами про розуміння між аборигенами та не абориге-

нами. Їхнє коріння тягнеться у ранню історію, але вони надзвичайно важливі сьогодні. Ці договори служили різним намірам, включаючи укладення миру, права на отримання землі, гарантію прав, і заходи соціальне-економічної адаптації, таких як, наприклад, освіта, боротьба з голодом, медична допомога і аграрна допомога. Правове визнання договірних прав поступовіше розвивається у судах та законодавстві, хоч специфічні права були обіцяні або підтвержені ще в договорах ранніх часів історії Канади,

Договірний процес продовжується і дотепер, оскільки великі регіони Канади ще не покриваються історичними договорами. Час сучасних договорів розпочався у 1975 р. угодами у Джеймс Бей та про Північний Квебек між Королівством та індіанцями крі та інуїтами північного Квебеку. Були укладені подібні угоди, які включають і земельні вимоги, а саме, Інувіалуйтська Угода західної Арктики, Юконська Угода і Кінцева Угода про Нунавут східної Арктики. Подібні переговори продовжуються в регіоні Маккензі Північно-західних територій та у Британській Колумбії.

Ці сучасні угоди визнаються, відповідно зі статтею 35(3) Конституційного Акту 1982 р.: Для більшої упевненості, параграф (1) "договірні права" включає права, що існують в даний момент згідно з угодами, про порядок врегулювання земельних претензій.

- Корінні народи в Канаді вважають концепцію самоврядування ключем для побудови кращого майбутнього. Вперше індіанське самоврядування було визнано Індіанським Актом. Наприклад, члени групи мають право обрати власні племенні ради. Як правова концепція, самоврядування може реалізуватись у широкому спектрі можливостей – від відкритого міжнародного статусу до добровільного внутрішнього саморегулювання. Підходи, які найбільше пропонуються в Канаді сьогодні, знаходяться між цими двома крайніми позиціями.

Верховний Суд Канади не визнав загальне право корінних народів на самоврядування, хоч федеральний уряд визнає таке право, об'єктом державної політики уряду. Королівська Комісія з питань корінних народів поєднує рекомендації для окремих правових структур самоврядування, як, наприклад, можливий окремий Парламент корінних народів, з практичними рекомендаціями для збільшення самостійності і самоконтролю корінних народів, таких як, наприклад, охорона здоров'я, житлове будівництво, освіта.

- 31 травня 1991 р. федеральний уряд Канади оголосив про створення Королівської Комісії з питань корінних народів. У 1996 р. Комісія видала Звіт Королівської Комісії з питань корінних народів, який складає 5 томів і 6 частин - два томи з історії, управління, земельних питань і договорів; більше двох з по соціальних проблем, жіночих питань, людей похилого віку, метисах, індіанцях; що знаходяться поза резерваціями та два заключних томи рекомендацій, разом з томом висновків. Звіт, докладно зупиняється на найважливіших соціальних, культурних і економічних завданнях, які стоять перед корінними народами Канади.
- Створення Території Нунавут демонструє, що базисне врядування автохтонних народів може поєднувати аборигенні та західні поняття управління. Нунавутський Акт (Nunavut Act) і Нунавутська угода про земельні питання (Nunavut Land Claims Agreement) дає приклад того, як сучасний західний уряд може пристосувати внутрішню політику та вимоги корінних народів про громадянські права.

Нунавутський Акт про земельні питання і Територія Нунавут разом представляють унікальну модель для мирної реалізації самовизначення автохтонних народів всередині окремої держави. Особливе зацікавлення викликає той факт, що хоча Нунавут існує, як наслідок частини угоди щодо вимог землі, як зазначили інуїтський народ та канадський уряд у 1992 р., сама Територія Нунавут безпосередньо не управляється виключно етнічним урядом. У той час, як переваги Нунавутського Акту про земельні питання є доступними тільки для інуїтів, Уряд Нунавуту скоріше є територіальним урядом, подібно урядам інших двох канадських територій; і будь-який канадець може стати постійним жителем Нунавуту та виборцем просто переїхавши туди.

:

1. Конституція України 1996 р.
2. Закон України "Про національні меншини України" 1992 р.
3. Проект Закону України "Про статус кримськотатарського народу" // Кримські студії. - №1(7). - 2001.

4. Проект Концепції державної політики України щодо корінних народів // Кримські студії. - №1(7). - 2001.
5. Пал, Леслі А. Аналіз державної політики /Пер. з англ. Іван Дзюба. - К. : Основи, 1999. - 422 с.
6. Т. Isaac, Aboriginal Law: Cases, Materials, and Commentary, Saskatoon, 1999. - 610 p.
7. J. Sawchuk, The Dynamics of Native Politics: the Alberta Metis Experience, Saskatoon, 1998. - 184 p. A. C. Cairns, Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian state, Vancouver, 2000. - 280 p.
8. Diversity in Action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe ed. A.-M. Biro and P. Kovacs, Budapest, 2000. - 390 p.
9. Б. Парахонський Кримськотатарська проблема: сучасний стан і перспективи її вирішення // <http://www.crimeatau.org.ua>
10. О. Пискун. Інтеграція кримськотатарського народу в українське суспільство: сучасні проблеми політико-правового врегулювання // Кримські студії. - №1. - 2000.
11. Соціально економічні аспекти інтеграції кримських татар. Матеріали "круглого столу" див.: <http://www.crimeatau.org.ua>
12. Кримські татари: "національна меншина" або "корінний народ"? Матеріали "круглого столу" див. :<http://www.crimeatau.org.ua>
13. Законодавче забезпечення прав кримських татар в Україні: питання та перспективи. Матеріали "круглого столу" див. :<http://www.crimeatau.org.ua>
14. Крим на політичній карті України. Національна безпека і оборона №4, 2001 р.
15. А. Парфёнов. Два века трагедии крымскотатарского народа: история геноцида и бесправия // Qasavet. - №28. - 2000.
16. О. Шевель. Кримські татари та українська держава: питання політики, правозастосування та значення риторики // Кримські студії. - №1(7). - 2001.

(Харківський регіональний інститут державного управління УАДУ)

:

На сьогоднішній день місцеві бюджети не стимулюють розвиток місцевих громад і не задовольняють потреби населення у послугах. Місцеві органи влади не мають достатньо коштів для надання високоякісних послуг мешканцям громади. Місцеві бюджети, які мають бути інструментом позитивного розвитку громад, нині є формальними документами, які місцева влада використовує для демонстрації своєї бідності і неможливості задовольняти життєво важливі потреби населення у послугах. У зв'язку з цим виникає питання щодо наповнення місцевих бюджетів. І зробити це необхідно в нинішніх умовах, тобто не очікуючи змін у національному законодавстві та податковій політиці. А для цього представники влади на місцевому рівні повинні працювати більш активно і продуктивно, шукати додаткові джерела доходів в місцевий бюджет, не боятися інновацій, а існуючі кошти розподіляти більш ефективно, на дійсно важливі напрями з урахуванням громадської думки. Одна з проблем у цьому зв'язку – це закритість бюджетного процесу від населення. Бюджети територіальних органів влади України не є прозорими і відкритими для громадян. Люди не беруть участі в обговоренні питань видатків місцевих бюджетів. І в цьому полягає проблема в стосунках між населенням громади та обраними нею представниками місцевої влади.

Ще одне складне питання – це відсутність у місцевих бюджетах так званих критерій виконання або критерій результативності, які показують кількість і якість послуг, тобто деталізують рівень послуг, які органи влади надають населенню, чи планують надавати.

Місцевий бюджет має бути головним документом, який показує діяльність владного органу і те, наскільки він задовольняє потреби населення у послугах.

:

У демократичній і відповідальній урядовій системі, надання послуг населенню з боку місцевої влади повинно вимагати якнайбільшої рентабельності, підзвітності, прозорості і відповідальності. У системі управління, яка існувала в Україні впродовж десятиріч і чий принципи все ще поширюються на певні аспекти державного управління, посадові особи звітували своїм керівникам не про ефективну роботу чи політичні результати, а про виконання наказів. Таким чином, система створила передачу команд згори донизу, до певного нижнього рівня, службовці залишалися без права вибору, вони мусили виконувати часто невизначені й нечіткі розпорядження, які вони не могли навіть обговорювати. Оскільки фактичні виконавці почували себе відчуженими від розробників політики і всі насправді були зацікавлені не у виявленні компетентності, а в слухняності, виконавський рівень залишався винятково низьким. Ця практика мала суттєвий негативний вплив на процес прийняття рішень і відповідальність узагалі.

Зрозуміло, ця ситуація справляє негативний вплив і сьогодні на прийняття управлінських рішень, особливо у фінансовій політиці та в бюджетному процесі. Це заважає представникам місцевої влади працювати більш ефективно і продуктивно, що стосується, перш за все, їх бюджетної стратегії і її впровадження. Державні службовці на місцевому рівні повинні бути більш активними, не боятися приймати самостійні інноваційні рішення та не боятися відповідальності за результати цієї діяльності.

За радянських часів місцеві органи влади в Україні мали небагато можливостей для прийняття рішень. Після отримання незалежності ситуація різко змінилася. Зараз в Україні існує законодавча база (найбільш важливими є Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування”), яка проголошує незалежне прийняття рішень місцевими органами влади. Зараз вони можуть приймати рішення про те, які встановлювати місцеві податки та збори, як та які послуги надавати та інші важливі питання, які впливають на умови життєдіяльності даної громади.

Прийнятий Кабінетом Міністрів України 20 травня 1993 року Декрет “Про місцеві податки і збори” визначив види місцевих податків і зборів, їх граничні розміри та порядок обчислення. Органи місцевого самоврядування самостійно встановлюють і визначають порядок сплати місцевих податків і зборів відповідно до переліку і в межах встановлених граничних розмірів ставок, у межах своєї компетенції мають право вводити пільгові податкові ставки, повністю скасовувати окремі місцеві податки і збори.

Чільне місце в системі фінансових відносин належить місцевим органам влади. Але ж проголошений принцип самостійності місцевих бюджетів на практиці не реалізується, що породжує багато негативних тенденцій на всіх стадіях бюджетного процесу. Цей процес в Україні не став політичним, прозорим, він формується без урахування думки громадськості, що не сприяє ефективному використанню ресурсів.

Україна має великий невикористаний потенціал людських ресурсів. Це службовці органів управління та громадськість.

У зв’язку з цим, є 2 головних шляхи позитивного розвитку:

- громадськість має брати пряму участь у процесі прийняття рішень і через свою участь примушувати місцеві органи влади захищати інтереси територіальної громади (особливо це стосується бюджетного процесу);
- місцеві органи влади мають стати більш зорієнтованими на послуги, якщо вони будуть використовувати критерії оцінки діяльності, які повинні бути включені до бюджету.

Місцеві бюджети повинні стати сервісно-орієнтованими документами, які визначають кількість і якість послуг, тобто деталізують рівень послуг, які органи місцевої влади надають населенню.

:

Для будь-якого обраного органу місцевої влади дуже важлива підтримка з боку населення громади. А це можливе тільки тоді, коли влада задовольняє потреби населення у послугах, коли вона діє в інтересах громади і відповідає її потребам.

Головний важіль в цьому – це місцевий бюджет. Якість щоденного життя громадян залежить від наповнюваності місцевого бюджету, від ефективності витрат, тому в здійсненні запропонованих варіантів вирішення питань поліпшення бюджетного процесу територіальних органів влади зацікавлені як місцеві органи влади, так і громадськість. На жаль, ще існують керівники, які не хочуть змін і не мають бажання працювати більш ефективно та продуктивно на користь громади, але ж більшість людей, які працюють у місцевих органах влади, готові до впровадження позитивних змін, оскільки вони прагнуть служити задля добробуту населення своїх громад настільки добре, наскільки це можливо.

У зв’язку з цим, зацікавленими сторонами є:

- усі територіальні органи влади;
- державні службовці, які бажають працювати краще;
- широка громадськість.

, :

Україна має невикористані можливості поліпшення місцевого бюджетного процесу. Ми маємо також великий невикористаний потенціал людських ресурсів. Я переконана, що ми можемо покращити якість послуг населенню, які надають місцеві органи влади, без підвищення податків і навіть без суттєвих законодавчих змін, якщо ми зможемо радикально змінити діяльність цих органів влади, якщо відповідальні за прийняття рішень будуть більш активними і не боятимуться інновацій, прийняття неординарних рішень. Я вважаю, що надання чиновникам більшої свободи, гнучкості, так само, як і введення виконавчих критеріїв, які допомагають оцінити діяльність, дозволить поліпшити якість роботи в досягненні встановлених цілей, а також відповідальність. Я бачу кілька позитивних напрямків, які дадуть можливість радикально покращити бюджетний процес в Україні на територіальному рівні. Альтернативними шляхами є такі:

- 1) Нічого не змінювати в бюджетному процесі територіальних органів влади;
- 2) Поповнення місцевих бюджетів за рахунок створення додаткових послуг для населення;

- 3) Застосування такої форми складання бюджету як бюджет з урахуванням результативності;
- 4) Застосування та використання виконавчих стандартів якості (виконавчих критерій або критерій результативності);
- 5) Залучення громадськості до бюджетного процесу територіальних органів влади.

1.

Вже всім в Україні зрозуміло, і владі і громадськості, що необхідно щось робить в напрямку покращення місцевих бюджетних процесів. Вони повинні бути більш прозорими і краще задовольняти потреби населення у послугах. Якщо ми не будемо нічого змінювати, протиріччя між владою та населенням громад тільки зростуть, місцеві бюджети не зможуть задовольняти наростаючі потреби населення у послугах, місцеві органи влади узагалі не зможуть реагувати та відповідати на нужди населення. Тому, якщо нічого не змінювати в бюджетному процесі територіальних органів влади та в їх діяльності в напрямку створення кращих умов функціонування бюджету, через декілька років ми будемо говорити не про діяльність місцевих органів влади, а лише про їх існування.

2.

Завдяки введенню додаткових послуг для населення місцеві органи влади матимуть можливість отримувати додаткові джерела доходу в їх бюджет. У зв'язку зі складною фінансовою ситуацією в нашій країні може виникнути питання: чи готове населення громади платити за додаткові послуги, наприклад, за плавальний басейн? На це питання можна відповісти з упевненістю: так, населення на сьогодні готове платити за якісні послуги. Більшість людей мають гроші, але не мають можливості отримати за них якісні послуги, оскільки тих, як правило не має. У даному випадку програють обидві сторони. Але ж у випадку створення додаткових послуг виграють усі. Громада буде мати кращі дороги, вулиці, парки, рекреаційні послуги. Від цього буде користь і владі і місцевому населенню. На зібрані кошти місцева влада зможе надавати допомогу тим мешканцям громади, які не мають грошей для плати за послуги. Це дуже важливе. Зарубіжний досвід показує, що практика створення додаткових послуг матиме тільки позитивні результати. Наприклад, у м. Торонто (Канада) діють 130 видів муніципальних послуг, які дають змогу значно поповнити місцевій бюджет та надавати допомогу як окремим громадянам, так і цілим неприбутковим організаціям, таким, як лікарні, школи тощо.

Використовуючи такий варіант розв'язання проблеми, місцеві органи влади отримають реальну можливість поповнити свій бюджет, а це, у свою чергу, дасть наступні переваги:

- підвищиться якість послуг;
- розшириться спектр послуг;
- з'явиться можливість надавати допомогу тим громадянам, які її потребують;
- з'являться кошти для розвитку як місцевих послуг, так і громади в цілому.

3.

Бюджет, який базується на виконавчих інтересах, з урахуванням результативності (виконавчий бюджет), дає інформацію про категорію витрат і показує кількість затрат, коштів, необхідних для надання кожної з послуг. Ця форма відповідає сучасним вимогам, оскільки фокусується на результатах і показує ефективність та продуктивність затрат і їх результативність, вона забезпечує контроль, планування, управління, але в той же час вимагає певних виконавчих стандартів та критеріїв, оскільки рівень послуг визначається використанням статистичних даних і критеріїв якості виконання.

4.

()

Основними цілями уряду стосовно до населення має бути надання найкращих і найякісніших послуг з найефективнішими затратами при прозорій діяльності і відповідальності. Одним з шляхів, що забезпечують досягнення цих цілей, є виконавчі критерії або критерії результативності. Виконавчі критерії – один із важелів інструментів, що використовуються для організації як самої діяльності територіальних органів влади з надання послуг населенню, так і для її якісної оцінки.

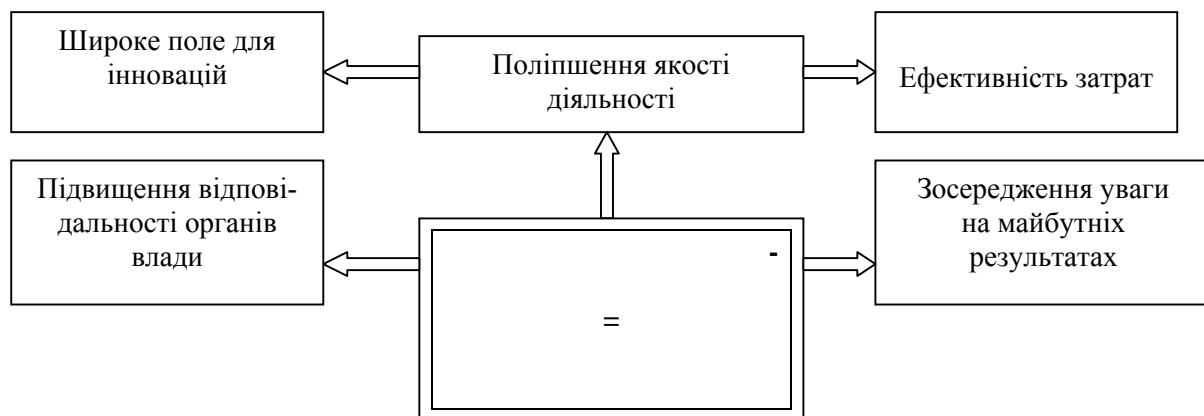
Виконавчі критерії:

- Допомагають оцінити продуктивність і ефективність діяльності органів влади;
- Надають інформацію, яку органи влади можуть використовувати при прийнятті управлінських рішень для поліпшення якості їх діяльності;
- Підвищують відповідальність місцевих органів влади перед населенням;
- Допомагають контролювати поточне виконання і планувати на майбутнє з більшою точністю і гнучкістю;
- Допомагають оцінити результати діяльності і використовувати у майбутньому найбільш успішні варіанти.

Чому виконавчі критерії такі важливі для територіальних органів влади?

У Канаді виконавчі критерії або критерії результативності використовуються з таких основних причин:

1. Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності. Вважається, що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Виконавчі критерії визначають для муніципалітетів шляхи їх найкращої діяльності з надання високоякісних, ефективних і продуктивних послуг мешканцям громади.
2. Виконавчі критерії посилюють відповідальність. Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який вони можуть значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг затратам коштів.

Переваги виконавчих критеріїв

5.

Дуже важливо, щоб виборні посадові особи і державні службовці інформували громадян про те, чого орган влади планує досягти, що виконує і скільки коштують послуги населенню, на які напрями витрачаються бюджетні кошти. З цією інформацією громадяни можуть виробляти думку про рівень послуг, які їм потрібні. Місцеві органи влади, в свою чергу, зможуть задовольнити потреби громадян у послугах, якщо вони залучатимуть населення до бюджетного процесу на стадії планування бюджету. Дуже важливо залучати громадськість на ранніх стадіях розробки бюджету. Сам бюджетний процес має стати прозорим для мешканців громади і відбуватися за участю населення і з урахуванням громадської думки. Необхідно проводити так звані “відкриті бюджетні слухання”. На бюджетних слуханнях мешканці громади мають можливість отримувати інформацію про статті місцевого процесу і виражати свої думки про його основні напрямки. Залучення громадськості до бюджетного процесу територіальних органів влади сприятиме:

- значному підвищенню ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;
- наближенню влади до людей;
- значному підвищенню активності громадян в вирішенні питань місцевого розвитку;
- формуванню нової психології громадян;
- більшій прозорості місцевої влади;

– більшої підзвітності виконавчої влади.

Ця альтернатива має тільки один недолік – можливість занадто активного втручання громадськості в справи місцевої влади, але ж існують певні стандарти залучення громадськості, встановлюються деякі часові рамки, періоди, коли влада залучає населення громади до спільної праці.

:

Усі із запропонованих варіантів вирішення проблем відповідності місцевих бюджетів потребам населення у послугах є одним, загальним напрямком діяльності місцевих органів влади щодо поліпшення бюджетного процесу і відповідно якості послуг, що надаються населенню. Місцеві органи влади повинні використовувати різноманітні форми діяльності і різноманітні технології для більшої їх ефективності та прозорості. Впровадження довгострокових фінансових планів, нових форм складання бюджету, впровадження нових форм роботи, таких, як відкриті бюджетні слухання та ін., допоможуть зосередити діяльність місцевих органів влади на вирішенні питань місцевого розвитку та їх відповідності наростаючим потребам населення у послугах.

Таблиця 1. Оцінка альтернатив

Критерії	Альтернативи			
	Альтернатива 2	Альтернатива 3	Альтернатива 4	Альтернатива 5
Результативність	Висока	Висока	Висока	Висока
Політична здійсненність	Середня	Середня	Середня	Висока
Адміністративна здійсненність	Середня	Висока	Середня	Висока
Ефективність	Висока	Висока	Висока	Висока
Справедливість	Висока	Середня	Середня	Висока

Висока результативність усіх чотирьох альтернатив пояснюється швидкою віддачею від їх застосування. Ефективність при здійсненні цих альтернатив також дуже висока, тому що впровадження усіх запропонованих варіантів не потребує суттєвих затрат. Тільки альтернатива 2 потребує деяких коштів на першому етапі, але ж вони дають можливість зібрати ще більші кошти у місцевий бюджет. Висока політична та адміністративна здійсненність альтернативи 5 пояснюється тим, що в її здійсненні зацікавлені як самі органи місцевої влади, так і громадськість, тому що це буде дуже корисно і для влади і для населення, а значить і для громади в цілому.

:

На сучасному етапі для України дуже важливо вирішувати питання життєдіяльності і розвитку громад незважаючи на брак коштів, а також навичок та досвіду роботи в умовах ринкової економіки. Тому в цій роботі запропоновані альтернативи діяльності територіальних органів влади для покращення ситуації, які не потребують великої кількості коштів та суттєвих змін у національному існуючому законодавстві.

2

Для введення додаткових послуг населенню з боку місцевих органів влади не треба ніяких законодавчих змін. На ранніх етапах реалізації знадобляться як певні невеликі кошти, так і додатковий штат для роботи в новостворених службах та послугах. Але ж це дасть можливість отримати додаткові джерела доходів в бюджет та збільшити кількість робочих місць і буде дуже вигідно, корисно для громади в умовах безробіття, яке має місце в Україні.

3

Для переходу від існуючих форм складання бюджету до застосування такої форми як бюджет з урахуванням результативності необхідні певні врегулювання. Тут мається на увазі необхідність законодавчо затвердженої можливості використання цієї форми, а також необхідність розробці певних критеріїв та стандартів. Для цього потрібно вивчити зарубіжний досвід та можливі варіанти його впровадження в наших умовах.

4

В Україні місцеві бюджети повинні включати критерії виконання, які показують які послуги надаються, яким чином, та скільки коштів на це витрачається. Для цього необхідно розробити саму систему виконавчих критеріїв, але ж обов'язково з урахуванням зарубіжного досвіду, тому що багато країн вже мають досить ефективні критерії результативності або так звані виконавчі критерії. Всі країни Організації економічного співробітництва та розвитку, до складу якої входить і Канада, розробили цілу систему виконавчих критеріїв і на національному рівні мають обов'язкові програми з забезпечення підтримки даної оціночної системи. В США Федеральний Уряд і більш ніж 30 штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Тому для України теж необхідно розробити та затвердити систему критеріїв оцінки результативності діяльності. Для цього не потрібен додатковий штат працівників, тому що ці критерії результативності органи місцевої влади повинні розробляти кожен для себе, з урахуванням специфіки своєї діяльності, її можливостей та регіональних відмінностей.

5

Сучасне українське законодавство передбачає процедури залучення громадян до участі в бюджетному процесі. Проведення бюджетних слухань - постійна практика в багатьох країнах. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" дає можливості для створення умов організації бюджетних слухань в Україні. Цим Законом передбачено, зокрема, право органів місцевого самоврядування проводити громадські слухання. Однією з форм таких слухань можуть бути бюджетні слухання. З урахуванням зарубіжного досвіду органам місцевого самоврядування України можуть бути запропоновані 3 основні форми залучення громадян до участі у бюджетному процесі. Зокрема, це безпосередня участь, опосередкована участь та участь громадян у бюджетному процесі через різноманітні інформаційні системи. З урахуванням канадського досвіду в цій галузі ми можемо проводити відкриті бюджетні слухання на кожному етапі розробки бюджету. Це буде корисним як для громадськості, так і для держслужбовців, оскільки вони можуть і повинні працювати разом над розв'язанням проблем громади.

Два рівні територіального управління в Канаді (місцевий і провінційний) мають великий досвід у наданні послуг населенню з різних напрямків. Муніципалітети надають широкий спектр послуг, включаючи:

- пожежну службу, поліцію, швидку мед. допомогу;
- транспорт, воду, сан. очистку;
- допомогу літнім людям, турботу про дітей, соціальний захист населення;
- культуру;
- екологічний захист;
- планування та розвиток.

Система послуг створена для того, щоб забезпечувати потреби населення. Ця система орієнтована на клієнта (споживача), вона гнучка, відкрита і доступна.

Для того, щоб зробити місцевий бюджет більш сервісно-орієнтованим, місцеві органи влади в Канаді використовують різноманітні технології та методи. Вони постійно шукають додаткові джерела доходів у бюджет, намагаються створювати додаткові послуги тощо.

Для багатьох видів муніципальних послуг кошти, зібрані за користування цими послугами, допомагають більш ефективно використовувати ресурси, дають можливість довгострокового планування розвитку інфраструктури і служать важливим джерелом доходу місцевих бюджетів.

Місцеві органи влади в Канаді мають значний вплив на повсякденне життя населення, якому вони надають широкий спектр необхідних послуг.

Органи влади на місцевому рівні найбільш доступні для громадян, які у свою чергу можуть легше оцінити якість їх роботи. Через різноманітні форми участі в роботі місцевої влади мешканці громади мають можливість визначати їх політику та пріоритетні напрямки діяльності. Участь громадян у роботі територіальних (і не тільки) органів влади розглядається як один з найважливіших елементів демократії. Це, в той же час, одна з найбільш привабливих рис місцевого самоврядування – потенціал для місцевого розвитку, гнучкості, відкритості, прозорості місцевих органів влади.

Для більш продуктивної, ефективної, сервісно-орієнтованої діяльності місцевого самоврядування бюджет повинен розглядатися як наріжний камінь реформ.

Ще донедавна, приблизно трохи більше десятиліття, в Канаді, як зараз в Україні, бюджетний процес був цілковито закритий для населення. Рішення стосовно бюджету приймали депутати і штат того чи іншого органу місцевої влади “за зачиненими дверима”. Без цієї інформації населення не мало уявлення про труднощі прийняття рішень у бюджетній сфері, про проблеми збору і розподілу коштів. У зв’язку з цим бюджетний процес було відкрито для населення. Традиційними стали і відкриті бюджетні слухання.

У 1990 р. в багатьох муніципалітетах Канади зросла кількість скарг від громадян і особливо від представників приватного бізнесу про рівень місцевих податків. У більшості випадків це була критика бюджетного процесу в цілому. Відповіддю на цю критику стало залучення громадян до участі в роботі з бюджетом на дуже серйозному рівні.

Місцевим органам влади належить основна роль в організації, залученні населення до спільної роботи, в розвитку новаторських шляхів співпраці між владою та населенням громади для вирішення питань місцевого розвитку.

У сучасній практиці управління стає все більше і більше різних питань, проблем, до розв’язання яких залучається громадськість, тобто територіальна влада і населення цієї території розв’язують багато проблем, які виникають, спільно. Це допомагає владі краще зрозуміти як потреби населення, так і побачити саму проблему з точки зору громадськості і знайти взаємовигідне, продумане всебічне рішення з урахуванням громадської думки. А населення, в цьому зв’язку, має можливість брати участь у процесі прийняття рішень з життєво важливих для них питань, краще зрозуміти як проблеми, так і пов’язані з ними труднощі в роботі владних структур, а також через свою участь контролювати діяльність цих органів влади.

Зараз процес участі громадськості Канади в роботі місцевих органів влади розвивається. Громадяни цієї країни залучаються до таких нових сфер як економічний розвиток і політична реструктуризація.

Починаючи з 2001 року муніципалітети Онтаріо були залучені до реалізації нової програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надання в Міністерство муніципальних справ інформації щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінки, а також звітувати перед платниками податків. Ця програма з оцінки результативності вміщує 35 оціночних критеріїв в 9 сферах діяльності муніципалітету з надання послуг. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні, уточненні критеріїв, їх відповідність як інтересам муніципалітетів, так і громадськості. Ця програма враховує ефективність та продуктивність муніципальних послуг. Вона:

- Відображає більшість затрат в муніципалітетах;
- Відображає сферу провінціально-муніципальних інтересів;
- Відображає підвищений інтерес і оцінку діяльності органів влади з боку громадськості;
- Оперує цифрами, які відносно легко зібрати, підрахувати і порівняти;
- Підпадає під муніципальну відповідальність.

Сама програма із запровадження та застосування виконавчих критеріїв є новою і для західних країн. Там її використовують всього декілька років. Але результати такі, що повертають до реалізації програми все більшу кількість країн та регіонів. У муніципальному секторі існує чимало прикладів застосування критеріїв оцінки результативності, які завжди дають відчутний ефект. Багато муніципалітетів Канади використовують елементи критеріїв результативності для оцінки якості роботи, та затрат на надання таких послуг як утримання доріг, парків, водопостачання, приби-

рання вулиць та ін. Уряд на рівні провінцій надає програмі пріоритетне значення. Як окремі міністри так і цілі відділи щорічно звітують про розроблені виконавчі критерії та їх результативність, що є частиною щорічного бізнес-плану.

(УАДУ, Київ)

:

За радянських часів державне управління базувалося на директивних методах керування (адміністративно-командна система) та на абсолютному авторитеті влади. Авторитет влади та безпомилковість рішень керівництва країни були одною з аксіом Радянського Союзу.

Населення, яке безпосередньо не було залучено до розробки урядових рішень, мало тільки два шляхи прояву свого ставлення до цих рішень: або безкомпромісно підкоритись, або бути проти і тим самим піти проти закону, стати злочинцем. Приклади вибору іншого шляху, як показує історія, в більшості закінчувалися трагічно для тих, хто дозволив собі бути проти.

Нинішня політична ситуація в Україні надає громадянину можливість висловити свою думку, згоду чи незгоду з рішенням влади, критикувати таке рішення, вимагати його скасування або зміни. Форми незгоди та протесту можуть бути досить різні: від публічно заявленої позиції через ЗМІ до активних акцій протесту (страйки, мітинги тощо). Можна виділити три причини таких проявів для сучасної української політики:

- Рішення відстоює інтереси однієї зацікавленої сторони, ущемляючи інтереси іншої.
- Рішення приймається виключно технічно коли враховуються тільки інтереси, завдання і можливості уряду не розглядаючи безпосередньо реципієнта (громадян).
- Політичний інтерес “заробити на незгоді” імідж, “політичні дивиденди”.

Запобігання цим проявам в нинішній політиці можливе за рахунок підтримки громадянами, НГО (недержавними громадськими об'єднаннями), більшістю зацікавлених сторін рішень/дій уряду. Проблема, яка досліджується в цій аналітичній записці це вибір механізму створення такої підтримки.

:

Історичне виникнення проблеми пов'язане з проголошенням переходу державного управління України з адміністративно-командних методів (радянські часи) до відкритої державної політики (public policy) на демократичних принципах.

В нашому суспільстві відсутній інститут активного обговорення ключових соціальних питань. Механізм прийняття закону або положення функціонує у напрямку від Кабінету Міністрів України (готує проект закону), Верховної Ради (приймає закон), Президента України (підписує) до населення (пропонується його виконання). На думку спадає шокова терапія: все вже затверджено, прийнято, а Ви звикайте. Рух інформації суперечить головній меті існування громадської думки в суспільстві і відбувається у протилежному напрямку. Це є сучасний стан проблеми/альтерн , Мі иде

На державному рівні Україна має всього декілька прецедентів проведення публічних консультацій (громадські слухання):

- З питання добудови четвертого блоку Рівненської АЕС.
- З питання проведення пенсійної реформи в Україні.
- З питання доцільності та можливості створення державної установи з питань проведення адміністративної реформи та розвитку місцевого самоврядування.

На жаль ми не зможемо знайти достатньо теоретичних та методологічних матеріалів з цієї проблеми в україномовній літературі в зв'язку з непоширеністю публічних консультацій на державному рівні в Україні.

Нинішня нормативно-правова база України щодо застосування публічних консультацій:

1 Конституція України

- Статтею 38 передбачено, що громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами.
- Згідно з статтею 34 кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.
- Стаття 40: громадяни України "мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк".
- Статтею 57 передбачено, що громадяни України мають право на отримання інформації стосовно діючих законів та нормативно-правових актів, які визначають їх права і обов'язки. Ці закони та інші нормативно-правові акти бути обов'язково доведені до відома населення.

2 Указ Президента України від 23 лютого 2000 р. №276 щодо забезпечення реалізації Послання Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки" Кабінету Міністрів України рекомендовано *"практикувати врахування думки громадськості під час прийняття рішень, які торкаються прав громадян, інтересів державного і суспільного життя"*.

3 Указ Президента України від 17 лютого 2001 року №101 "Про удосконалення діяльності органів виконавчої влади з питань інформування населення" центральним та місцевим органам виконавчої влади доручається систематичне проведення за безпосередньою участю керівників органів виконавчої влади днів інформування населення, щотижневих "гарячих ліній" з актуальних проблем соціально-економічного розвитку держави на загальнонаціональних та регіональних каналах телебачення і радіомовлення, забезпечення оперативного реагування на пропозиції, критичні зауваження населення, в яких порушуються важливі питання державного будівництва, надання об'єктивної інформації з питань соціально-економічного життя.

4 Указ Президента України від 24 травня 2000 р. №717 "Основні напрямки соціальної політики на період до 2004 року" передбачається, що здійснюватиметься інформування населення про необхідність і шляхи реформування пенсійної системи, залучення до процесу реформування соціальних партнерів, об'єднання громадян, органів місцевого самоврядування.

5 Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2001 року "Про основні напрямки реформування системи пенсійного забезпечення населення України", глава 4 "Практичні аспекти здійснення пенсійної реформи" пункт 1 "Інформаційне та організаційне забезпечення": передбачає конструктивний діалог та консультації з соціальними партнерами, регулярні дослідження громадської думки та ін.

6 Фундаментальними висновками Всесвітньої зустрічі на найвищому рівні в інтересах соціального розвитку (Копенгаген, 1995 рік) є положення про те, що визначальними критеріями соціального прогресу мають бути покращення життя людей та розширення можливостей громадян розпоряджатися своїм життям і майбутнім. Звідси послідовно випливає висновок, що громадяни повинні широко залучатися до розв'язання своїх власних проблем.

7 Законом України “Про інформацію” встановлено, що “право на інформацію забезпечується: обов’язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та ухвалені рішення; створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, які забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації (стаття 10).

8 Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. №1122, яка затверджує Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки. Згідно з цією постановою, основною метою проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки є *реалізація прав громадян та їх об’єднань на участь в обговоренні проектів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії, а також питань, пов’язаних з розміщенням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок, підприємств для переробки уранових руд, об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами тощо.*

Щодо практичної сторони соціального середовища цієї проблеми доречно привести данні соціологічного опитування учасників громадських слухань з основних напрямків соціальної політики (19 грудня 2000 р., Український Дім) проведеного інститутом соціології НАН України:

Наскільки Ви підтримуєте запровадження громадських слухань при прийнятті рішень в реформуванні соціальної сфери на загальнодержавному рівні [7, арк.75]?

Повністю підтримую	77,0
Частково підтримую	19,2
Не підтримую	3,8

Наскільки Ви підтримуєте запровадження громадських слухань при прийнятті рішень в реформуванні соціальної сфери на регіональному рівні [7, арк.75]?

Повністю підтримую	81,0
Частково підтримую	14,3
Не підтримую	4,8

В адміністративному розрізі структурними підрозділами, які працюють з інформацією в українському уряді, крім спеціалізованих за функціями – Національна Рада з питань телебачення та радіомовлення, є прес-служба Кабінету Міністрів України, прес-служби міністерств, відділи по роботі зі зверненнями громадян та відділи організаційно-роз’яснювальної роботи. Діяльність приведених вище адміністративних одиниць за браком практичного досвіду, практичних навиків, теоретичних напрацювань зводиться тільки до констатації вже оприлюдненої інформації та її доведення до ЗМІ.

Інший механізм для створення підтримки діям уряду це “агресивна” пропагандистська, агітаційна кампанія вже прийнятого рішення, як єдиного та найкращого, використовуючи рекламні засоби, цензуру висловлювань зацікавлених сторін, недопущення представлення протилежних думок через публічні канали інформування громадян, та робота з громадянами виключно в односторонньому порядку, без залучення до розробки рішення зацікавлених сторін.

(на прикладі пенсійної реформи):

- Уряд України (Міністерство праці та соціальної політики України, яке є відповідальним за проведення пенсійної реформи - прийняття непопулярного рішення (Збільшення віку, створення нових фондів) можливо тільки при розумінні та підтримці цих дій населенням).
- Громадські організації (Соціальні партнери – зацікавлені у врахуванні інтересів своїх членів (своїх соціальних груп-молодіжні організації) в новій пенсійній системі).
- Населення України – зацікавлене у врахуванні своїх інтересів в пенсійній системі при якій воно буде жити/працювати/накопичувати.

Незацікавленими у вирішенні цієї проблеми можуть бути сторони, які мають потужні лобістські можливості та інтереси відмінні від інтересів більшості громадян України; потенційно, невідкрито - ті політичні сили які будують свій імідж в опозиції до влади та зацікавлені в принципі “чим гірше – тим краще”; в якості третьої незацікавленої сторони може бути державна служба, як

спільність державних службовців які не зацікавлені в вирішенні проблеми, якщо воно потребує будь яких змін моделей керування, зменшення адміністративних важелів, збільшення прозорості політики чи то ускладнення якихось механізмів державного управління.

Щодо інститутів громадянського суспільства то “парламентські” партії, які впевнені у своїх можливостях бути обраним до парламенту, безумовно не є зацікавленою стороною у створення конкурентного механізму – партисипативна демократія для партійної презентативної демократії. Подолання цієї проблеми через створення дієвого механізму підтримки державних рішень унеможливить одноосібне представлення народу України Верховною Радою України та Президентом України (приклад відставки уряду В. Ющенка – згідно з опитуваннями та з урахуванням акцій протесту біля будинку Верховної Ради України, склад Кабінету Міністрів України мав підтримку населення).

Оцінку впливу кожної з сторін можна проводити за двома критеріями: наявність ресурсів (фінансових, адміністративних, тощо.) та рівень залучення до процесу управління. Відповідно до прикладу відставки минулого уряду, основним важелем впливу сторін можна вважати ставлення до влади, а не громадську думку. Тому рівень впливовості зацікавлених сторін набагато менший впливовості незацікавлених.

:

Для визначення альтернатив беремо форму існування/запровадження моделі створення підтримки рішень органів державної влади:

- 1) Залишити все як є;
- 2) Впровадити публічних консультацій;
- 3) Впровадити практику проведення агресивних агітаційно-пропагандистських кампаній направлених на однозначну підтримку вже прийнятих рішень органів державної влади.

I.

Основна сутність цієї альтернативи полягає в утриманні від суттєвих змін механізму прийняття рішень та залучення громадян як до попереднього обговорення, так і до проведення інформаційної громадської кампанії по діям/рішенням уряду після прийняття рішення.. Формат інформаційних зв'язків між державою та громадянами відсутній або має несистемний характер.

Переваги альтернативи:

- Не потребує впровадження в життя додаткових заходів;
- Відносно простий механізм розробки рішень, існує обмежене коло залучених до цього процесу;
- Час “проходження” проекту неконфліктного рішення та адміністративного впровадження короткий;
- Впровадження не потребує зворотнього зв'язку;
- Не потребує налагодження діалогу з недержавним сектором та відносна “незалежність” від нього.

Недоліки альтернативи:

- “Слабка” відповідність державних рішень вимогам суспільства;
- Нерозуміння рішень населенням та громадським сектором;
- Складність при забезпеченні виконання рішень через відсутність громадської підтримки;
- Конфліктність рішення з окремими суб'єктами громадянського суспільства;
- Неможливість впровадження “конфліктних” рішень без загострення ситуації в суспільстві та пониження авторитету влади;
- Зростання “відстані” між державою та громадянським суспільством;
- Неможливість переходу від патерналістичних очікувань населення до самостійного ліберального світогляду;
- Відсутність прозорості політики;
- Збільшення ваги адміністративних методів керування;
- Відсутність можливості впливу об'єднань, які не мають депутатів в Верховній Раді України – вплив тільки великих фінансових кіл.

2.

Основна ідея публічних консультацій – стратегія залучення широких кіл громадськості для створення таким чином довіри між громадянами та владою. Добре побудована програма публічних консультацій гарантує розуміння політики навіть через пасивне слухання. Навіть непопулярні рішення, на зразок запровадження нових податків, будуть підтримані громадськістю, якщо вони є складовою цілісної політики уряду. Альтернатива полягає в обов'язковому залученні зацікавлених сторін серед громадськості при розробці, прийнятті, запровадженні рішень та можливість участі у цих процесах інших громадських об'єднань і окремих громадян. Головним організатором публічних консультацій мають стати або спеціальні нові структурні підрозділи органів виконавчої влади або цю функцію потрібно додати суміжним за функціями підрозділам. Формат інформаційних зв'язків між державою та громадянами має характер обміну інформацією, як на етапі підготовки рішення так і на етапі його запровадження.

Переваги альтернативи:

- Розвиток та сприяння довірі, розуміння та співпраці між державою та громадянським суспільством;
- Сприяння “викристалізуванню” та визначенню реальних запитів суспільства, покращення відповідності прийнятих рішень запитам суспільства;
- Знаходження кращих висновків, рішень та розвиток кращого управління;
- Проведення превентивного контролю проектів рішень – визначення недоліків та невідповідностей ще на етапі розробки;
- Збільшення розуміння ціни відкритої публічної політики та імовірності її прийняття;
- Збільшення шансів на успіх урядових ініціатив;
- Використання ідей різних секторів громадянського суспільства для побудови політики держави та оцінка майбутніх проблемних ситуацій які будуть мати вплив на уряд, його політику та програми;
- Ідентифікація проблем, де потрібні дії уряду, зміна урядової політики

Недоліки альтернативи:

- Збільшення часу “проходження” рішення від розробки до прийняття;
- Потребує проведення додаткових заходів – консультацій та коштів на це;
- Залежність від розуміння проблеми громадськістю, вироблення оптимального рішення та підтримка його запровадження.
- Збільшення числа зацікавлених осіб що впливає на ускладнення прийняття рішення.

3.

Основна суть цієї альтернативи полягає в проведенні напрямленої кампанії по пропаганді рішення з метою створення підтримки серед населення, однобічне подання інформації з питання, висвітлення привабливості тільки єдиного рішення. Формат інформаційних зв'язків між державною та громадянами має однонаправлений характер агітування за рішення та тільки на етапі впровадження прийнятого рішення уряду, НГО, зацікавлені сторони не впливають на побудову та проведення інформаційної кампанії.

Переваги альтернативи:

- Не потребує впровадження в життя додаткових заходів;
- Відносно простий механізм розробки рішень, існує обмежене коло залучених до цього процесу;
- Час “проходження” проекту неконфліктного рішення та адміністративного впровадження короткий;

Недоліки альтернативи:

- “Низька” відповідність державних рішень вимогам суспільства;
- Конфліктність рішення з окремими суб'єктами громадянського суспільства;

- Неможливість переходу від патерналістичних очікувань населення до самостійного ліберального світогляду;
- Відсутність прозорості політики;
- Збільшення ваги адміністративних методів керування;
- Відсутність можливості впливу об'єднань, які не мають депутатів в Верховній Раді України – вплив тільки великих фінансових кіл.
- Додаткові заходи на проведення пропагандистської кампанії, додаткові кошти на її фінансування;
- Перехід від легальних механізмів впливу громадських організацій до нелегальних, підпільних механізмів;
- Розвиток в політиці “подвійних” стандартів за рахунок невідповідності рішень вимогам суспільства та реальному стану;
- Ріст руху протистояння державі і дії її агітаційної кампанії.

:

Для вирішення цієї проблеми – створення громадської підтримки діям/рішенням уряду, на підставі аналізу порівняльної таблиці Українському уряду рекомендується альтернатива №2 – впровадження публічних консультацій.

Уряд має визнати публічні консультації як обов'язковий невід'ємний етап процесу прийняття та впровадження рішень, проголосити про відкритість своїх установ до співпраці з інститутами громадянського суспільства над проектом рішення та на форматі його впровадження і побудови інформаційної кампанії. В кожному органі виконавчої влади повинен бути створений або відведений відповідальний підрозділ за публічні консультації та зв'язки з громадськістю. Проведення як економічних так і соціальних реформ неможливо без детально розробленого відкритого публічного плану консультацій з громадськістю та обов'язкового його дотримання.

Впровадження цієї альтернативи дасть змогу покращити якість державного управління через запровадження демократичного механізму процесу прийняття рішень та сприятиме вихованні в Україні особистості, громадянина з активною громадянською позицією.

Таблиця 1. Порівняльна оцінка альтернатив

Критерії \ Альтернативи	Ефективність	Результативність	Справедливість	Адміністративна здійсненність	Політична здійсненність	Підсумок
1	3	1	1	3	3	10
2	2	3	3	2	2	12
3	1	2	1	1	2	7

Примітка. 3 – вища оцінка, 1 – нижча оцінка.

Ефективність – затратна характеристика досягнення результату (якою ціною досягається результат) – наскільки цей механізм потребує залучення нових ресурсів: матеріальних, людських, часових.

Результативність – характеристика наближення результатів до цілі від впровадження альтернативи – наскільки є активною громадська підтримка урядових дій та відсутність акцій незгоди, протесту.

Справедливість – суспільно-цілісна характеристика відповідності результатів альтернативи до сучасних цінностей українського народу – наскільки цей механізм відповідає правам людини та громадянина.

Адміністративна здійсненність – фінансово-організаційна характеристика складності/можливості впровадження альтернативи – наскільки цей механізм вимагає структурної перебудови/побудови в уряді та ззовні нових одиниць або зв'язків.

Політична здійсненність – громадсько-політична характеристика складності/можливості впровадження.

:

Впровадження публічних консультацій при прийнятті рішення на прикладі пенсійної реформи в Україні вимагає розробки плану консультацій:

<i>Пропозиція</i>	
Ініціатор	<ul style="list-style-type: none"> • Міністерство праці та соціальної політики України; • проект компанії ПАДКО; • Українська освітня програма ринкових реформ; • Міністерство праці та соціальної політики Молодіжного уряду України
Пропозиції і цілі	<ul style="list-style-type: none"> • Залучити громадськість до обговорення пенсійної реформи; • Забезпечити українцям можливість доступу до питань для формування власної думки щодо пенсійної реформи; • Політичні: уряд перед серйозними структурними проблемами в пенсійній системі і потребує проведення негайної реформи, яка неможлива без широ- <p style="text-align: center;">И М</p>

:

Запровадження публічних консультацій в українську політику при проведенні пенсійної реформи потребує активної участі громадян України особисто та через громадські організації у процесі консультацій.

В зв'язку з тим, що публічні консультації як методи партисипативної демократії досить новий винахід не тільки в Україні, а зокрема потрібно напрацювання як теоретичного так і практичного матеріалу.

Публічні консультації є механізмом досягнення консенсусу на всіх етапах процесу розробки та впровадження урядової політики.

Самі публічні консультації є активною співпрацею з громадськістю через усі можливі комунікаційні канали з використанням таких методів як:

- Консультативні комітети;
- Широке опитування;
- *Charrette workshop* (робоча група з представників зацікавлених осіб);
- *Delphi process* (опрацьовує техніку для отримання та розділення думок експертів, пропозицій і прогнозів з спеціалізованої проблеми);
- *Discussion paper* (містить приклади фактичних консультацій);
- Фокус-група;
- “Відкритий дім” – *Open House*.
- Громадські слухання;
- Політичний колоквиум;
- Публічні зустрічі;
- Державна комісія;
- *Study circle* (робота в малому колі учасників);
- Робоча група;
- *Work shop* (мета – вирішити конкретну проблему);
- Робоча книга (приклад фактичних публічних консультацій);

На весні 1996 року федеральна, провінційна та територіальні влади Канади провели об'єднані національні публічні консультації потребуючи змін до пенсійного плану Канади (*CPP*). Розуміючи безпосередню важливість *CPP* для громадян Канади уряд вирішив заручитися громадською підтримкою для проведення такої реформи. Обставини були ідеальними для проведення всесторонніх консультацій: невідкладна проблема національного значення, різносторонність інтересів щодо питання, політичний обов'язок щодо вирішення цього питання. Ініціатива мала декілька творчих особливостей та об'єднувала особливості звичайних консультацій з новими сучасними формами діалогу. Огляд *CPP* також демонстрував потенціал для співпраці для різних інших завдань уряду.

Результати *CCP* консультацій:

1. Фінальний звіт консультацій був представлений федеральним, провінційним та територіальним міністрам фінансів і казначейства та громадськості до червня 1996. В тому звіті було вказано ставлення канадців до *CPP*: вони радили уряду залишити існуючий *CPP*, посилити його фінансування, покращити інвестиційні методи та затримати наростаючі витрати на вигоди (рахунки)– все це було включено до нового законодавства.
2. Процес *CPP* консультацій був успішним. Більш ніж 270 канадців офіційно зверталися від себе та своїх організацій. Крім того секретаріат *CPP* отримав близько 140 письмових відгуків. Безкоштовна інформаційна лінія зареєструвала 6 000 запитів та коментарів. Декі-

лька сотень канадців особисто взяли участь у слуханнях та багато з них висловили там свою думку з приводу реформування *СРР*.

Результати надали мандат для реформи законодавства щодо *СРР*. В лютому 1997, після отримання підтримки від більшості провінцій та територій проект законодавства про *СРР* був представлений в Палаті Громад. Нове законодавство *СРР* було прийнято в грудні 1997 та набуло чинності з 1 січня 1998.

:

1. Public Consultation Guide: Changing the relationship between government and Canadians. Peter Sterne. Canadian Centre for Management Development, May 1997.
2. Participatory democracy for Canada. Gerry Hunnius. Open Generation Press, Montreal. 1971.
3. Strategies of public engagement. David Gillies. McGill-Queen`s University Press. 1997.
4. Imagine Democracy. Judy Rebick. Stoddart. 2000.
5. The Partnership Handbook. Minister of Public Works and Government Services Canada. 1997
6. Public Consultations in the framework of Pension Reform. O. Beyko. 2001.
7. Пенсійна реформа в Україні: громадські слухання. Відродження 2001.

(УАДУ, Київ)

Public Relations

:

Україна перебуває в процесі величезних змін, трансформації і переходу від тоталітарної системи до демократії. Ефективні зв'язки між урядом та громадськістю є особливо важливими в перехідній ситуації, тому що громадяни мають право знати все про політику та діяльність свого уряду. Громадськість вимагає більш достовірної і вчасної інформації для того, щоб зрозуміти ті чи інші кроки уряду в різних сферах соціального та економічного життя.

Одним з інструментів, за допомогою яких політика уряду буде зрозумілішою і доступнішою як для журналістів, так і для широкого загалу, може стати ефективна система публік релейшнз в органах державної влади. Створення системи публік релейшнз (зв'язків з громадськістю) для налагодження прямих і зворотних зв'язків між суб'єктами державного управління та громадськістю з метою забезпечення права громадян на доступ до інформації і на участь в управлінні державними справами – проблема нова для України. В країнах розвинутої демократії система публік релейшнз включає дослідження й аналіз громадської думки, проведення громадських консультацій і слухань, заходів з інформування громадськості щодо політики уряду, надання інформаційних послуг громадянам, стратегічне комунікаційне планування тощо [8]. У нас така система поки що відсутня, публік релейшнз в державному секторі управління обмежуються роботою урядових прес-служб]

фесійну підготовку чи розвинути певні навички. Все це спричинює

public relations

:

Проблема створення системи публік релейшнз в державному секторі зачіпає інтереси декількох груп учасників політичного процесу. *По-перше*, інтереси самої громадськості, тобто сукупності громадських, політичних, професійних утворень, які існують в Україні і які зацікавлені в отриманні повної, достовірної інформації від уряду. *По-друге*, інтереси бізнесових кіл – комерційних, приватних, банківських структур, чий бізнес залежить від ефективності урядових комунікацій. *По-третє*, інтереси власне державного сектора, бо успіх запроваджених реформ у різних сферах суспільного життя прямо пов'язаний з підтримкою їх широкою громадськістю.

У системі комунікаційних зв'язків між названими групами інтересів сьогодні можна спостерігати певні перекося. Зокрема, найбільші фінансові, медійні, кадрові ресурси для розв'язання окресленої вище проблеми зосереджені в руках уряду, що дає йому колосальні переваги, такі, як монополія на інформацію (робота прес-служб як “розпорядників” інформації в такому ракурсі не слугує, а тільки заважає ефективному діалогу між урядом і громадськістю).

У громадськості ресурси, навпаки, дуже обмежені, однак, у сучасній політичній ситуації (особливо це актуально напередодні виборів) громадськість отримує більше прав, у т.ч. право контролювати уряд.

Проблема створення ефективної системи публік релейшнз повинна бути вирішена і на горизонтальному, і на вертикальному рівнях, бо стосується як міністерств і відомств, так і органів державної влади на місцях (обласних, міських, районних державних адміністрацій). Відповідно до Конституції України, всі громадяни України мають однакові права на задоволення інформаційних потреб (ст.35). Однак, урахувавши те, що першим етапом вирішення цієї проблеми має стати її розв'язання на рівні уряду, рекомендації, викладені в цій аналітичній записці, адресовані саме центральним органам виконавчої влади.

Законодавча база

В Україні існує певна нормативно-правова база для врегулювання діяльності урядових прес-служб і процесу комунікації між державним сектором управління та засобами масової інформації. Перш за все, це Конституція України (1996), що проголошує заборону цензури (ст.15) і гарантує право на свободу думки і слова (ст.34). Конституція України також гарантує кожному громадянину право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб (ст.34).

Процедуру взаємодії органів д нЦ ії п грж щц

Загальна кількість законодавчих і підзаконних актів з питань інформаційної діяльності в Україні перевищує 110 документів. Однак незважаючи на наявність такої потужної законодавчої бази, ефективність і результативність урядових інформаційних служб залишається низькою. Враховуючи це, Президент України та Кабінет Міністрів України намагалися вирішити цю проблему за допомогою постанов, розпоряджень і указів.

Один із недавніх указів Президента України Л.Д.Кучми “Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади” від 17.05.2001 р. №325/2001[3] проголошує необхідність розробки законопроектів, спрямованих на “створення належних правових засад для реалізації громадянами конституційних прав на участь в управлінні державними справами та на вільний доступ до інформації про діяльність органів державної влади, а також на забезпечення гласності та відкритості діяльності цих органів...”.

Ці законопроекти повинні, зокрема, передбачити:

- створення умов для вільного доступу громадян до рішень органів державної влади та до інформації про діяльність цих органів;
- чіткіше визначення підстав для обмеження доступу до інформації в інтересах національної безпеки, забезпечення прав людини, збереження комерційної таємниці тощо;
- впорядкування механізмів надання громадянам органами державної влади інформаційних та інших послуг, насамперед тих, що стосуються реалізації їх конституційних прав, задоволення потреб та інтересів;
- визначення ефективних механізмів залучення громадськості до процесів формування і реалізації державної політики;
- надання підтримки створенню і розвитку інформаційних та консультативних центрів у органах державної влади, а також національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет, забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні;
- удосконалення взаємодії органів державної влади із ЗМІ та громадськими організаціями;
- удосконалення організаційного, технічного та фінансового забезпечення інформування громадян про діяльність органів державної влади.

В іншому Указі Президента України “Про рішення РНБО від 31 жовтня 2001 року “Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України” від 6 грудня 2001 року №1193/2001 Кабінету Міністрів запропоновано в двомісячний термін подати на розгляд Верховної Ради України проект Концепції національної інформаційної політики та інформаційної безпеки, а в шестимісячний термін – розробити проект Стратегії впровадження національної інформаційної політики, приділивши, зокрема, увагу вдосконаленню системи інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади та формуванню єдиної державної системи зв’язків з громадськістю.

():

Необхідність вдосконалення системи інформування громадськості про діяльність органів виконавчої влади сьогодні усвідомлюють як значна частина керівників цих органів, так і найвищі посадові особи держави. Свою позицію з даного питання Президент України Л.Д.Кучма висловив у виступі на третьому Всесвітньому форумі українців 18 серпня 2001 року, назвавши “розширення сфери свободи преси та вільного розповсюдження інформації з одночасним посиленням захисту національного інформаційного середовища” одним із першочергових завдань у справі розбудови демократичної правової держави.

Про необхідність підвищення ефективності роботи прес-служб та переходу на нову модель роботи, базовану на демократичних принципах вільної преси та вільного доступу до інформації неодноразово висловлювалися учасники семінарів, “круглих столів” і зустрічей, які влаштувалися для працівників урядових прес-служб Кабінетом Міністрів України, Міжнародним центром перспективних досліджень, Академією української преси, заходами у рамках проекту Tacis та іншими державними і недержавними структурами.

Так, під час опитувань представників прес-служб центральних урядових установ та обласних державних адміністрацій, які проводилися в рамках семінару “Перспективи реорганізації урядових

прес-служб в Україні”, одностайною виявилася думка про необхідність реформування існуючих прес-служб. Серед основних недоліків, що характеризували (і характеризують - авт.) стан урядових прес-служб, були названі:

- відсутність типового положення про прес-службу і, як наслідок, невпорядкованість структури і невизначеність функціональних обов'язків працівників (кожне міністерство визначає структуру прес-служби і посадові обов'язки працівників на власний розсуд);
- відсутність зв'язків між прес-службами;
- нестача сучасних інформаційних технологій у роботі прес-служб;
- недостатня прозорість дій влади.

Основні перешкоди в підвищенні ефективності роботи прес-служб були сформульовані учасниками семінару як:

- недостатній рівень професіоналізму у самих працівників прес-служб;
- низький статус прес-служб у службовій ієрархії;
- слабе матеріально-технічне забезпечення.

Учасники семінару також погодилися з тим, що прес-секретарі практично ігноруються при обговоренні та прийнятті політичних рішень, хоча, постійно працюючи з пресою та журналістами, саме прес-секретарі більше знають (чи можуть знати) про реакцію громадськості щодо певних рішень та дій уряду. Була підтверджена й думка про те, що найбільшу роль у справі підвищення статусу, ефективності роботи, технічного забезпечення прес-секретаря та всієї прес-служби відіграє тільки керівник міністерства, відомства чи іншого органу державної влади. Адже від того, як керівник ставиться до прес-служби, наскільки він відкритий для преси і журналістів, залежать умови роботи прес-служби, рівень її поінформованості й оперативності.

Ці питання піднімалися також під час серії семінарів “Підтримка прес-служб державних установ”, що відбулися в лютому - квітні 1998 року в рамках проекту Tacis, зустрічі з Ульріхом Вільгельмом, прес-секретарем Прем'єр-міністра Баварії під назвою “Паблік Рілейшнз в дії”, влаштованої Академією української преси в жовтні 2000 р., та ін.

Президент фірми громадських зв'язків “Ромир” Любомир Квасниця (Канада) вважає, що незважаючи на реорганізацію українських прес-служб, їхня робота все ще значно відрізняється від того, як працюють аналогічні структури на Заході. Серед найголовніших причин він називає неврегульованість інформаційного простору і невизначеність процедур, за якими виступає інформація. Квасниця вважає, що якщо інформація буде вільно доступна, то це буде на користь демократії.

- 1) Залишити існуючі прес-служби без змін;
- 2) Створити нові інформаційно-аналітичні управління (служби зв'язків з громадськістю) в органах державної влади;
- 3) Реорганізувати існуючу систему *Public Relations* з урахуванням світових стандартів;
- 4) Централізація інформаційної політики на основі інформаційних служб Кабінету Міністрів України та Адміністрації Президента України;
- 5) Використання інформаційних послуг недержавного сектора.

1.

Описом альтернативи може служити викладене в попередніх розділах цієї аналітичної записки.

Переваги альтернативи:

1. Прес-служба все ж таки буде існувати як необхідна структурна ланка державного органу.
2. Для підвищення ефективності роботи прес-служби не потрібно додаткових коштів з державного бюджету.

Недоліки альтернативи:

Робота прес-служб буде зводитися, в основному, до управління щоденними комунікаційними операціями, як це робиться зараз. Основна їх частина викладена в Законі України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації". Це:

- випуск і розповсюдження бюлетенів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації і т.п.;
- проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади і місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації;
- підготовка і проведення теле- і радіопередач;
- забезпечення публікацій (виступів) у ЗМІ керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади;
- створення архівів інформації про діяльність органів державної влади тощо.

Це лише одна з чотирьох комунікаційних функцій, які виконують інформаційні підрозділи міністерств у багатьох демократичних країнах (наприклад, у департаментах Канади)². Поза увагою прес-служб залишаються:

1. *Комунікаційні дослідження та аналіз.* Ця функція повинна включати аналіз суспільної обстановки через дослідження громадської думки, моніторинг преси, кореспонденції чи телефонних дзвінків до департаменту.
2. *Надання комунікаційних порад.* Такі поради можуть надаватимуться інформаційними службами як працівникам департаменту, так і міністру стосовно питань: як ефективно надати інформацію про уряд, як діяти в кризовій ситуації, як той чи інший курс дій може бути сприйнятий суспільством тощо.
3. *Комунікаційне планування.* У Канаді з 1998 року, від часу введення в дію Communications Policy of the Government of Canada (Комунікаційної політики уряду Канади) комунікаційне планування стало невід'ємною частиною процесу вироблення і впровадження політики. Кожна доповідна записка до Кабінету Міністрів обов'язково містить комунікаційний план. Річний стратегічний план роботи департаменту, де викладені основні цілі й пріоритети, також повинен включати комунікаційний план.

2.

У штатному розписі органу державної влади передбачається введення нової структурної одиниці (можливо, через злиття існуючої прес-служби з відділом, що виконує організаційно-аналітичні функції) з кількістю працівників, що є експертами за кожним із напрямків, за якими спеціалізується

² Департамент у Канаді – це еквівалент українського міністерства (відомства).

орган державної влади. Керівник управління безпосередньо підпорядковується керівнику органу державної влади. Завдання управління полягає в збиранні, аналізі, узагальненні, розповсюдженні та інших операціях з інформацією, а також у виконанні всіх чотирьох комунікаційних функцій:

- 1) комунікаційні дослідження та планування;
- 2) надання комунікаційних порад;
- 3) комунікаційне планування;
- 4) управління щоденними комунікаційними операціями.

Переваги альтернативи:

1. Буде створена комунікаційна структура абсолютно нового типу, куди придуть працювати люди з новим мисленням і новими підходами до справи.
2. Будуть чітко визначені функціональні обов'язки працівників управління.
3. Буде висвітлюватися діяльність всіх управлінь і відділів органу державної влади.
4. Тіснішим стане зв'язок новоствореного інформаційно-аналітичного управління (служби зв'язків з громадськістю) з керівництвом та всіма структурними підрозділами органу державної влади, іншими державними і громадськими організаціями, яких цікавитиме інформаційно-аналітичний продукт, вироблений в управлінні.

Недоліки альтернативи:

1. Створення нових інформаційно-аналітичних управлінь потягне додаткове навантаження на державний бюджет. Але якщо грамотно підійти до цього питання (з комунікаційної точки зору), то "увага керівників держави до такої важливої проблеми і виділення коштів для її розв'язання" з неоліку легко може перетворитися на перевагу.
2. Нове не відразу може знайти відгук як у самому органі державної влади, так і серед громадськості.

3.

Public Relations

На існуючі прес-служби покладається більше повноважень, професійний рівень працівників підвищується шляхом відповідних семінарів, через стажування в органах державної влади, за кордоном або через навчання в УАДУ. Можливе введення додаткових штатних одиниць.

Переваги альтернативи:

1. Частково підвищиться ефективність роботи прес-служб завдяки використанню їх працівниками набутих у процесі навчання (стажування) навичок та зарубіжного досвіду.
2. Частково впорядкується структура прес-служби.
3. Для втілення в життя цієї альтернативи не потрібно великих бюджетних асигнувань.

Недоліки альтернативи:

1. Неможливо всіх навчити працювати за новими моделями одночасно.
2. Може збільшитися плінність кадрів, бо краще підготовлений працівник (особливо той, хто пройшов закордонне стажування) може знайти оплачуванішу роботу.
3. Фактично, це буде "зміна вивіски", бо реорганізація може ніяк не вплинути на структуру і розподіл обов'язків працівників прес-служб. У цьому переконує невдалий досвід декількох спроб реорганізації роботи прес-служб, здійснених Прес-службою Кабінету Міністрів України.

4.

Діяльність існуючих урядових прес-служб скеровується прес-службами КМУ та АПУ.

Переваги альтернативи:

1. Ефективність роботи урядових прес-служб може частково покращитися, бо буде контролюватися "згори". У нашій свідомості ще досить сильним залишається елемент страху перед керівництвом, що теж іноді має свої позитивні сторони.
2. Урядові прес-служби будуть краще скоординовані.

3. Вся інформація про роботу різних державних органів буде централізовано зосереджуватися в одних руках – в інформаційних службах найвищих органів влади.
4. Впровадження в життя цієї альтернативи теж не потребує значних коштів з державного бюджету.

Недоліки альтернативи:

1. Ця альтернатива як варіант розв'язання проблеми ніяк не вплине на структуру і методи роботи прес-служб (хіба що через відповідні директиви і циркуляри).
2. Мало самостійності, ініціативи буде надаватися самим прес-службам, бо в цій ідеї є щось від часів тоталітарного суспільства, коли все було підзвітне і підконтрольне “центру”.
3. Ідея централізації інформаційної політики в такому сенсі несумісна з пріоритетами і принципами вільного демократичного суспільства.

5.

До послуг фірм громадських зв'язків чи Public Relations часто звертаються урядові інформаційні служби на Заході, зокрема, в Канаді. Фахівці цих фірм не тільки є досвідченими спеціалістами, але й не є зацікавленими особами. До їх послуг звертаються у випадках розробки загальнонаціональних програм і проектів, під час організації міждержавних візитів, виборчих кампаній тощо. Враховуючи те, що в Україні вже почав розвиватися ринок PR-послуг, урядові прес-служби можуть залучати до співпраці PR-менеджерів недержавного сектора.

Переваги альтернативи:

1. Значно розшириться спектр інформаційних послуг, які можуть використовуватися і надіватися державним сектором управління. Крім традиційних media relations технологій (підготовка прес-релізів, організація прес-конференцій тощо) до переліку можуть увійти:
 - Навчання персоналу достойно презентувати орган державної влади засобам масової інформації, іншим державним структурам, громадськості.
 - Особливі події: організація презентацій проектів, ювілеїв та інших внутрішніх свят.
 - Дослідження цільових аудиторій, їхніх переваг, культурних та інших традицій.
 - Кризовий менеджмент: підготовка системи керування державним органом та збереження його репутації під час так званого “особливого періоду” (скандал, відставка керівника, загальна економічна криза тощо).
 - Маркетингові комунікації: підготовка промов, брошур, періодичних видань, передач та іншої друкованої й відеопродукції.
 - Зв'язки з урядом і Верховною Радою для лобіювання інтересів державного органу.
 - Розробка й підтримка іміджу як органу державної влади і його керівника, так і співробітників [7, 44].
2. Керівники і персонал державного органу розширять своє уявлення про т.зв. “внутрішній PR”, що сприятиме формуванню здорового психологічного клімату в колективі, кращій координації роботи різних структурних підрозділів тощо.
3. Більше уваги буде приділено іміджу керівника і самої установи.
4. Фахівці PR з-поза уряду не мають особистої зацікавленості, займають нейтральну позицію. Відповідно, їхня точка зору буде об'єктивною.
5. Приватні (комерційні) фірми, що спеціалізуються на PR-послугах, володіють значним досвідом.

Недоліки альтернативи:

1. Втілення в життя цієї альтернативи потягне значне навантаження на державний бюджет, адже “вартість організованих крупними вітчизняними PR-агентствами акцій “зовнішнього PR” (від прес-конференції до події) в масштабах усієї держави становить \$1,5 – 50 тис., іноді \$100 тис., у масштабах міста – від \$1 тис. до \$10 тис.” [7, 45].
2. Фахівці з новітніх PR-технологій мають досвід роботи з комерційними структурами, але мало обізнані зі специфікою і методами роботи державних установ.

:

Порівняємо вищевикладені альтернативи за критеріями:

Ефективність будемо розуміти як співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами;

Результативність – як міру досягнення проголошених цілей політики;

Справедливість – як можливість забезпечення права громадян запитати і отримати відповідь;

Адміністративну здійсненність – як реальну здатність втілити в життя певну альтернативу за допомогою наявних адміністративних ресурсів і методів;

Політичну здійсненність – як можливість впровадження даної альтернативи в конкретних соціально-політичних умовах.

При оцінюванні будемо користуватися трибальною шкалою, де 3 – висока оцінка, 2 – середня, 1 – низька (див. Табл. №1).

Таблиця 1. Оцінки альтернатив

	Залишити існуючі прес-служби без змін	Створити нові інф.-аналіт. управління (служби зв'язків з громадськістю)	Реорганізувати існуючу систему PR	Централізація інф.політики прес-службами КМУ та АПУ	Використання інформаційних послуг недержавного сектора
Ефективність	1	3	2	2	3
Результативність	1	3	2	2	3
Справедливість	1	3	2	1	2
Адміністративна здійсненність	3	2	2	2	1
Політична здійсненність	1	3	2	1	2
	7	14	10	8	11

Як видно з наведеної таблиці, найбільшу кількість балів – 14 – набрала Альтернатива 2 “Створити нові інформаційно-аналітичні управління (служби зв'язків з громадськістю) в органах державної влади”.

:

Шлях 1:

1. Кабінет Міністрів України розробляє проект типового положення про інформаційно-аналітичне управління (службу) міністерства (відомства).
2. Проект направляється до центральних органів виконавчої влади для обговорення і внесення пропозицій.
3. Проект зі змінами і доповненнями затверджується Кабінетом Міністрів України і надсилається до центральних органів виконавчої влади для виконання.

Шлях 2:

1. На базі одного з міністерств (відомств) проводиться експеримент: створюється інформаційно-аналітичне управління (відділ, служба). Якщо є подібна структура, вивчається її досвід.
2. Досвід узагальнюється і надсилається до КМУ з метою подальшого поширення в інших органах державної влади.
3. Далі див. Шлях 1.

:

1. Конституція України. – К. – 1996.

2. Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації” //Голос України. – 1997. – 17 жовт. - №196.
3. Указ Президента України Л.Д.Кучми “Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади” від 17.05.2001 р. №325/2001//Урядовий кур’єр. – 2001. – 22 трав. - №88.
4. Указ Президента України “Про рішення РНБО від 31 жовтня 2001 року “Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України” від 6 грудня 2001 року №1193/2001//<http://www.kuchma.gov.ua>.
5. Кучма Л. Українська держава – це наша велика єднальна сила. Виступ Президента України Л.Д.Кучми на третьому Всесвітньому форумі українців// Урядовий кур’єр. – 2001. – 21 серп. - №150.
6. Звіт про семінар “Перспективи реорганізації урядових прес-служб в Україні”. Прес-служба КМУ, Міжнародний центр перспективних досліджень. – Київ. – 1997.
7. Петрович О. Главная ценность PR//Компаньон. – 2001. - №23. – С.42-45.
8. Effective communications between the public service and the media. Sigma Papers: No.9 - Paris: OECD, 1996.
9. Communications Policy of the Government of Canada (draft – for consultations only). Treasury Board Secretariat document. – June 19, 2001.

(Одеський регіональний інститут державного управління УАДУ)

:

Освіта - одна з найбільших і найосновніших складових державної системи, її політичної, соціально-економічної, культурної і наукової організації. В Україні це сфера економічної діяльності понад 1.7 мільйона громадян, або понад 7% людей, зайнятих у всіх галузях економіки. Питома вага освіти в соціально-економічній структурі суспільства визначає її вплив практично на всі процеси, і насамперед, на формування суспільної думки і відношення громадян до соціальних перетворень.

Середня освіта – найважливіша частина освітньої системи, але в Україні вона все ще розглядається як невиробничий сектор, як сфера соціальної підтримки суспільства, а не як головний механізм соціальних змін. Її значення важко переоцінити за тих обставин, коли суспільство знаходиться у перехідному періоді. Середня освіта повинна змінити остаточні цілі, визначені суспільством, і стати інститутом, що формує нового громадянина, спроможного творчо використати знання за умов, що змінюються.

В цей час Україна будує демократичне суспільство, головними принципами якого є відкритість і прозорість усієї діяльності держави. Швидке зростання громадських організацій у світі веде до розвитку нового суспільства, в якому громадськість значно впливає на урядову політику у всіх галузях громадського життя. В Україні немає таких громадських організацій, особливо в середній освіті, які були б досить впливовими, щоб робити те, що вони повинні робити. За Законом України “Про загальну середню освіту”, громадські організації мають право брати участь в управлінні середньою освітою (стаття 39), але немає жодних установлених механізмів або методів взаємодії між громадськими організаціями та урядом, щоб переконатися, що усе, що робить держава, виконано належним чином і для людей. В даний час в Україні усі функціональні аспекти середньої освіти все ще знаходяться під контролем уряду, наприклад, фінансування, кваліфікування вчителів, оцінювання учнів, розмір шкіл і класів, підручники, навчальні засоби та устаткування шкіл. Держава не бажає змінювати щось, тому що надійніше тримати все в своїх руках і не дозволяти громадськості приймати рішення, що можуть не збігатися з тим, чого хоче держава.

Проблема полягає в тому, щоб знайти такі механізми або методи, які узгоджували б урядові наміри і суспільні інтереси, які відповідають специфічним умовам в Україні і є необхідним для забезпечення реалізації принципів демократії.

:

Проблема взаємодії між громадськістю і державою в управлінні середньої освіти не нова. В Україні, перш, ніж вона стала незалежною, принципи адміністративного управління були недоторканими. Внаслідок цього управління освітою в Україні здійснювалося на теоретичній основі початку ХХ-го сторіччя.

Перед тим, як розпався Радянський Союз, управління освітою було жорстко централізованою системою, яка не могла управляти відповідними процесами стабільного функціонування освіти і її розвитку за нових умов існування. До деякої міри така ситуація має місце і в сучасній Україні також. На думку російських фахівців, усі недоліки управління, які виникли в цій ситуації, стали однією з найважливіших причин суперечностей між об’єктивними вимогами суспільства до освітньої системи і загальним її станом. Криза в освітній системі була обумовлена відсутністю механізмів саморозвитку. Інакше кажучи, жоден рівень системи не був зацікавлений в освоєнні нововведень, фінансувалося тільки поточне функціонування освітніх закладів, асигнування на розвиток системи не виділялись, педагогічна наука і практика не взаємопов’язувались. Відповідно до цього, щоразу, коли реальний стан освітньої системи ставав настільки критичним, що, навіть поверхово, не відповідав необхідним вимогам держави, починалася нова реформа, яка не торкалася основ системи. Така стратегія в сфері освіти тільки гальмувала динаміку розвитку суспільства, а її продовження не має майбутнього.

Існує декілька істотних недоліків в сучасній українській освітній системі. Першим є невизначеність цілей управління, не існує жодних стандартів якості освіти, соціальне замовлення в освіті не визначено. Другий недолік у тому, що існуючі нині механізми управління спроможні гарантувати тільки спізню реакцію, тому що управління здійснюється в режимі підтримки існуючої системи, а сучасне управління повинно бути прогностичним або випереджаючим. Третій недолік - низька ефективність контролю за виконанням рішень. Контроль здійснюється тільки щодо найважливіших рішень. Оскільки освітні цілі чітко не визначено, заплановані зміни в освітніх системах і закладах не узгоджуються між собою і не формують єдиного цілого. Разом з підвищенням цілеспрямованості, системності і гнучкості управління розвитком освіти сучасний її стан вимагає активної участі громадських організацій у визначенні перспектив розвитку освіти. Участь громадських організацій у прийнятті рішень - чистий доказ демократії в освітній сфері, тому що освіта і демократія - в цілому з'єднані ідеї, і освіта буде дієвішою, коли буде дієвішою демократія, і навпаки.

():

Усі зацікавлені сторони управління середньою освітою в Україні можуть бути розділені на дві великі групи і два рівні. Групами є уряд і громадськість. Уряд здійснює управління освітою, засноване на законодавстві, і складається з Міністерства освіти і науки України, Вищої атестаційної комісії, обласних управлінь та районних відділів освіти, і нарешті шкільних адміністрацій.

Громадськість визначено як особистості чи групи, які можуть брати участь в управлінні середньою освітою. Це можуть бути:

1. Всеукраїнські організації, наприклад:
 - a) Всеукраїнська професійна спілка працівників освіти і науки;
 - b) Асоціація керівників шкіл України;
 - c) Творча спілка вчителів України;
 - d) Інші.
2. Місцеві громадські організації, наприклад:
 - a) Професійні вчительські об'єднання;
 - b) Вчительські ради;
 - c) Батьківські ради;
 - d) Учнівські ради;
 - e) Зацікавлені групи з особливою метою.

Рівні розділені на центральний і місцевий. На першому рівні міністерство взаємодіє з всеукраїнськими організаціями і на другому нижчі урядові установи і шкільні адміністрації взаємодіють з вчительськими та батьківськими радами для вирішення специфічних проблем і планування. Але вчительські і батьківські ради не працюють разом.

, :

Використовуючи досвід Онтаріо, можна виробити три альтернативи для змін, можливих в умовах, що склалися в Україні. Крім того, необхідно мати на увазі відсутність коштів. Це означає, що всі альтернативи повинні бути реалізовані з незначним фінансуванням або без нього взагалі:

- 1) Громадські ради на центральному рівні;
- 2) Шкільні ради на місцевому рівні;
- 3) Ради як центрального так і місцевого рівнів

1.

Установлення свого роду громадської ради на центральному рівні взаємодії між урядом і громадськістю. Рада може складатися з представників громадських організацій, які будуть мати можливість обговорювати проблеми освіти і приймати рішення, що можуть бути представлені до міністерства у формі поради. Міністерство повинне визначити обсяг проблем, що можуть бути винесені на розгляд ради для подальшого обговорення.

Переваги альтернативи:

Головна перевага - можливість для уряду чути голос громадськості і знати те, чого люди дійсно хочуть. Для громадськості це можливість виразити свої ідеї і знати, що ці ідеї будуть вислухані.

Недоліки альтернативи:

Побажання громадськості можуть не збігатися з напрямками урядової політики. Уряд буде змушений вибирати між вираженням демократії і затвердженням встановленої урядової програми. Проблеми, важливі для однієї локальної області, можуть не привернути увагу на центральному рівні.

2.

Запровадження шкільних рад згідно з онтарійською моделлю на місцевому рівні. Шкільні ради мають обговорювати внутрішні шкільні проблеми і приймати рішення у межах державних програм і законодавства. Їхні пропозиції щодо вирішення проблем будуть представлені на розгляд директора школи, який має прийняти рішення, засноване на пропозиціях рад. Структура такої ради може бути наступною:

1. Батьки - 1-2 особи;
2. Учителі школи - 1-2 особи;
3. Директор і заступник директора школи;
4. Представники техперсоналу школи -1-2 особи;
5. Учні школи - 1-2 особи;
6. Особа (не вчитель або директор школи), яка є членом будь-якої освітньої громадської організації;
7. Представник від громади (не батько, не вчитель або директор школи).

Число представників від кожної групи залежить від розмірів школи і місцевого муніципалітету.

Відповідальність шкільної ради може включати:

- Учнівська та вчительська дисципліна;
- Ремонт школи;
- Проблеми учнівського харчування, позапрограмної діяльності, опалення тощо;
- Проблеми проведення заходів, що стосуються шкільної діяльності тощо.

Переваги альтернативи:

Шкільна рада - найкраще вираження місцевої демократії. Громада має можливість брати участь у прийнятті рішень, а директор школи - знати те, чого хочуть люди. У той же час, директор не зобов'язаний приймати рішення, засноване саме на пропозиціях рн В

Таблиця 1. Оцінки альтернатив

Критерії оцінки	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
Результативність	Середня	Низька	Висока
Політична доцільність	Висока	Низька	Середня
Адміністративна доцільність	Середня	Середня	Висока
Ефективність	Середня	Низька	Висока
Справедливість	Середня	Середня	Висока

Таблицю 1 складено з визначень критеріїв оцінки трьох запропонованих альтернатив.

На думку автора найрезультативнішою має стати третя альтернатива, тому що вона являє собою органічне поєднання центрального і місцевого впливу громадськості на державну політику. Найнижчу результативність буде мати друга альтернатива, тому що лише один місцевий рівень неспроможний ефективно впливати на вироблення політики. Нарешті, середню результативність матиме перша опція, тому що на центральному рівні громадські організації хоча і будуть мати вплив на державну політику, проте не матимуть достатньої підтримки фахівців на місцевому рівні.

Щодо наступного критерію, то можна зазначити, що політично найбільш доцільною буде перша альтернатива, тому що громадські організації зможуть безпосередньо приймати рішення, в тому числі і політичні. Друга і третя альтернативи матимуть відповідно низьку і середню політичну доцільність, тому що самий місцевий рівень нічого не зможе вдіяти без підтримки центрального, а їх органічне поєднання буде постійно наштовхуватись на непорозуміння то з одного, то з іншого боку з причини різних політичних поглядів, яких значно більше на місцевому рівні.

Стосовно трьох останніх критеріїв, то очевидно, що найвищими адміністративна доцільність, ефективність та справедливість будуть у третьої альтернативи, тому що центральний та місцевий рівні, поєднані адміністративно, будуть ефективніше працювати, а справедливість з точки зору демократизації найбільше тільки при залученні широкої громадськості всіх рівнів до прийняття рішень.

Приймаючи до уваги вищезначене, третя альтернатива є найкращою, тому що вона висловлює найширшу демократію і найбільшу відкритість і прозорість для людей. З іншого боку ця альтернатива вимагає мінімального фінансування.

Запровадження цієї альтернативи може бути виконано за три стадії:

Стадія 1. Запровадження шкільних рад;

Стадія 2. Запровадження громадських рад;

Стадія 3. Контрактування освітніх громадських організацій.

Місцевий рівень є першим, тому що Україна повинна спочатку децентралізувати освітню систему. Пізніші стадії будуть направлені на поступове вирішення якісних проблем, що виникають в українській системі освіти. Усі стадії можуть бути запроваджені протягом 3-5 років.

У другій половині 1960-х рр. освітня політика в Онтаріо відійшла від традиційного, централізованого підходу з адміністративним впливом і тяжіла до децентралізованої, асиметричної політики взаємозалежності. Така політика домінувала до середини 1990-х років. Уряд NDP встановив централізованішу систему, з центральним здійсненням більшої наглядової ролі порівняно з місцевими повноваженнями. Ціль полягала в тому, щоб зробити прозорішим правила і стандарти, за якими довірені особи і педагоги всі задіяні місцеві сторони зокрема, будуть працювати і звітувати. Міністр освіти також прагнув підтримати місцеву демократію, збільшуючи участь батьків у прийнятті рішень. Починаючи з 1995 року, уряд консерваторів заснував політизоване адміністративне агентство, що прийняло конфронтаційну позицію стосовно зацікавлених сторін, зменшило владу шкільних довірених осіб, скоротило персонал середнього рівня, і придушило діяльність виконавчих комітетів вчительських профспілок. Більшість цих змін було включено в законопроект 160. Рішення тепер почали прийматися радниками міністра і ключових членів кабінету міністрів, чия позиція керувалася злиттям неоліберальної і неоконсервативної ідеологій і думкою виборців.

Політика і конфлікт, що оточував перебудову урядом структури комунальних служб в середині 1990-х рр. в Онтаріо, займали перші сторінки газет протягом останньої половини 1990-х і до 2000 року. Одним з втягнутих секторів була освіта, фінансована державою. Конфлікт, розгорнутий у формі двотижневого загального вчительського страйку, призвів до низки судових позовів, письмового наклепу, до балансування на грані війни проти закриття шкіл, виступів шкільних управлінь і прийняття суперечного законодавства і правил. Жоден камінь не залишився незрушеним двома урядами консерваторів у відновленні становища початкової та середньої освіти на всіх фронтах: навчальна програма, організація шкіл, оцінювання учнів, фінансування і управління.

Очевидно, що в описаний час середня освіта в Онтаріо знаходилась фактично у такій же ситуації як сьогодні в Україні. Система як ніколи потребувала більшої демократії, широкої участі громадських організацій у прийнятті рішень на всіх рівнях. Ця проблема ефективно вирішувалась на місцевому рівні через, вироблені шкільними управліннями і місцевими школами, різні програми участі громадян у прийнятті рішень. Наприклад, Районне шкільне управління Блуотера, вірячи “у встановлення взаємних зв’язків з бізнесом, промисловістю, агентствами та громадою для підтримки навчання, ... виробило таку систему участі громади в управлінні освітою, щоб освітні програми були доступні для всіх членів громади”. Стратегія Управління освіти Лейкхеда “заохочує громаду до участі у вирішенні освітніх проблем, що позитивно впливає на навчання учнів і на життя громади”. Управління освіти Лейкхеда також розробило кілька типів участі громади в прийнятті рішень. Головні серед них:

1. Неофіційне партнерство - має неформальну природу і коротке в часі: приблизно один день. Воно може включати розширення учнівських програм. Зазвичай умови короточасної участі сформовані через усну угоду.

2. Партнерство типу “Учень/група/школа”: довгострокова співпраця, що включає учнівську програму. Партнерство у виробленні програм можуть бути двох типів:

а) Вироблення довіри: кооперативна освіта, учнівство тощо.

б) Розширення програми: " Прийміть школу ", планування роботи, менторство тощо.

3. Управління і регіональне партнерство – довгострокова співпраця, що об’єднує студентів з багатьох шкіл і вимагає розгляду програм. Таким партнерством може бути завоювання довіри або розширення програм.

4. Партнерство типу “Допомога/реклама”: допомога освітнім закладам з боку організацій (напр.: надання коштів для спортивних змагань, устаткування для ігор, консультування в обмін на використання комп’ютерної лабораторії). Рекламування програми, продукції, або події шляхом широкого оприлюднення, з використанням усних, письмових, або дикторських повідомлень, зв’язків з громадськістю, ілюстрованих методів (напр.: телемаркетинг, реклама тощо).

Незважаючи на злиття малих шкільних управлінь у більші, їх ще й досі багато - окремо для суспільних шкіл, окремо для католицьких шкіл тощо. У той час як праця довірених осіб управлінь погано оплачується і вони стали менш кваліфікованими, ніж були, починаючи з 1995 р., прагнуть брати участь в муніципальних виборах кожні три роки і бути юридично відповідальними за кінцевий результат і шкільну стратегію в межах законів Онтаріо.

Чудовим прикладом місцевої демократії є шкільна рада. Відповідно до Статуту шкільних рад, виробленого в межах Закону про освіту Онтаріо, ціль шкільних рад - через активну участь батьків поліпшувати досягнення учнів і розширювати підзвітність освітньої системи батькам. Найуживанішим способом досягнення мети є вироблення рекомендацій відповідно до Статуту для директора школи і шкільного управління, що призначило раду. Шкільна рада повинна складатися з наступних людей:

1. Один чи двоє батьків
2. Директор школи
3. Принаймні один учитель, який працює у школі
4. Одна особа, яка працює у школі, на відміну від директора школи чи іншого вчителя
5. Один чи два учні, призначені учнівською радою школи
6. Один представник громади, призначений іншими членами ради
7. Одна особа, призначена асоціацією, яка є членом всеонтарійських громадських організацій.

Така шкільна рада є відповідальною за консультування директора з внутрішніх проблем, наприклад, вчительська і учнівська дисципліна, оцінювання учнів, ремонт школи тощо.

На провінційному рівні існує взаємодія між урядом і великими всеонтарійськими чи всеканадськими освітніми громадськими організаціями, наприклад:

- Канадська Освітня Асоціація (КОА);
- Канадська Асоціація Керівників Шкіл (КАКШ);
- Канадська Федерація Учителів (КФУ);
- Канадська Асоціація Шкільних Управлінь (КАШУ);
- Рада Директорів Онтаріо (РДО);
- Асоціація Директорів Онтаріо (АДО);
- Асоціація Вчителів Католицьких Шкіл Онтаріо (АВКШО);
- Асоціація Учні Середніх Шкіл Онтаріо (АУСШО);
- Інші.

КОА використовує різні механізми взаємодії з державою, наприклад:

- a) Формальні чи неофіційні круглі столи, де представники від громадськості мають можливість висловити свою думку щодо різних проблем освіти;
- b) Лобювання інтересів громадськості в уряді;
- c) Використання засобів для одержання громадської думки з метою, впливу на уряд методом народного вибору;
- d) Будівництво відносин з урядом базується на співробітництві і кооперації.

Уряд також намагається співпрацювати з громадськими організаціями зокрема і з громадськістю у цілому, шляхом делегування частини обов'язків уряду до сектора неурядових організацій. Наприклад, КАШУ отримала контракт на постачання підручників і навчальних посібників, а РДО – контракт на тестування вчителів тощо.

Вчительські профспілки – інша впливова група громадськості, що також вагомо підтримує стратегію взаємозалежності, приймаючи до уваги їх очевидний успіх у переговорах між місцевими шкільними управліннями і профспілками про умови праці, у розширенні кількості проблем, включених у місцеві контракти й у зростанні їх участі в розробці навчальних програм і професійному розвитку. Наприклад, опозиція вчительських профспілок до Закону 160 призвела до двотижневого загального вчительського страйку і породила потік судових процесів, позовів до суду, менші страйки і бойкот учителями “позапрограмної діяльності”.

В Україні також були зроблені перші кроки до демократії. Ініціативою Асоціації керівників шкіл України при Міністерстві освіти і науки почала працювати громадська приймальня. Вона працює в такий спосіб: кожен, кого хвилюють проблеми освіти у своїй школі, може приходити туди два рази на місяць і брати участь в обговоренні різних проблем. Адміністратор записує пропозиції людей і надсилає на розгляд до міністерства. Але це не є широковідомим через занадто малу рекламу.

:

1. Закон України « Про загальну середню освіту » №651-ХІV, від 13 травня 1999 р.
2. Модель життєдіяльності української національної школи // Директор школи. - №33. - 2000.
3. Романов В.Є. та ін. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб./ - К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. –238 с.
4. Швидкий А. Особливості управління школою нового типу // Директор школи. - №17. - 2000.
5. Ben Levin. Democracy and Schools: Educating for Citizenship // Education Canada. Fall 2000 Vol. 40, NO 3.
6. George J. Bedard, Stephen B. Lawton. The Struggle for Power and Control: Shifting Policy-making Models and the Harris Agenda for Education in Ontario // Canadian Public Administration Vol. 43 NO 3.
7. Regulation Made Under the Education Act. School Councils
8. <http://www.bwdsb.on.ca/director/bp5902-ed.htm>
9. <http://www.lhbe.edu.on.ca/policy/policies/comm-ed.htm>

(УАДУ, Київ)

:

Україна як і багато інших країн з перехідною економікою знаходиться в стадії суворої боргової кризи. Поряд з дефіцитом торговельного балансу ці проблеми породжують питання стабільності національної валюти та залучення іноземних інвестицій. Для поліпшення ситуації в Україні найбільш послідовним є здійснення реформ в кожному секторі економіки, створення необхідних умов для розвитку конкурентоспроможної продукції, сприяння міжнародній торгівлі, а також реалізація стратегії розвитку експорту. Неадекватне фінансування торгівлі та відсутність можливостей експортного страхування і досі є в числі головних перешкод розвитку міжнародної торгівлі в Україні. Однією з вагомих причин, що перешкоджає розвитку експортного потенціалу, особливо у напрямку диверсифікації товарної структури експорту є відсутність в Україні ефективно діючої системи підтримки експорту, страхування, фінансування експортних операцій, внаслідок чого український виробник не має можливості забезпечити захист своїх коштів від комерційних, а головне від політичних ризиків, отримати доступ до ринку оборотного капіталу та відповідні гарантії для забезпечення участі у вигідних (для українських підприємств) проектах за кордоном, як це роблять виробники-експортери багатьох країн світу.

З огляду на це українська економіка конче потребує впровадження системи управління внутрішніми та зовнішніми комерційними та політичними ризиками.

:

Розвиток економіки будь-якої країни значною мірою залежить від ступеню розвитку торговельної сфери, стабільності міжнародних торговельних зв'язків, обсягів доступу вітчизняної продукції та послуг до світових ринків, ефективності механізму здійснення та системи захисту зовнішньоекономічних (особливо експортних) операцій.

Однією з вагомих причин, що перешкоджає розвитку експортного потенціалу, особливо у напрямку диверсифікації товарної структури експорту є відсутність в Україні ефективно діючої системи підтримки експорту, страхування, фінансування експортних операцій, внаслідок чого український виробник не має можливості забезпечити захист своїх коштів від комерційних, а головне від політичних ризиків, отримати доступ до ринку оборотного капіталу та відповідні гарантії для забезпечення участі у вигідних (для українських підприємств) проектах за кордоном, як це роблять виробники-експортери багатьох країн світу.

Крім цього, враховуючи значний сільськогосподарський потенціал України не можна не звернути увагу на розвиток експорту якісної сільськогосподарської продукції українських підприємств, які на даний час також мають проблеми з фінансуванням виробництва, але особливо слід відзначити те, що українські сільськогосподарські підприємства мають серйозні проблеми за рахунками з іноземними покупцями за поставлену продукцію. Така ситуація складається з причин неналежного укладання експортних контрактів, а також ненадійності іноземних партнерів, але у будь-якому разі це веде до порушення плану фінансових потоків у виробництві, невиконання чергових платежів за сировину, відсотків за кредит, сплату податків тощо, що призводить до невиконання підприємством своїх зобов'язань. В усіх країнах, де створено, за підтримкою держави, систему експортного страхування з відповідними механізмами кредитно-інформаційного забезпечення, зазначені негативні наслідки усуваються шляхом страхування ризиків невиконання платіжних зобов'язань за експортним контрактом, забезпеченням експортера інформацією про надійність іноземного партнера, а також участю професійного персоналу установ з питань експортного страхування у переговорному процесі та належної підготовки документів для оформлення зовнішньоторговельної операції.

Уряди всіх країн світу намагаються в той чи інший спосіб стимулювати розвиток експорту. Тобто створювати сприятливі умови його розвитку, і не тільки такі, як впровадження пільгового

фінансування та оподаткування експортних галузей національної промисловості, а також і механізмів захисту національних експортерів від ризиків, які притаманні зовнішній торгівлі.

Одним з таких інструментів, що підтвердив свою ефективність і використовується багатьма країнами, є державна підтримка експорту через офіційні агентства страхування експорту (Official Export Credit Agencies).

Офіційні агентства експортного кредитного страхування (ЕКА) створені в більш ніж 70 країнах світу, у тому числі майже у всіх країнах Східної Європи (Чехії, Угорщині, Словаччині, Румунії, Словенії, Польщі, Хорватії), а також Прибалтики (Латвії, Естонії) та СНД (Узбекистані, Росії).

Основною метою діяльності таких інституцій, є надання страхової та фінансової підтримки національним експортерам з метою забезпечення конкурентноспроможних умов пропозиції своєї продукції/послуг на міжнародних товарних ринках та підтримка інвестицій за кордон.

Напрямки діяльності національних систем підтримки експорту визначаються в залежності від експортної стратегії країни, рівня її економічного розвитку, фінансових можливостей надання такої підтримки через відповідні механізми та інструменти. Відповідно кредитно-фінансовими/страховими інституціями застосовуються різні види сучасних фінансових, гарантійно-страхових, консалтингових, інформаційних послуг, які надаються експортерам та банкам що їх кредитують.

До кінця 1970-х років більшість таких агентств ледве покривали свої витрати, або ж взагалі були збитковими. Але всі вони все ж таки мали державну підтримку. Відтоді відбулися значні зміни. Так, наприклад, агентства, які утворили в 1934 році Бернський Союз (Міжнародний Союз Кредитних та Інвестиційних страхувальників), щорічно здійснюють страхування та інші заходи по підтримці експорту на суму більш ніж 400 млрд. доларів США. З нього 70% обсягу - короткострокові фінансові операції. Але, страхування експорту не повинно мати на меті отримання прибутку. Це тільки ланцюжок в утворенні сприятливої інфраструктури експорту. Тому головні прибутки повинні очікуватися в кінцевій ланці, тобто у підприємства, яке виробляє експортну продукцію.

Необхідно підкреслити, що всі ЕКА керуються у своїй діяльності міжнародними правилами і принципами, головні з них закріплені Консенсусом (Рекомендації по наданню експортних кредитів) країн-членів Організації Економічного Співробітництва та Розвитку, а також договорами порозуміння Бернського Союзу.

:

Важливість належним чином функціонуючого ЕКА для розвитку економічного потенціалу країн з перехідною економікою багатогранна. Шляхом покриття комерційних та політичних ризиків, ЕКА запевняє їх в оплаті та надає необхідної впевненості при здійсненні експортних операцій. Як тільки основні ризики, що пов'язані з зовнішніми операціями усунуті, експортери отримують можливість зосередитись на питаннях виробництва, якості, маркетингу та інших складових їхньої міжнародної конкурентоспроможності.

ЕКА також відіграють ключову роль у полегшенні доступу до фінансування, оскільки страхові поліси можуть слугувати заставою, яка необхідна експортерам для отримання кредитів від банків на вигідніших умовах ніж вони могли б отримати зазвичай.

Це особливо важливо для таких країн як Україна, де банківська система ще недостатньо розвинута і де банки ще не мають достатнього досвіду у здійсненні операцій торговельного фінансування та управління ризиками. Зрештою ЕКА є важливим джерелом торговельної експертизи та інформації про іноземних покупців та ризики країн. Цим можна скористатися для оцінки клієнтів експортера. Це становить важливе підґрунтя для України, розглядаючи щорічні аспекти, з точки зору скорочення експорту.

Переваги, що отримують експортери за умови створення ЕКА:

- Можливість запропонувати своїм покупцям конкурентноспроможні умови оплати;
- Захист від ризику неплатежів та фінансових втрат від цього;
- Вільніший доступ до ринку оборотного капіталу;
- Покриття можливих майбутніх збитків від коливань валютних курсів після виникнення неплатежу;
- Зменшення потреби в значному забезпеченні при погодженні отримання кредиту від банку;

- Забезпечення подвійною перевіркою покупців;
- Розширення знань, шляхом отримання інформації від страхувальника про потенційні ризики неплатежів на зовнішніх ринках, а також про імпордне регулювання, що застосовується на цих ринках.

, що обслуговують експортерів також отримують значну вигоду від запровадження системи страхування експортних операцій. Не зважаючи на те, що банки намагаються брати за позику достатню заставу, вирішальніше значення для них має спроможність позичальника повернути позику. Банки без ентузіазму ставляться до проблеми реалізації застави, в разі не повернення позики.

Застосування додаткових інструментів, які можуть підтвердити та розширити спроможність відповідати вимогам банку-кредитора, дозволить збільшити кредитний портфель банку. Наявність страхового поліса, що покриває експортну торгівлю призведе до зменшення залежності прийняття банком рішення про кредитування від наявності достатнього обсягу застави. Така політика захищає як експортера, так і його банк від втрат з будь-яких причин, що виникають поза межами контролю експортера. Наявність гарантії ЕКА позбавляє банк необхідності утримання боргу з позичальника у випадку його некредитоспроможності. Крім зазначеного, в багатьох країнах при наявності гарантії ЕКА зменшуються обсяги капіталів, які повинні резервуватися банком на випадок майбутніх можливих збитків.

Крім цього, запровадження механізмів страхової та фінансової підтримки експорту дозволило б , у випадках проведення тендерів, отримати перевагу у порівнянні з конкурентами інших країн, а також отримати гарантії безумовного повернення коштів. Зокрема, деякі провідні підприємства України намагаються отримати замовлення на постачання своєї продукції до східних країн. Але, окрім українських підприємств на отримання контракту претендують також компанії інших країн. Переможцем, звичайно, буде та компанія, яка запропонує більш прийнятні кредитно-фінансові умови розрахунків (а не тільки низьку ціну). Однак, відсутність в Україні ефективно діючої системи підтримки експорту, страхування, фінансування експортних операцій, механізмів кредитування іноземних покупців не дає можливості українському виробнику, отримати доступ до ринку обігового капіталу та відповідні гарантії для забезпечення участі у вигідних (для українських підприємств) проектах за кордоном, запропонувати прийнятні умови постачання своєї продукції в кредит (на середньо та довгострокових умовах розрахунку), забезпечити захист своїх коштів від комерційних, а головне від політичних ризиків, як це роблять виробники-експортери багатьох країн світу.

Необхідність та актуальність впровадження в Україні ефективно діючої системи підтримки вітчизняних підприємств-експортерів з застосуванням механізмів страхового покриття та надання гарантій по експортно-імпортним операціям підтверджено Програмою діяльності Кабінету Міністрів України в частині створення системи експортного страхування за участю державного та приватного капіталу, в тому числі іноземного, для страхування експортних ризиків, кредитів та інвестицій, направлених за кордон, а також Угодою про партнерство та співробітництво України з ЄС в частині розвитку страхових послуг в тому числі експортного страхування.

Крім цього, Законом України “Про зовнішньоекономічну діяльність” передбачено, що страхування експортних кредитів, позичок, окремих контрактів на поставку машин і обладнання, інвестицій як на території України, так і за її межами повинно здійснюватися спеціалізованим державним страховим акціонерним товариством.

На доручення Президента України, дорученням Кабінету Міністрів України на Міністерство економіки України покладена координація дій з відпрацювання конкретних пропозицій щодо впровадження в Україні системи страхування комерційних та політичних ризиків, пов’язаних з експортними операціями українських підприємств.

Міністерством економіки розроблено план заходів щодо поетапного впровадження системи страхування та гарантування зовнішньоекономічних операцій із залученням досвіду провідних європейських Експортних Кредитних Агентств та створенням відповідних національних інституціональних структур.

Альтернативні шляхи розв’язання:

- 1) Створення системи страхування експортних кредитів без участі держави;
- 2) Здійснення страхування експортерів безпосередньо через підрозділ одного з міністерств;

- 3) Створення Установи без статутного фонду;
- 4) Створення Установи зі статутним фондом.

1.

Слід зазначити, що участь держави в процесі страхування експортних ризиків необхідна для того, щоб забезпечити експортерів та їх банки-кредитори додатковим страховим захистом, який з тих чи інших причин не може бути отриманий на страховому ринку. Це найперше стосується політичних ризиків та довгострокових комерційних ризиків, які часто притаманні зовнішній торгівлі, але не страхуються комерційними страховиками, оскільки вважаються занадто високими. Тому, щоб стимулювати експорт, уряд бере на себе страхування такого роду підвищених ризиків. В той же час, високі ризики компенсуються набагато ширшими можливостями Уряду (включаючи і політичний вплив) заручитись зустрічними гарантіями і повертати кошти в разі настання страхового випадку. Тому, незалежно від форми створення, якщо система страхування експорту в Україні не передбачатиме участь держави, максимум, що вона зможе забезпечити - це страхування короткострокових комерційних ризиків. Якщо ж подивитись на географічну та товарну структуру існуючих та потенційних експортних ринків нашої держави, то їм якраз найбільше характерні ризики політичного характеру та середньо- і довгострокові комерційні ризики - тобто ті ризики, які можуть страхуватись тільки за участю держави. Отже, створення системи страхування експортних кредитів без участі держави на сьогоднішній день не має сенсу.

2.

За такого варіанту страхові премії направляються безпосередньо в бюджет і безпосередньо з бюджету сплачуються страхові відшкодування. Така система в свій час застосовувалась в ряді країн, в тому числі в Швейцарії. Проте вона обернулася неефективною організацією страхування і великими збитками для бюджету, тому в даний момент практично всі країни від неї відмовились.

На сьогодні ефективнішим вважається створення окремих установ, які повинні працювати на самоопукній основі, тобто покривати адміністративні витрати та страхові відшкодування надходженнями від страхових премій. Саме таким чином здійснює державне страхування експорту переважна більшість країн. За формою такі установи можна поділити на два види: установи без статутного фонду і установи зі статутним фондом.

3.

Принцип функціонування таких установ полягає в тому, що за рахунок страхових премій формуються резервні фонди для покриття страхових відшкодувань, а статутний фонд заміняє державна гарантія зобов'язань установи. Така система застосовується в Великобританії та Японії. Якщо резерви "ECGD" (британська установа державного страхування експорту) чи "EID/METI" (японська установа державного страхування експорту) недостатні для покриття страхових відшкодувань, вони можуть покривати нестачу за рахунок кредитів з бюджету. В той же час, в разі виникнення надлишків надходжень (після виплати відшкодувань та формування резервів), вони перераховуються до бюджету. В Греції зобов'язання організації страхування експортних кредитів Греції (ЕСІО) підкріплені державною гарантією на чітко визначену суму. Окрім зазначених, система державного страхування експорту через установи без статутного фонду застосовується також в Ірландії, Барбадосі, Кіпрі, Данії.

4.

Джерела наповнення статутних фондів можуть бути різними. В переважній більшості країн, держава виступає 100%-м акціонером цих установ. Серед них - EDC (Канада), МЕНІВ (Угорщина), EGAP (Чехія), SPE (Словаччина) та інші.

В деяких країнах форма власності установ страхування експорту змішана, тобто частку статутного фонду утримує держава, частку - недержавні інвестори. При цьому, як правило, державі належить більше ніж 51% акцій. Змішана форма власності з контрольним пакетом в руках держави активно практикується в країнах Східної Європи. В Польщі, Румунії та Словенії близько 70% статутного фонду установ державного страхування експорту належить державі, 30% - приватним інвесторам.

У Франції і Зімбабве державі належить менше 50% статутного фонду установ страхування експорту. У ПАР, Австрії, Аргентині, Новій Зеландії, та ін. - державне страхування експорту здій-

снюється через 100% приватні установи, статутний фонд, як правило, сформований у вигляді пулу коштів національних та іноземних страхових організацій).

:

Зведена таблиця порівняння альтернатив зауніверсальними критеріями.

	-	-	-	-	-
Альтернатива 1	низька	низька	середня	низька	низька
Альтернатива 2	низька	низька	середня	середня	середня
Альтернатива 3	висока	середня	середня	середня	низька
Альтернатива 4	висока	висока	середня	середня	середня

є співвідношенням результатів та витрат, необхідних для їх отримання. Якщо найбільша результативність або досягнення мети здійснюється при найменших видатках, то така політика є найбільш ефективною. Тобто, якщо вигоди перевищують витрати, то можна зробити висновок про економічну ефективність проекту.

визначає, як впровадження однієї з даних альтернатив може привести до вирішення поставленого завдання.

визначає розподіл ефектів та зусиль між різними групами суспільства. Однак, різні групи мають різні цінності. Що задовольняє одних, часто не задовольняє інших, причина – існування різних поглядів на раціональність вирішення конкретної проблеми.

класифікує альтернативні політики за їхньою придатністю до адміністрування. Цей критерій визначає, чи достатньо адміністративного персоналу для впровадження цієї політики, чи має цей персонал достатні адміністративні навички та досвід, чи достатньо часу для цього.

визначається політичними реаліями: впливом пропонованої політики на суспільство, реакцією суспільства на впровадження цієї політики, відповідністю існуючих законодавчих актів для вирішення поставленої проблеми.

На підставі порівняльного аналізу рекомендуємо для впровадження

4.

:

Перш ніж впроваджувати інструменти експортного кредитного страхування через створення окремого ЕКА (чи все ж таки використовуючи можливості діючої страхової компанії або окремого державного департаменту) є нагальним визначити потенційний ринок надання нових послуг, номенклатуру товарів, що виробляються і продаються із залученням експортного страхування, відстань до ринків, можливі до застосування фінансові механізми, умови оплати, валюта розрахунків, специфічні внутрішні умови та чинне українське законодавство в галузі експортно-імпортного регулювання. Все це повинно бути проаналізоване з метою розробки системи експортного страхування та гарантування, яка має задовольнити майбутніх клієнтів цих послуг.

В той же час не уявляється можливим підготовка техніко-економічних обґрунтувань з метою визначення потреби у запровадженні та напрямках розвитку торговельно-фінансової інфраструктури без залучення на ці цілі міжнародної технічної допомоги тобто передачі ноу-хау. Специфічне дослідження може бути виконане західноєвропейською консалтинговою фірмою, або співробітниками існуючих західноєвропейських ЕКА, або дочірніми компаніями, заснованими окремими ЕКА для цього виду діяльності. Неупереджене та об'єктивне дослідження ринкових обставин та вимог не повинно бути простим копіюванням іншого агентства або структури та цілей країни, оскільки часто вони не можуть бути пристосовані до внутрішніх вимог.

Умовами первинного дослідження мають стати огляд експортно-імпортного товарообігу та кредитних потреб у цій сфері, аналіз законодавчої/нормативної, податкової та комерційної бази країни. Особливо глибокий аналіз банківського законодавства (стосовно прав власності, застави майна, виконання умов контрактів, функціонування валютного ринку, корпоративного права, податків на експорт та імпорт) є важливою складовою в підготовці плану діяльності ЕКА. Обґрунту-

вання повинно відображати конструктивний діалог з внутрішнім торговельним співтовариством (українські експортери, комерсанти, банкіри) всупереч їх обмеженому досвіду в застосуванні схем, інструментів та ресурсів експортного гарантування. Тому, допомога досвідчених західних ЕКА матиме важливе значення в підготовці пропозицій стосовно подібних схем.

На основі проведеного аналізу можна допустити, що діяльність ЕКА в Україні буде зосереджуватись на виконанні наступних головних функцій.

1 Надання українським та іноземним банкам гарантій повернення передекспортних кредитів українським експортерам.

Для України є характерною ситуація, коли експортерам не вистачає обігових коштів на виконання вигідних зовнішньоторговельних контрактів. В одних випадках експортери вимушені відмовлятися від таких контрактів, в інших - застосовувати бартерні та інші схеми, які значно знижують рентабельність експорту. Надання українським та іноземним банкам гарантій повернення кредитів, які використовуватимуться для закупівлі сировини, матеріалів та комплектуючих для виконання укладених експортних контрактів, сприятиме розширенню українського експорту та підвищенню його рентабельності.

2 Страхування вітчизняних експортерів від ризику неповернення іноземним покупцем коштів за товари чи послуги, продані з відстрочкою платежу.

Конкурентоспроможність експорту в сучасній міжнародній торгівлі в значній мірі залежить від спроможності експортера продати товар чи послугу з відстрочкою платежу. Але оскільки суттєва частина українського експорту направляється в країни з підвищеним комерційним та політичним ризиком, продаж товарів чи послуг з відстрочкою платежу є надто ризикованим для наших експортерів. Тому вітчизняні експортери вимушені або вимагати передоплату, або застосовувати дорогі фінансові механізми для гарантування отримання коштів, що звужує можливості експорту.

Страхування експортерів від ризику неповернення коштів сприятиме вирішенню зазначеної проблеми та підвищенню конкурентоспроможності українських товарів та послуг.

3 Надання українським та іноземним банкам гарантій повернення кредитів (кредитних ліній), наданих іноземним покупцям вітчизняного експорту (в т.ч. і під гарантії іноземних урядів).

Українські підприємства, які купували техніку та обладнання в рамках іноземних кредитних ліній під гарантії Кабінету Міністрів України зазначають, що радше придбали би набагато дешевші російські чи білоруські аналоги, але вимушені купувати дорогу американську чи німецьку техніку, тому що росіяни і білоруси не можуть продати свої товари в кредит. Безсумнівним є і той факт, що російські і білоруські підприємства також надавали б перевагу українській продукції, якби Україна могла відкривати для них кредитні лінії.

Надання гарантій українським та іноземним банкам з кредитів іноземним покупцям української продукції значно розширить можливості українського експорту, особливо в країни СНД.

4 Надання іноземним продавцям, банкам або експортним кредитним агентствам гарантій сплати вітчизняними імпортерами за обладнання, що буде використовуватись у виробництві продукції на експорт.

Багато вітчизняних підприємств-експортерів для випуску конкурентоздатної експортоорієнтованої продукції потребують переобладнання. Часто таке обладнання закуповується на умовах відстрочки платежу (за рахунок так званих іноземних кредитних ліній) за кордоном. Сьогодні такі підприємства звертаються до Уряду за наданням гарантій повернення іноземних кредитів.

З огляду на обмежені можливості Уряду надавати такі гарантії та необхідності поступового згортання використання цього інструменту вважається за необхідне запропонувати альтернативні механізми. Створена в Україні спеціалізована установа з питань страхування експорту могла б взяти на себе цю функцію.

5 Надання гарантій незмінності тендерної пропозиції українських підприємств при участі у тендерах за кордоном та гарантій виконання укладених контрактів.

Маючи значний виробничий потенціал та кваліфікований персонал з проектування і будівництва енергетичних об'єктів, ми не можемо навіть взяти участь у тендерах з причин неможливості забезпечити тендерні фінансові гарантії та гарантії виконання зобов'язань за контрактом. Таких прикладів є багато й в інших галузях.

На початку своєї діяльності щойно створене ЕКА може зосередитись на пропонуванні страхування експортних кредитів з метою запобігання виникненню у експортерів та банків, що їх фінансують, ризиків неповернення короткострокових кредитів. Короткострокове страхування експорту це фундамент, на якому можна в подальшому будувати складніші послуги страхування експортних кредитів. Зі зростанням обсягів діяльності, пов'язаної з короткостроковим експортним страхуванням, будуть розвиватися нові інструменти.

(Львівський регіональний інститут державного управління УАДУ)

:

Низька ефективність прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування в Україні, що пов'язано із непрозорою кадровою політикою на місцевому рівні, непрофесіоналізмом місцевих керівників, відсутністю критеріїв оцінювання діяльності та небажанням громадян брати участь у процесі.

:

Органи місцевого самоврядування знаходяться найближче до громадян і представляють владу країни. Тому дуже важливо для місцевих органів працювати якомога ефективніше. Ефективність органів місцевого самоврядування залежить від якості прийняття управлінських рішень. В Україні цей процес не ефективний. Цю проблему Україна дістала у спадок від Радянського Союзу, але особливо вона стала болючою після проголошення Незалежності та з прийняттям Закону України “Про місцеве самоврядування”.

Також важливою умовою ефективності державного управління на місцевому рівні – відкритість місцевої влади та її підзвітність громадянам. В Україні є проблема непрозорості кадрової політики. Після Радянського Союзу Україна успадкувала багато державних службовців, які починали свою кар'єру ще за часів командної економіки. На сьогодні вік близько 85% державних службовців сягає за 40 років. Вони звикли виконувати накази вищого керівництва, і просто не знають теоретичних та технологічних основ прийняття відповідних рішень.

На додаток, реальність така, що компетентні спеціалісти не хочуть бути державними службовцями через низьку зарплатню. Рівень заробітної плати держслужбовців не сприяє підвищенню їх відповідальності та залученню професіоналів. Наприклад: кількість держслужбовців на місцевому рівні з 1997 до 1999 років зменшився на 5800 чоловік (в 1997 – 69811, а в 1999 – 64043). У тих, кого беруть на роботу, невеликий досвід, і як результат, вони не володіють достатніми знаннями – як управляти ефективно та приймати ефективні рішення.

Сьогодні державні службовці не хочуть приймати рішення взагалі через те, що не бажають брати на себе відповідальність за свої дії. Саме таку ситуацію описано в одному із законів Паркінсона: “Якщо службовець має шанс не приймати рішення, він завжди його використає”.

Процес прийняття рішень в органах місцевого самоврядування не прозорий. Громадяни не знають, що робить влада і, звичайно, вони думають, що вони нічого не роблять. На доказ цього ми маємо результати досліджень Центру Разумкова щодо відповідності місцевої влади в Україні критеріям ідеального керівництва. Дані наступні:

Таблиця 1.

Критерій		
відповідальність	98,1%	15,5%
чесність	97,6%	10,7%
компетентність	96,7%	19,3%
демократичність	83,9%	18,4%
передбачуваність	82,0%	15,0%
авторитарність	57,7%	22,2%

Ці дані свідчать, що люди негативно оцінюють діяльність місцевих органів влади і вони не пов'язують з ними вирішення своїх проблем.

На місцевому рівні в Україні немає критеріїв оцінки ефективності діяльності (прийняття рішень). Немає стандартів оцінки надання послуг місцевою владою. Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” кожний орган місцевого самоврядування може створювати такі

стандарти, як Стратегічний план міста/села/регіону, Статут територіальної громади ін. Але тільки деякі міста в Україні мають їх. Інші не хочуть брати на себе відповідальність за створення системи підзвітності громадянам.

На місцевому рівні ми не маємо конкретики з посадовими інструкціями, в яких декларується лише процес, а не результати.

Як результат громадяни не беруть участі в прийнятті рішень, так як вони не знають як це робити, та їм і не дозволяють. Отже, не дивно, що вони не задоволені діяльністю своєї місцевої влади.

:

- проаналізувати проблему та визначити причини неефективності процесу прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування;
- розробити альтернативи та пропозиції як поліпшити ситуацію в Україні.

:

- місцева громада;
- місцеві НДО, підприємства, приватний бізнес;
- місцеві ради та адміністрації;
- державна влада.

:

- 1) Нічого не робити;
- 2) Прийняти Програму оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування;
- 3) Запровадити незалежне державне Аудиторське бюро на місцях;
- 4) Створити ефективну систему прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

1.

Громадяни та суспільство можуть впливати на діяльність органів місцевого самоврядування, єдине, що потрібно, - бажання. Є багато законів в Україні, згідно з якими громадяни можуть брати участь у виробленні рішень. Наприклад, згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування" стаття 9, п.1: члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Але, як правило, тільки невелика кількість громадян знають як це робити. Отже, більшість просто не знає, де і коли це можна робити.

Якщо місцева влада не допомагає, громада має повне право її переобрати. Щодо цієї альтернативи, більшу відповідальність за участь громадськості, оцінювання, освіти громадян тощо мають взяти на себе недержавні громадські об'єднання.

В разі збереження теперішнього стану справ, навряд чи ситуація поліпшиться сама собою, але й до погіршення тенденцій немає.

Переваги альтернативи:

- не потрібні великі витрати;
- активність стимулюватиме покращення роботи державних службовців.

Недоліки альтернативи

- немає підтримки чи низька підтримка місцевої влади;
- важко зорганізувати велику масу людей в одному напрямку.

2.

Створити ефективну систему прийняття управлінських рішень на місцевому рівні без участі громадськості майже неможливо. Місцева влада може покращити кадровий процес, найняти професіоналів, виробляти раціональні рішення, але без зворотнього зв'язку це буде лише робота заради роботи, а не заради людей. Влада належить народу, який її обирає. Процес розвитку цієї альтернативи може виглядати переконливо і навіть ефективно, але ми не можемо оцінити реальні ре-

зультати. Вчені називають цей феномен “токенізм” – символічна реформа, яку проводять лише для видимості. Тому затвердження місцевими радами Програми оцінки ефективності діяльності без участі громадськості не принесло б бажаного результату. Також можливі певні труднощі щодо впровадження та гальмування з боку самих державних службовців через небажання створити собі критерії, відповідно до яких вони можуть нести конкретну відповідальність за свої вчинки.

Загалом запровадження програми дало б можливість порівняти місцевим радам та адміністраціям свою діяльність з іншими, що сприяло б покращенню послуг через розповсюдження кращих прикладів та практик.

Переваги альтернативи:

- бажання влади змінити ситуацію на краще;
- встановлення конкретних критеріїв оцінки діяльності;
- задоволення інтересів.

Недоліки альтернативи:

- пасивність громадськості ставить під загрозу реальність програми;
- неможливість обрахувати конкретні результати в соціальних галузях;
- необхідно багато часу для впровадження.

3.

Аудит адміністративної діяльності є основою для прийняття рішень щодо майбутніх капіталовкладень та пріоритетів. Аудит адміністративної діяльності є важливим інструментом, за допомогою якого платники податків, фінансисти, депутати, пересічні громадяни та засоби масової інформації можуть наглядати зсередини за здійсненням та результатами різних видів діяльності місцевих органів влади. Якщо наслідувати досвід Швеції, то також необхідно й враховувати їхню практику управління за результатами, адже проведення аудиту адміністративної діяльності посідає важливе місце в управлінні за результатами, тобто аудиту економічності, ефективності та результативності з якими орган, що перевіряється, використовує свої ресурси при виконанні своїх обов’язків.

Тут маємо певні незручності через відсутність на сьогодні в Україні в штатних розписах відповідної посади, а це створює фінансові труднощі щодо запровадження такої структури. Хоча на сьогодні, законодавчо, міські ради мають таке право на впровадження цього. Важливим в цьому питанні є збереження в подальшому незалежності такої структури, яка звітуватиме лише перед першою особою міста/району та обов’язково перед громадянами.

Переваги альтернативи:

- державні органи отримають певну свободу що до виконання своїх обов’язків;
- бажання влади змінити ситуацію на краще;
- діяльність оцінюватимуть професіонали.

Недоліки альтернативи:

- менше можливостей для громадян втручатись в процес оцінювання;
- необхідно багато часу та ресурсів для впровадження.

4.

Основні компоненти створення ефективної системи прийняття управлінських рішень на місцевому рівні в Україні:

Лідерство, вміння та навички:

- запровадити тестове оцінювання щодо відповідності встановленим вимогам кандидатів на посади різних рівнів;
- проводити тренінги, семінари з використанням нової методології протягом перепідготовки державних службовців;
- стимулювати державних службовців до підвищення їх професійного рівня шляхом самоосвіти, вступу до Української Академії державного управління тощо;
- підвищити рівень зарплатні для забезпечення кращої відповідальності та підзвітності;
- підвищити рівень прозорості в практичній щоденній діяльності державних службовців;

- змінити культуру роботи, ментальність та підходи до діяльності.

Критерії ефективності та оцінювання:

- створення на місцевому рівні програм з оцінювання, стратегічних планів розвитку, статусу територіальної громади;
- переробити посадові інструкції з конкретним описом роботи;
- ввести на місцевому рівні незалежне аудиторське бюро для оцінки діяльності місцевих органів самоврядування.

Участь громадськості, прозорість (довіра громадян):

- навчати людей участі в процесі прийняття рішень;
- змінити підхід до усвідомлення їх ролі в місцевому самоврядуванні;
- проводити громадські слухання, дискусії, запрошувати на різноманітні заходи, збори;
- спростити доступ до виборних осіб, державних службовців для підвищення довіри до них;
- заохочувати створення недержавних громадських організацій для створення реальної демократії на місцевому рівні;
- запровадити посаду омбудсмена в місцевих радах;
- кожна людина повинна розуміти те, що відбувається і активно впливати на прийняття рішень;
- участь громадськості робить процес особливим.

Поєднавши розвиток напрямків державної політики, ресурси та участь громадськості на місцевому рівні, індивідуальну та громадську роботу, ми можемо створити реальну ефективну систему прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

На мою думку, основна проблема – створити ідеологію на місцевому рівні. Мета – все суспільство: влада, громадяни, НГО, бізнес мають мати одне завдання, щоб вибирати пріоритети, змінити підхід, культуру. Стратегічний план розвитку – це та основа вибору пріоритетного напрямку, оцінки діяльності місцевої влади. Тут ми можемо поєднати лідерські вміння та навички, критерії оцінки ефективності, розробити довготермінову мету, і поступовими кроками, згідно з робочим планом, рухатися вперед, коригуючи плани та напрямки.

Бажаючи змінити життя на краще, усі зацікавлені сторони матимуть також змогу оцінити результати своєї праці.

Зв'язок, комунікації допоможуть структурувати систему та підвищуватимуть водночас довіру людей до влади і навпаки.

Переваги альтернативи:

- ефективна система діяльності органів місцевого самоврядування створюватиме довіру людей до них;
- зростатиме результативність;
- зростатиме рівень життя.

Недоліки альтернативи:

- необхідно багато ресурсів та зусиль для впровадження проекту.

:

Таблиця 2. Зведена таблиця оцінки альтернатив

Альтернативи	1	2	3	4
Критерії			2	3
			3	3

Для впровадження обираємо Альтернативу 4 на підставі порівняльного аналізу.

Необхідно виділити основні елементи: процес, ресурси та зміст. Ми повинні чітко уявляти чого ми хочемо досягнути. Потім наші дії мають бути послідовними та продуманими. Аналізуючи п'ятнадцятирічний досвід м.Берлінгтон (Канада) з впровадження стратегічного планування, ми приходимо до висновку що їхня система досить приваблива для застосування в Україні. На базі стратегічного плану розробляємо робочий план, який буде підставою для бюджетного процесу, що призведе до створення критеріїв оцінки ефективності не тільки для міської адміністрації та державних службовців. Отже, оцінка ефективності буде продуктом наступного кола: стратегічний план – бюджетний процес – оцінка роботи персоналу.

Обдумане та послідовне впровадження цієї стратегії вимагатиме не так вже й багато ресурсів, як це здається на перший погляд. Постійне залучення волонтерів також сприятиме зменшенню видатків.

Ми не можемо також змінювати зміст такої політики. Він дуже важливий для усіх зацікавлених сторін. Що нам потрібний найперше час, прихильність справі і терпіння, зміна культури та ментальності, підходу до усвідомлення процесу. Нічого не може змінитися за день, місяць чи навіть рік. Позитивні результати прийдуть, якщо бути терпеливими, працьовитими та наполегливими.

Заходи щодо реалізації кращої альтернативи:

1. Сформувати ініціативну групу з числа представників політичних об'єднань, громадських організацій, інтелігенції міста, пересічних громадян з метою формування бачення розвитку міста/району та розробки пріоритетів коротко та довготермінових.
2. Розробити територіальні програми (стратегічний план, програма оцінки ефективності), по р оодтЮвиз

Майже таке ж саме визначення подає Девід Н.Аммонз в книзі “Municipal Bench”, ефективність – межі (часто виражені одиницею вартості чи одиниця, виготовлена за робочу годину) виражені стосунками між послугами чи продуктом та ресурсами необхідними для їх виробництва.

Це є загальні визначення ефективності. Але щоб бути більш специфічними до нашої теми в контексті місцевого самоврядування, ми можемо запропонувати власне визначення – *оцінка результативності за наявних ресурсів, що призведе до громадської активності, довіри та прозорості через поєднання лідерських вмінь та навичок місцевого керівництва, їх відповідальності та підзвітності.*

Лідерство, вміння та навички:

Лідерство – набута поведінка. Вона не вроджена для обраних, скоріше розвинута шляхом тренувань, досвід. Вчитися бути лідером потрібно безперервно. Ніхто раптом не може стати лідером, чи зупинитись у розвиткові лідерських навичок.

Для побудови ефективного керівництва, лідеру необхідно безперервно поліпшувати наступні риси та якості:

- вміти слухати уважно;
- співпереживати;
- ставитися позитивно та оптимістично;
- бути обов’язковим, виконувати обіцянки;
- бути завжди енергійним;
- визнавати свої слабкі місця;
- співчутливо ставитися до проблем інших.

Ці якості є базисними для характерного лідерства та для розвитку міжособистісних стосунків. Вони відображають сильну віру в себе та повагу до кожної особистості. Лідерство потребує постійної практики – знову і знову, покращення лідерських вмінь – постійнодіючий, ніколи не завершуваний процес.

Під лідерством багато людей вбачають здатність когось-небудь скеровувати та заряджати бажанням людей, як соціальних одиниць, до дій на досягнення мети. Є кілька теорій лідерства: 1) Теорія характерних рис; 2) Цільова теорія лідерства; 3) Атрибутивні моделі; 4) Теорія життєвого циклу. Лідерство вважають важливим чинником мотивації працівників. Треба бути добрим лідером, щоб бути добрим керівником, але ці слова не синонімічні. Лідери можуть прищепити своїм підлеглим бажання вирізнитися, і підлегли допоможуть організаціям пережити кризу. Крім того, попри різний підхід до визначення лідерства, керівникам, що мають успіхи, властиві певні характеристики: орієнтація на продуктивність, активність, діагностичне використання різних концепцій, вивчення впливів, самовпевненість, використання усних презентацій, використання соціалізованої влади, керівництво груповим процесом, об’єктивність сприйняття, самоконтроль, стійкість і здатність пристосовуватись. Керівні здібності можна розділити на три групи навичок: 1) технічні навички; 2) людські навички; 3) концептуальні навички.

Звичайно, від стилю лідерства залежить яку модель прийняття рішення буде обрано. Дві найбільш загальновідомі моделі в державному управлінні – РАЦІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ та ІНКРЕМЕНТАЛЬНА МОДЕЛЬ. Перша взята з бізнесу, пристосована до державного управління, остання ж – політична модель, пристосована до державної політики. Інші моделі, ЗМІШАНЕ СКАНУВАННЯ, ОБМЕЖЕНА РАЦІОНАЛЬНІСТЬ в основному є поєднанням раціональності та інкременталізму тою чи іншою мірою. Контрастом до усіх моделей, які вбирають різні форми раціональності, є МОДЕЛЬ “СМІТТЄВОГО КОШИКА”, яка зображає процес прийняття рішення як щось нераціональне (але не зовсім нераціональне) основане на пристосуванні та ритуалізації поведінки прийняття рішення.

Оцінювання, критерії оцінки ефективності

Десятиліттями місцеві урядовці сперечаються щодо визначення критеріїв оцінки ефективності, їм дали пораду як починати. Той, хто дотримувався директив, скоро дізнався, що критерії оцінки ефективності за змістом фактично безкорисні, якщо їх розглядати ізольовано, абстрактно. Їх цінність можна визначити лише в порівнянні з реальною результативністю.

Влада довго вважала, що поточну результативність можна порівняти з попередніми показниками, з іншими показниками в тій же організації та за межами організації, щодо раніше встановлених цілей чи за існуючих стандартів.

Фактично розроблена та скерована система моніторингу та оцінки ефективності може запропонувати підтримку домашніх управлінських функцій. Кожна функція є важливою частиною для міст, які хочуть бути найкращими щодо відповідальності, планування бюджету, покращення роботи, програм з оцінювання результатів та вартості, розподілу ресурсів, напрямків перевірки роботи/контрактів.

Спроби ідентифікувати різні типи критеріїв оцінки ефективності часом займають довжелезні листки. Насправді критерії оцінки ефективності в органах місцевого самоврядування загалом можна категоризувати як один з чотирьох типів:

- критерії роботи;
- критерії ефективності;
- критерії результативності;
- критерії продуктивності.

Так як ми зацікавлені в ефективності прийняття управлінських рішень на місцевому рівні, критерії оцінки ефективності відображають різницю між виконаною роботою та ресурсами потрібними для її виконання. Зазвичай, критерії ефективності представлені як витрати підприємства на одиницю товару, хоча вони можуть бути виражені й у іншій формі.

Джим Шрісінгер, штат Айова, у своїй праці “Using performance data for everyday management decision making” (Використання даних результативності для щоденних управлінських рішень) вважає, що критерії оцінки ефективності – межі оцінки програми, діяльності, послуг.

Для оцінки ефективності необхідно:

1. Як багато ми закладаємо? (внесок): зазначено фінансові та не фінансові ресурси, використані чи потрачені для програм, діяльності, послуг.
2. Як багато ми зробили? (продукт): результати від програм, діяльності, послуг вироблених чи наданих.
3. Як добре ми це зробили? (якість, ефективність, задоволення споживача): критерії якості, швидкості, точності, ціни, ціни за одиницю чи продуктивність, яку асоціюють з даною програмою, діяльністю, послугами.
4. Що це дало споживачеві? (продукт, критерії результативності): вимірюваний ефект для споживачів, клієнтів, середовища, доріг тощо програми, діяльності чи послуг.

Шляхи використання даних оцінки ефективності:

- стратегічні рішення;
- щоденні управлінські рішення;
- зв'язки з громадськістю.

Оцінка ефективності наврядчи є новою ідеєю. Оцінка бюджетної системи була використана ще в 1950-х і міська система управління комунальною сферою використовували роками оцінку ефективності для доріг. Проте, до оцінювання повернулися знову в провінції Онтаріо (Канада) з прийняттям “Акту збереження та реконструкції” (1996), згідно з яким заохочували міські адміністрації використовувати оцінку ефективності та результативності. Пілотний проект був запроваджений Міністерством муніципальних справ та будівництва, до якого залучили 55 муніципалітетів. Протягом першої половини 1997 року, 41 муніципалітет впровадив експеримент щодо 31 критерію оцінки ефективності стосовно 14 сфер міського управління. Дані результатів були опрацьовані протягом 1998-1999 р.р., і очікують, що муніципалітети скоро запровадять програми оцінки ефективності та результативності. Ці програми будуть відображені в нових вимогах до фінансових звітів, розроблених для муніципалітетів, але провінційний звіт оцінки ефективності та результативності не очікують до 2000 року.

Чому оцінка ефективності важлива для муніципалітетів?

Місцеві виробники рішень хочуть бути ефективними і забезпечувати найкращими послугами. Платники податків хочуть знати як їх кошти витрачають і як надаються послуги в порівнянні з кожним роком. Уряди обирають використання оцінки ефективності з чотирьох головних причин: оцінювання

допомагає покращити результати, оцінка ефективності підсилює відповідальність, оцінка ефективності стимулює до продуктивності та творчості, оцінка ефективності поліпшує бюджетний процес.

Програма оцінки ефективності в дії:

Кожна країна в Організації Економічного Співробітництва та Розвитку розробляє на національному рівні політику підтримки програм оцінки ефективності. В США федеральний уряд і більше ніж 30 штатів легалізували програму оцінки ефективності для управлінь та агентств. В Канаді федеральний уряд, вісім провінцій та дві території мають формальну систему оцінки ефективності. Провінція Онтаріо лідер в цій сфері. Провінційний уряд визначив за пріоритет створення програми з оцінки ефективності. Урядовим міністерствам та агентствам наказали розробити програму з оцінки ефективності та доповісти, подаючи плани та поточні результати як частину щорічного запланованого бізнес циклу.

Програмні вимоги до муніципалітетів:

Критерії ефективності, обрані для 2000 року, - індикатори міських результатів щодо окремих основних сфер послуг. Критерії можуть не повністю представляти усю діяльність, з якою асоціюють кожну з цих міських сфер. По завершенню, за результатами з усіх муніципалітетів, провінція очікує додати деякі критерії, щоб відобразити повний спектр міських послуг. Також можуть бути додані й інші послуги.

Вигода для муніципалітетів від оцінки ефективності:

- програма з оцінки ефективності допомагає муніципалітету встановити ефективні пріоритети. Діяльність може бути пріоритетом та забезпечена ресурсами (в тому числі час та увага), які розміщені згідно із внеском, необхідним для задоволення потреб клієнтів;
- програма з оцінки ефективності змінює усі міські перспективи. Результати беруть за основу, а не діяльність, яка залишилася в минулому. Надання послуг можуть регулярно переглядати для відповідності поточним потребам громадян;
- програма з оцінки ефективності заохочує інновації;
- відповідальність перед радою, вищим керівництвом та платниками податків покращується через те, що коротко можна повідомити про досягнення у певній сфері. Крім того, громадяни знають як використовують їх податки.

Нарешті, найважливіше, оцінка ефективності допомагає покращити міські результати щодо надання місцевих послуг, встановлюючи цілі та дозволяють керувати ними більш ефективно.

На конференції інституту підвищення кваліфікації: Оцінка ефективності для місцевого самоврядування, яка відбувалася 28-30 березня 2001 року в Атланті, штат Джорджія, Давід Дж.Бернштейн запропонував наступну практику вимірювання ефективності:

1. Залучати персонал, керівників, депутатів та громадян в якості зацікавлених осіб.
2. Створити умови для підтримки програми з оцінки ефективності.
3. Створювати критерії ефективності згідно з місією, цілями та завданнями.
4. Враховувати важливість лідерства для підтримки критеріїв ефективності.
5. Створювати зв'язок з іншими урядовими процесами (стратегічне планування, бюджет тощо).
6. Використовувати критерії ефективності лише стосовно існуючих даних та системи їх збору.
7. Використовувати підхід повторювання для того щоб критерії були основані лише на досвіді та корисності.
8. Обмежувати кількість критеріїв для групи основних індикаторів.
9. Сприяти позитивним, а не каральним результатам.

Прозорість та участь громадськості (довіра людей)

Перегляд майбутніх напрямків для участі громадськості потребує цінування його походження, тому основні дебати та напруга, викликані проблемами визначення сучасної практики, можна краще зрозуміти. Спочатку необхідно нагадати самим собі, що місцеві органи дуже відрізняються від провінційних та державних, стосовно того як вони наближені до громадян.

В Канаді місцеві уряди заохочували участь громадськості в процесі прийняття рішень ще в давні 1960-ті та на початку 70-х з двох причин: збільшити участь громадськості щодо – 1) використання міських земель та – 2) розвитку активності громади.

Ініціативи місцевих урядів щодо залучення громадян відбувались паралельно зі спробами громадських активістів залучити громадськість до розвитку суспільства. Основна думка, що розвиток суспільної ініціативи залучення громадськості до процесу прийняття рішень, сприятиме

ши в тя

ши афр

в е ал

T

(Львівський регіональний інститут державного управління УАДУ)

()

:

Проблемою, що досліджується, є низький рівень росту малого і середнього бізнесу та розробка перспективних напрямків економічної політики щодо підтримки малого і середнього підприємства на районному рівні.

Українська держава взяла курс на ринкову економіку і задекларувала підтримку приватної власності. Одним із пріоритетів державної економічної політики перехідного періоду є розвиток та підтримка малого і середнього бізнесу, створення сприятливих умов для розширення виробництва товарів і послуг. Малий і середній бізнес відіграє особливу роль у національному господарстві країни, створюючи інноваційне середовище, руйнуючи традиційні структури і відкриваючи шлях до перетворень, тобто стаючи тією силою, котра прискорює рух економіки шляхом ефективності, раціоналізації, бережливості та постійного оновлення.

В Україні склалася ситуація, коли задекларована державою всебічна підтримка малого підприємства має надто слабе практичне втілення, яке не спроможне змінити ситуацію на краще.

Водночас, розвиток малого і середнього підприємства потребує постійної державної підтримки, оскільки це пояснюється його економічною слабкістю, орієнтацією на попит та пропозицію місцевого ринку, локальну платоспроможність населення, тобто сильного тяжіння до своєї території.

:

В умовах переходу до ринкової економіки розвиток малого і середнього бізнесу є однією із складових успіху економічних реформ. Отже, одним із визначальних критеріїв успішного управління регіоном є забезпечення в ньому розвитку підприємства. Як державна так і місцева підтримка розвитку підприємства в Україні сьогодні може стати найважливішим фактором стійкого соціально-економічного зростання і засобом виходу економіки з кризи.

Місцева влада повинна застосувати всі можливості для стимулювання росту підприємства і підтримки його діяльності, виходячи з місцевих особливостей та обсягів наявних фондів коштів. Мале підприємство повинно стати базою для формування раціональної структури місцевого господарювання з урахуванням особливостей регіону.

Започаткування підприємства відбулося ще за часів СРСР, коли альтернативні форми господарювання стали по суті каналами, що "перекачували" ресурси держпідприємств на користь приватних осіб, стаючи основою легальної підприємницької діяльності. Накопичені доходи сформували псевдоринкову підприємницьку мотивацію і відіграли значну роль у криміналізації суспільства взагалі і державних структур зокрема.

Характер економіки України визначають великі підприємства, які все ще не адаптувалися до ринкових умов, незалежно від того, чи вони вже формально роздержавлені або навіть приватизовані, а чи все ще залишаються державними. Ці підприємства не реагують на такі ринкові сигнали, як зміна попиту чи зміна цін відповідним пристосуванням свого виробництва. Ступінь монополізації виробництва теж залишається дуже високим. Конкуренція є нецивілізованою та великою мірою недобросовісною. [10]

Незважаючи на великі природні можливості, Україна програє щоденну боротьбу за добробут свого населення. Зменшились доходи населення, зростає безробіття, зменшилась частка участі України на міжнародному ринку. Досягнутий останнім часом прогрес вимірюється в одиницях зменшення швидкості падіння.

Існуюча практика ринкових реформ підтверджує наявність цілого ряду перешкод для поширення діяльності малого і середнього бізнесу як на місцевому рівні, так і в Україні загалом:

- суперечливість та неповнота чинних нормативно-правових актів, що регулюють підприємницьку діяльність;
- нестабільність та жорсткість системи оподаткування;
- надмірне втручання і контроль органів влади за діяльністю суб'єктів господарювання;
- відсутність державної фінансової та інвестиційної підтримки підприємницької діяльності;
- складність процедури реєстрації та ліквідації суб'єктів господарювання;
- неузгодженість державної політики з політикою регіонів;
- недостатня прозорість процесу прийняття рішень;
- брак професійних знань про особливості перехідної економіки;
- низький рівень доступу підприємців до інформації;
- недостатня розвиненість інфраструктури для підтримки малого і середнього бізнесу (бізнес-центри, бізнес-інкубатори, громадські організації).
- низький рівень консультаційних послуг та спеціалізованих освітніх програм для підприємства.

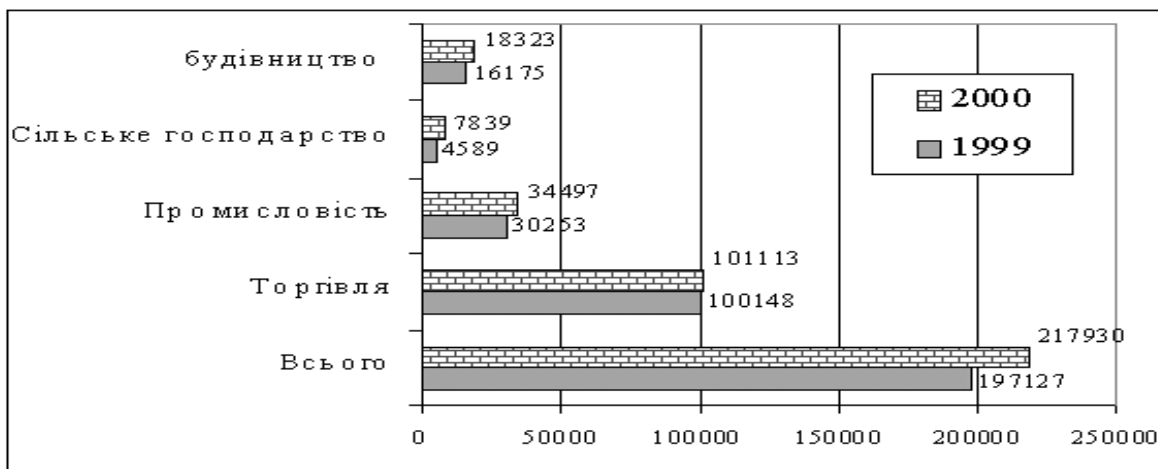
На сьогодні в Україні число малих і середніх підприємств на 1000 жителів, за попередніми даними, складає близько 3 одиниць, в країнах Європейського співтовариства – 45, Японії- 49.6, США – 74.2 одиниці. Частка цих підприємств у валовому внутрішньому продукті України складає нині близько 9 відсотків, у країнах Західної Європи – 50-67, США – 52, Японії – 55 відсотків.[7] У зарубіжних країнах саме підприємствами малого і середнього бізнесу було покладено початок низки великих нововведень, особливо в електроніці та роботизації.

Нагромаджений досвід усіх без винятку індустріально розвинутих країн з ринковою економікою соціального спрямування незаперечно підтверджує, що підприємництво- необхідна умова досягнення економічного зростання.

Та незважаючи на перешкоди, за даними статистики, кількість діючих малих підприємств за 1999р. зросла порівняно з 1998 більше ніж на 13%, при зростанні на 11% у 1998. В 2000р. кількість зареєстрованих малих підприємств в Україні складає 217930 одиниць.

За галузевими ознаками, 101113 малих підприємств функціонує у сфері торгівлі, лише 34497 – в промисловості, 18323 – у будівництві, і 7839 – у сільському господарстві. (табл.1)

Таблиця 1. Кількість малих підприємств в Україні



Міністерство економіки

Щодо стану розвитку малого підприємництва в Турківському районі Львівської області, то станом на 1 січня 2001 року в районі працювало 130 підприємств, організацій малого бізнесу, в тому числі приватної форми власності – 62. З них на спрощену систему обліку перейшли 62 юридичні особи. За даними обліку 45 з них працює збитково.

До бюджету поступило 544 тис. грн., в тому числі плата за торгові патенти – 25,7 тис. грн., податок на прибуток – 47,3 тис. грн., ПДВ – 358,6 тис. грн., комунальний податок на землю – 16,6 тис. грн., з транспортних засобів – 27,4 тис. грн., єдиний податок – 56,5 тис. грн., інші – 2,0 тис. грн.

В порівнянні з 1999 роком, торік кількість підприємств, які перейшли на спрощену систему оподаткування збільшилася на 30, а кількість збиткових зменшилась лише на 5. Також по цих підприємствах зросла оплата платежів до бюджету на 37,3 тис. грн.

На сьогодні в районі основу малого підприємництва складають фізичні особи – підприємці.

На 1 січня 2001 року їх було зареєстровано в районній державній адміністрації 569 осіб. Частина з них не здійснює підприємницької діяльності. Фактично продовжують діяльність лише 349 осіб.

За минулий рік до бюджету від підприємців фізичних осіб поступило 212,8 тис. грн., що на 68,4 тис. грн. більше ніж позаминулого року.

Аналіз діяльності малих підприємств дає підстави стверджувати, що ділова активність малого бізнесу в районі зростає та, поряд з цим, значна кількість новостворених суб'єктів господарювання не може розпочати свою діяльність через відсутність достатнього статного капіталу, власних площ і обладнання, обігових коштів.[4]

Найбільш перспективними галузями розвитку економіки визначено:

- деревообробна промисловість;
- торгівля, громадське харчування та побутове обслуговування;
- сільське господарство;
- туризм;

Залишається незначною частка малих підприємницьких структур у виробничому потенціалі Львівської області (більше 5%). Характерною рисою для малих підприємств є проблема збитковості та неплатежів.[4]

Отже, зростання ділової активності малого бізнесу відбувається повільно і темпи його розвитку не відповідають потребам господарського комплексу регіону.

():

Малий і середній бізнес в Україні за сучасних умов перехідної економіки потребує постійної підтримки як з боку центральних органів влади, так і з боку місцевої, оскільки це пояснюється його економічною слабкістю, орієнтацією на попит та пропозицію місцевого ринку, локальну платоспроможність населення. Уряд усвідомлює, що передумовою підвищення конкурентоспроможності української економіки є утвердження ринкових принципів господарювання, підвищення дієвості механізмів захисту підприємців від проявів монополізму.

Уряд України створив об'єктивні передумови для розвитку малого бізнесу. Конституцією, законодавством України затверджені рівні права всіх форм власності та право кожного громадянина на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. На це спрямована ціла низка законів і практичних дій, пов'язаних з реформуванням власності і створенням об'єктивних передумов для динамізації розвитку малого бізнесу. Цьому сприяла і проведена державою робота з роздержавлення та приватизації державного майна.

Уряд України проводить підтримку малого і середнього бізнесу через адміністративну реформу. Одним із найважливіших пунктів адміністративної реформи є дерегулювання – сукупність заходів, спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних та економічних перешкод для її розвитку. Указом Президента України від 17 липня 1997 року було створено Державну комісію з проведення адміністративної реформи в Україні.

Кабінет Міністрів як вищий орган виконавчої влади в сфері регуляторної політики також бере активну участь у формуванні державної політики щодо підтримки малого і середнього бізнесу. Державну підтримку малому підприємництву забезпечує й Державний комітет України з питань

розвитку підприємництва, а державна фінансова підтримка проводиться через Український фонд підтримки підприємництва.

Та, на жаль, несистемність та непослідовність дій щодо підтримки малого бізнесу в Україні зумовили повільні темпи його розвитку. З метою стимулювання підприємницької діяльності, було прийнято Укази Президента України:

- Указ Президента України “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” від 03.02.1998 р. за N 79/98;
- “Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності” за №817 від 23.07.1998 р.;
- “Про спрощену систему обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва” за №746 від 28.06.1999 р.;
- “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва”;
- “Про спрощену систему оподаткування, звіту та звітності суб’єктів малого підприємництва” від 03.07.1998 р.

З цією ж метою прийнято постанови Кабінету Міністрів України:

- “Про порядок державної реєстрації суб’єктів підприємницької діяльності” від 25.05.1998 р. За №740;
- “Про порядок координації проведення планових перевірок фінансово-господарської діяльності контролюючими органами” та ін.

У районі розроблена Районна програма розвитку малого і середнього бізнесу на 2001-2002 роки, яка є комплексом заходів, спрямованих на створення правових, фінансових, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших умов розвитку малого підприємництва. Основною метою програми є створення належних умов для реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, підвищення добробуту громадян шляхом залучення широких верств населення до такої діяльності, сприяння створенню нових робочих місць, підтримка ділової та інвестиційної активності, розвиток конкуренції на ринку товарів та послуг, кредитна підтримка, залучення до підприємництва жінок, молоді, пенсіонерів.

Для забезпечення виконання Районної програми сприяння розвитку малого і середнього підприємництва на 2001-2002 роки передбачається виділення коштів Українського фонду підтримки підприємства, які будуть спрямовані на розробку та виконання програм часткового зниження соціальної напруги шляхом залучення до підприємницької діяльності найменш соціально захищених категорій населення. Створення у встановленому порядку Фонду підтримки підприємства при райдержадміністрації, джерелом наповнення якого передбачені бюджетом кошти, не менше 0.5 відсотка річного доходу районного бюджету.[8] Та, на жаль, ці кошти райдержадміністрація ще не отримала.

Групи інтересів на місцевому рівні:

- *Бізнесмени*, що вже створені, які потребують підтримки через надто складні умови функціонування їхньої діяльності;
- *Громадяни*, які хочуть розпочати свій власний бізнес та в сучасних умовах вважають це неможливим через неврегульовану і нестабільну законодавчу базу, жорстку податкову регламентацію, негативний імідж підприємця тощо;
- *Малі підприємства*, які не зацікавлені в розвитку малого і середнього підприємства, бо це приведе до втрати їхньої монополії та розвитку конкуренції. За умов вузької спеціалізації і використання новітньої техніки мале підприємство виступає як дієвий конкурент, що підриває монопольні позиції масштабних корпорацій.
- *Громадяни* також зацікавлені в розвитку малого і середнього бізнесу, оскільки вони розуміють, що залишаться “сам на сам” з проблемами соціального розвитку району, лише підтримка і взаємодія з представниками підприємництва є можливим напрямком пом’якшення руйнуючих наслідків кризового стану в економіці.

Зростання кількості малого і середнього бізнесу веде до:

- збільшення податкових надходжень, що веде до поповнення бюджету;
- зменшення міграції населення;
- оптимізації структури побутових послуг;
- зменшення соціальної напруги через створення нових робочих місць;
- покращення інвестиційного клімату в регіоні.

Та, на жаль, на сьогодні підприємці частіше зустрічають не допомогу від місцевих органів влади, а перешкоди на шляху до формування ринкових відносин: корупція, бюрократизм, надмірне втручання у справи бізнесу.

зацікавлена у рості малого і середнього бізнесу, тому що мале підприємництво веде до збільшення виробництва предметів народного споживання, появи середнього класу, зростання платоспроможності населення, підвищення добробуту суспільства загалом, збільшення зайнятості населення, швидкого задоволення потреб споживачів.

:

Підтримка малого і середнього бізнесу органами місцевої влади повинна здійснюватись за такими принципами:

- місцева влада повинна підтримувати і співпрацювати з підприємцями на засадах рівності, довіри і партнерства;
- місцева влада повинна провести децентралізацію (граничне обмеження державного втручання в підприємницьке середовище);
- державна політика щодо підтримки малого бізнесу повинна узгоджуватись з відповідною регіональною політикою;
- місцева влада повинна узгоджувати вимоги державної політики щодо розвитку малого і середнього бізнесу з інтересами громади;
- місцева влада повинна вивчати і впроваджувати кращий іноземний досвід у цій сфері.

Такі політичні цілі повинні бути враховані при оцінці альтернатив для надання підтримки малому і середньому бізнесу в Україні;

- фокусування державної підтримки малого і середнього бізнесу на місцевий рівень, включаючи механізми співпраці між місцевою владою та підприємцями на засадах рівності і партнерства;
- збільшення росту підприємництва;
- сприяння розвитку підприємництва в напрямках, що найбільшою мірою забезпечать потребу населення регіону в послугах, робочих місцях і продукції, що користується найбільшим попитом;
- сприяння розвитку підприємництва в галузях, які передбачають раціональне використання місцевих сировинних ресурсів, зниження непродуктивних витрат за рахунок більш досконалих методів і форм господарювання;
- заохочення підприємців до самоорганізації з метою захисту їх інтересів та заохочення молодих людей ставати підприємцями чи розпочати власний бізнес.

:

- 1) Місцева влада не змінює існуючого підходу щодо політики підтримки малого і середнього підприємництва в районі;
- 2) Місцева влада сприяє створенню “Спілки підприємців Турківщини”;
- 3) Створення бізнес-інкубатора в районі.

I.

Дотримання такого підходу з боку органів місцевої влади вестиме до подальшого сповільнення темпів розвитку малого і середнього підприємництва, частина з яких не функціонуватиме чи не зможе розпочати свою діяльність через відсутність достатнього статутного капіталу, власних площ і обладнання.

Незначною також залишається і частка малого підприємництва у виробничому потенціалі району, характерною рисою для яких є проблема неплатежів та збитковості.

Для прикладу наведу деякі статистичні показники за галузями району:

Харчова промисловість

В районі налічується вісім підприємств харчопереробної промисловості, в тому числі підприємств харчосмакової промисловості – 5, молочної промисловості – 1, борошномельної – 2.

Протягом останніх років спостерігається погіршення фінансово – економічного стану переважної кількості підприємств, зокрема постійно падає рентабельність виробництва продовольчих товарів: хліба, масла, молочної продукції.

Торгівля та побутове обслуговування

Протягом останніх років роздрібний товарооборот підприємств усіх форм власності у районі має постійну тенденцію до скорочення. У 1999 році порівняно з 1998 роком він становив лише 77%.

Частка підприємств державної форми власності у загальному обсязі товарообороту порівняно з відповідним періодом 1998 року зменшилась з 20% до 10,9%, недержавних підприємств збільшилась на 80%.

Значні скорочення обсягів надання побутових послуг населенню і мережі підприємств цієї сфери викликані непродуманим процесом приватизації і комерціалізації, особливо у сільській місцевості, де повністю знищена ця галузь.

Дані офіційної статистики свідчать про швидке падіння галузі роздрібної торгівлі та громадського харчування.

Деревообробна промисловість.

Аналіз розвитку деревообробної промисловості свідчить про те, що в цьому році виробничі та економічні показники діяльності підприємств покращилися.

У всіх лісгоспах збільшено власну переробку; частина деревини експортується, що дає можливість отримати обігові кошти.

В найближчі роки необхідно довести переробку деревини до рівня 70% від об'єму рубок та збільшити виробництво ялицевої олії.[8]

Переваги альтернативи:

- Не вимагає створення нових програм;
- Не вимагає додаткових коштів.

Недоліки альтернативи:

- Підприємці не мають змоги приймати участь у розробці державної політики щодо питань підприємництва;
- Низький рівень співпраці з підприємцями;
- Низький рівень використання іноземного досвіду в розробці перспективних напрямків політики.

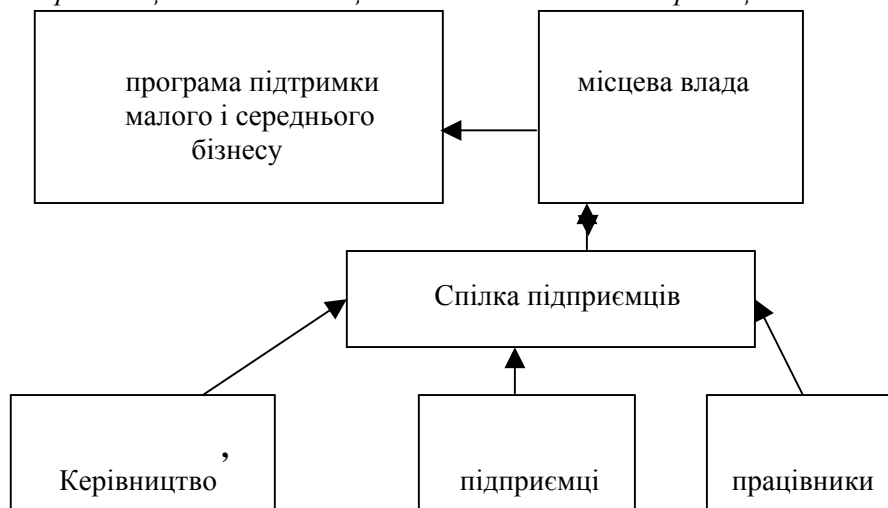
2.

“ ”

Однією з головних причин, які утруднюють вирішення проблеми в районі є відсутність об'єднань підприємців. Об'єднання підприємців може бути здійснене через створення Спілки підприємців Турківщини. Таким чином, основна ідея може бути реалізована в організації цілеспрямованої взаємодії міської влади і спілки підприємців.

Тільки підприємницькі організації можуть забезпечити контроль за виконанням місцевої державної політики щодо підтримки малого і середнього бізнесу. Вони мають брати активну участь у роботі щодо покращення ситуації, яка склалася в районі й в Україні загалом.

Схема 1. Схема організації взаємодії місцевої влади та спілки підприємців



Складові малого бізнесу

Можливості спілки підприємців у відстоюванні інтересів підприємців, покращенні іміджу підприємця є значно більшими ніж можливості кожного з них зокрема.

Основною метою спілки підприємців має бути:

- участь у розробці місцевих програм сприяння розвитку малих підприємств;
- забезпечення узгодження інтересів підприємців з інтересами населення;
- поєднання розвитку малих підприємств з вирішенням соціально-економічних проблем території;
- узгодження вимог державної політики щодо розвитку малого підприємництва з інтересами території.

Зі свого боку місцева влада також шукає підтримку та партнерство з неурядовими організаціями для вирішення проблем території. Співпраця з об'єднанням підприємців та вплив через нього на підприємців є одним із шляхів реального втілення в практику положень районної програми підтримки малого і середнього бізнесу.

Переваги альтернативи:

- створення спілки підприємців дасть можливість узгоджувати вимоги державної політики як з інтересами підприємців, так і з інтересами всієї громади;
- підприємці матимуть можливість брати участь в розробці політики місцевої влади й захищати свої інтереси шляхом безпосередніх зустрічей членів спілки підприємців з представниками влади, участі в роботі сесій районної ради та підготовки конкретних зауважень і пропозицій до офіційних документів та рішень з питань підприємництва;
- створення спілки допоможе забезпечити співпрацю органів місцевого самоврядування і представників підприємницьких кіл на засадах рівності й партнерства. Це заохотить Уряд до децентралізації, зменшення їхнього контролю над підприємцями;
- покращення іміджу підприємця, що заохочує громадян до підприємницької діяльності;
- створення спілки сприятиме досягненню взаємопорозуміння і довіри між підприємцями і органами місцевої влади, дасть можливість вивчити і використати іноземний досвід шляхом співпраці з громадськими організаціями інших країн.

Недоліки альтернативи:

- низький рівень підприємницької активності.

3.

Основна ідея створення та функціонування бізнес-інкубатору в районі полягає:

В підтримці підприємництва на етапах його становлення:

- складання бізнес-планів;
- допомога в реєстрації, маркетингових послугах, отриманні кредитів на розвиток справи;

- надання можливостей використання площ, оргтехніки;
- опрацювання науково-технічної інформації;
- опрацювання інформації з питань ресурсного забезпечення.

1. Інноваційний пошук.

Бізнесмен стає успішним підприємцем лише тоді, коли розвиває свій бізнес на основі інновації, саме це є передумовою успіху, але їх реалізація досить ризикована. Дрібний бізнесмен, маючи невеликі кошти боїться їх втратити. Тому в нас множаться фірми, де використовуються чужі ідеї, що себе виправдали. Це і фото послуги, і стоматпослуги, і автосервіс, і мережа фірм, що займаються продажем косметики чи лікарських препаратів тощо. А природні багатства району не використовуються належним чином (деревина імпортується не переробленою, туристично-рекреаційні ресурси району знаходяться в занедбаному стані).

2. Зменшення трансакційних витрат підприємців:

- допомога у проведенні переговорів і укладанні угод;
- захист і специфікація прав власності;
- надання інформації щодо потенційних клієнтів, конкурентів.[9]

Переваги альтернативи:

- Підприємці матимуть змогу брати участь у виробленні місцевої політики щодо питань підприємництва;
- Покращення взаємного обміну інформацією між підприємцями та органами влади;
- Розвиток тих видів підприємницької діяльності, які ведуть до ефективного використання сировинних ресурсів району.
- Недоліки альтернативи 3:
- Вимагає додаткових фінансових ресурсів;
- Відсутність спеціалістів.

:

Таблиця 2. Оцінка альтернатив

Критерії	Альтернативи		
	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
Результативність	Низька	Висока	Висока
Політична здійсненність	Низька	Висока	Середня
Адміністративна здійсненність	Висока	Низька	Низька
Ефективність	Низька	Висока	Середня
Справедливість	Низька	Висока	Висока

Висока результативність альтернативи 2 пояснюється швидкою віддачею від створення Спільки підприємців Турківщини, яке дасть можливість проведення в районі ефективної економічної політики з врахуванням інтересів громади. Висока політична здійсненність альтернативи 2 та низька політична здійсненність альтернативи 1 пояснюється тим, що місцева влада зацікавлена у співпраці з суб'єктами господарювання, оскільки вона розуміє, що лише розвиток малого і середнього підприємництва може покращити важке економічне становище в районі. Висока економічна ефективність упровадження альтернативи 2 та середній рівень ефективності альтернативи 3 пояснюється однаковою метою, але значно меншими витратами коштів для впровадження альтернативи 2. Низький рівень адміністративної здійсненності альтернативи 2 та альтернативи 3 пояснюється природною протидією бюрократії будь-яким реформам. Висока оцінка за критерієм “справедливість” альтернативи 2 пояснюється тим, що при формуванні економічної політики району будуть враховуватись не тільки інтереси місцевої влади, а й інтереси підприємців та місцевої громади.

Найбільш прийнятним варіантом розв'язання проблеми росту малого і середнього бізнесу в районі є альтернатива 2 – “Сприяння місцевої влади створенню Спільки підприємців Турківщини” з метою налагодження ефективного взаємозв'язку між підприємцями та органами влади (на сьогодні в районі немає жодного об'єднання підприємців). Вибір пояснюється більшою вагомістю для теперішнього часу таких критеріїв, як ефективність та політична здійсненність. Оцінка альтернативи 2 за цими критеріями є високою.

Невирішення проблем в підприємницькому середовищі, насамперед, пов'язані з роздробленістю підприємств, невмінням підприємців відстоювати свої права та захищати свої інтереси.[11] Зусилля підприємців повинні бути об'єднані – тоді значно більша імовірність того, що до них прислухаються.

Створення Спільки підприємців дасть можливість розширення співпраці між підприємцями та органами влади, обміну досвідом між самими суб'єктами господарювання, участі підприємців у розробці місцевої політики щодо малого і середнього бізнесу, а також контролю за її проведенням, допоможе у вирішенні таких проблем району як:

- створення нових робочих місць;
- збільшення дохідної частини бюджету;
- підвищення добробуту людей;
- збільшення виробництва товарів народного споживання.

Альтернатива 2 є дуже важливою, оскільки саме вона передбачає допомогу у створенні нових підприємств, допомогу в інформаційному забезпеченні, розширення співпраці з органами влади. Та створення бізнес-інкубатора в районі вимагає значних коштів і спеціалізованого персоналу. В умовах дефіциту бюджету району заснування бізнес-інкубатора є малореальним.

Отже, найкращим варіантом вирішення проблеми росту малого і середнього бізнесу в районі є заохочення підприємців до самоорганізації з метою захисту їх інтересів. Створення Спільки підприємців Турківщини сприятиме створенню моделі дієвого механізму конструктивного впливу на хід підприємництва.

:

З метою заохочення суб'єктів господарювання до створення Спільки підприємців Турківщини районній державній адміністрації пропонується провести такі заходи:

- створити тимчасову комісію зі сприяння розвитку підприємництва в районі із залученням спеціалістів з відповідних організацій, включаючи казначейство, районну податкову інспекцію, управління економіки при РДА, районний фінансовий відділ, центр зайнятості, міської ради;
- тимчасовій комісії разом із представниками підприємницьких кіл розробити статут майбутньої організації;
- розглянути питання щодо:
 - забезпечення приміщення на пільгових умовах;
 - створення необхідної нормативно-правової бази;
 - представлення Спільки підприємців відповідним органам влади як на місцевому, так і на регіональному рівнях.
- запропонувати заслуховування звітів голови об'єднання підприємців на сесіях районної ради;
- запровадити випуск спеціалізованих бюлетенів, постійних рубрик у засобах масової інформації з питань співпраці місцевої влади та Спільки підприємців;
- встановлення телефонів довіри для звернень підприємців району до органів місцевої влади з питань обмеження їх прав, протизаконних дій контролюючих органів.

Бюджет Спільки підприємців Турківщини формуватиметься за рахунок вступних та членських внесків, а також спонсорської допомоги.

Канадський уряд визначив підтримку малаго підприємництва одним з основних факторів економічного розвитку країни та створення нових робочих місць.

У 1988 році в Канаді було впроваджено Національну політику підприємництва. Основними завданнями політики визначено:

- усунування перешкод для розвитку підприємництва;
- орієнтація інтересів підприємців і малого бізнесу на державний і приватний сектор, і суспільство в цілому;
- заохочення відкриття нового бізнесу та підтримка вже існуючих фірм та їх розвиток;
- сприяння регіональному економічному розвитку через місцеві програми та прийняття рішень.

Для виконання завдань економічного розвитку в провінціях Атлантичної Канади федеральний уряд у червні 1987 року започатковує роботу АСОА (Агенція можливостей Атлантичної Канади). Основними завданнями цієї організації є:

- становлення стійкого підприємницького клімату;
- успішний розвиток малого і середнього бізнесу;
- збільшення доходів населення;
- розширення можливостей для зайнятості населення;
- розширення конкурентної економіки.

У 1990 році було розроблено Стратегію підприємницького розвитку Атлантичної Канади з метою покращення ефективності урядової підтримки малого і середнього бізнесу.

Дана стратегія впроваджується через наступні програми:

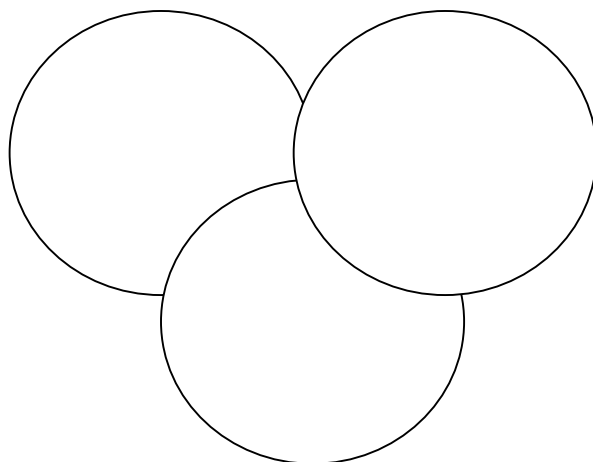
- програми підприємницької орієнтації і свідомості;
- програми нового підприємництва;
- програми виживання і зростання існуючих підприємств.

Для заохочення громадян до відкриття бізнесу необхідно було зосередити увагу на свідомості вибору, породжувати інтерес і бажання, а пізніше забезпечити можливості і підтримку людей через навчання підприємницького процесу і розвиток навичок, необхідних для започаткування і діяльності успішних підприємств.

Основні аспекти заохочення громадян до підприємництва:

- вони повинні бути зацікавленими і мотивованими, повинні усвідомлювати можливість вибору і бути залученим до нього (мотивація);
- вони повинні знати, що у них є можливості (доступ до інформації, консультації, капітал);
- вони повинні мати навички: технічні та управлінські. Ці навички можуть набуватися через освіту і власний досвід. (Схема 2)

Схема 2. Ключові аспекти заохочення громадян до започаткування бізнесу



Результатом впровадження стратегії підприємницького розвитку в Атлантичній Канаді було значне зростання кількості малих і середніх підприємств. Малий бізнес, підприємства на яких працює менше 100 працівників становить 95% Атлантичного бізнесу. Близько 75% з них – підприємства на яких працює менше ніж 5 працюючих. Малий бізнес з 1989 року створив 96400 із 133200 нових робочих місць.

Загалом в Атлантичній Канаді число малих підприємств росте швидше, ніж в цілому по країні. Протягом 1989-1993 рр. Кількість малих підприємств зросла на 4,5%, тоді як національний показник збільшився лише на 0,1%. (табл.2)

Таблиця 2. Кількість малих підприємств, 1989-1993

Підприємства за кількістю працюючих	1989		1993		Ступінь росту за 4 роки,%
	кількість	Частка %	кількість	Частка %	
Менше ніж 20 20-99	856.425	92.4	863.083	93.1	0.8
	58.441	6.3	52.755	5.7	-9.7
	914.866	98.7	915.838	98.8	0.1
100 і більше	11.902	1.3	11.222	1.2	-5.7
	926.768	100.0	927.060	100.0	0.03
Менше ніж 20 20-99	76.600	88.8	80.354	89.2	4.9
	5.299	6.1	5.210	5.8	-1.7
	81.899	94.9	85.564	95.0	4.5
100 і більше	4.415	5.1	4.467	5.0	1.2
	86.304	100.0	90.031	100.0	4.3

В Атлантичній Канаді станом на 1995 рік існувало 22 організації із 160 офісами (як приватні, так і державні), які працюють разом для забезпечення новим та діючим підприємствам доступ до бізнес і фінансової інформації.[12]

:

1. Закон України “Про державну підтримку малого підприємництва” // Урядовий кур’єр: Орієнтир.-2000.-22 листопада.-№39.
2. Закон України “Про підприємництво в Україні” // Відомості Верховної Ради України.- 1998-№12
3. Закон України “Про підприємства в Україні” // Урядовий кур’єр.- 1998.- 24 жовтня.
4. Довідка про стан розвитку малого підприємництва у Турківському районі.

-
5. Дуб Л. “Питання розвитку малого бізнесу”, Вісник Української

(УАДУ, Київ)

:

Використання бюджетних коштів безпосередньо пов'язане з виконанням органами місцевого самоврядування покладених на них завдань, найважливішим з яких є задоволення потреб населення. Широке коло державних завдань зумовлює різноманітність напрямків витрачання коштів, які зосереджуються у найбільших централізованих фондах.

Місцеві бюджети України, відповідно до пріоритетів витрачання коштів, мають чітко окреслену соціальну спрямованість: на соціальний захист і соціальне забезпечення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери, освіту, охорону здоров'я, культуру, мистецтво, засоби масової інформації, молодіжні програми, фізичну культуру і спорт. Але все ж таки недостатньо фінансується соціальна сфера, та не вистачає коштів на соціальні програми, які є досить дорогими.

:

Значна частина державних фінансових ресурсів зосереджується у місцевих бюджетах, які є фундаментом бюджетної системи кожної унітарної країни. Окрім того, що місцеві бюджети - найбільш чисельніша ланка бюджетної системи, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, фінансуванні державних видатків передусім соціальної спрямованості.

Місцеві бюджети здійснюють безпосередній вплив на задоволення різних потреб населення, стан та якість надання державних послуг. Місцеві бюджети мають буди основним джерелом фінансування соціальних благ і послуг для населення. Цей процес об'єктивний, тому що на місцевому рівні є найбільш сприятливі умови для ефективного та раціонального використання коштів на соціальні цілі.

Ринкова трансформація економіки вимагає теоретичного переосмислення і практичного вдосконалення форм і методів фінансового забезпечення розвитку соціальної сфери економічної системи держави. Загальноприйнятим є теоретичне положення про пріоритетну роль держави не тільки у фінансовому забезпеченні розвитку соціальної сфери, а й активному регулюванні нею механізму надання соціальних благ і послуг з метою досягнення оптимізації різних джерел фінансування.

Проблема розподілу видатків місцевого бюджету на соціальну сферу є дуже важливою для України. Українському уряду не вистачає достатньо коштів для покриття видатків соціальних видатків – освіта, охорона здоров'я, культура та соціальне обслуговування. Головною метою діяльності місцевих органів влади є задоволення потреб людей в соціальному захисті, охороні здоров'я, освіті.

Таблиця 1. Витрати місцевого бюджету у сфері надання ключових послуг, 1998-2000 рр., відсоток ВВП*

Витрати	1998	1999	2000
Соціальний захист	2.5	1.7	1.8
Освіта	3.3	2.7	3.0
Охорона здоров'я	3.2	2.7	2.9
Адміністрація	0.5	0.5	0.5
Житлове господарство	1.3	0.9	1.0
Економічний розвиток	2.4	2.1	2.2
Інші	1.3	2.0	2.0
Всього видатків	14.5	12.6	13.4

*Квартальні передбачення: Дослідження економіки України / Міжнародний центр перспективних досліджень.-2001.-Квітень.

Як показує аналіз бюджетних витрат (табл.1), 80% місцевих бюджетів – це витрати на фінансування соціальної інфраструктури та соціальної допомоги. В Україні місцеві бюджети мають со-

ціальний напрямок. На сучасному етапі Україна переживає фінансові труднощі, які негативно позначаються на діяльності органів місцевої влади. Місцева влада не має достатніх фінансових ресурсів для виконання своїх належних обов'язків і, як результат, якість соціального обслуговування, що надається, не задовольняє потреби населення повною мірою. Також, місцева влада не повною мірою задовольняє потреби населення в соціальному захисті і соціальній допомозі. Але аналіз видатків бюджету показує, що відповідальність місцевої влади в соціальному обслуговуванні та надання соціальних послуг збільшується. На жаль, ми не можемо сподіватися, що ситуація покращиться найближчим часом, оскільки структурна перебудова економіки і фінансів – це тривалий процес, який потребує значних зусиль та багатого досвіду.

Слід зазначити, що в умовах гострої фінансової кризи, яку переживає в перехідний період Україна, фінансування навіть самої ощадливої фінансової політики є проблемним питанням. Проблема фінансування соціальної сфери є похідною двох складових: фінансових можливостей, які зумовлені економічною базою органів місцевої влади та соціальних потреб. Соціальні видатки треба узгоджувати з фінансовими можливостями.

Найбільш важлива проблема, яка потребує негайних дій – це як збільшити ефективність використання фінансових ресурсів в сфері надання всіх видів послуг. Але ця проблема ускладнюється через відсутність в українських муніципалітетах системи оцінки ефективності і раціональності використання бюджетних коштів на покриття видатків соціальної сфери та системи моніторингу бюджетного процесу, що б могло значно сприяти підвищенню ефективності діяльності органів місцевої влади. В зв'язку з цим найбільш важливе питання, яке потребує негайного вирішення про те, які технології складання видаткової частини місцевих бюджетів можуть бути використані в Україні та нові ресурси фінансування видатків соціальної сфери, з метою підвищення ефективності і раціональності бюджетних видатків та досягненню цілей і пріоритетів діяльності органів місцевої влади.

:

Основним об'єктом цього дослідження є фінансове управління Київської міської державної адміністрації, громадські організації та партії, зацікавлені у впровадженні нових технологій у бюджетування та використанні нових джерел фінансування соціальної сфери, які б сприяли підвищенню ефективності видатків на соціальну сферу.

Органи Центральної влади в Україні вживають досить дієвих заходів щодо встановлення жорсткого контролю за витрачанням бюджетних коштів. Наприклад, з метою виявлення і попередження фінансових порушень у бюджетній сфері було організоване Контрольно-ревізійне управління. Крім того, була заснована Аудиторська палата впроваджена система Державного казначейства. Але деякі спеціалісти вважають, що недостатньо уваги приділяється оцінці ефективності бюджетних видатків соціальної сфери, у тому числі й на місцевому рівні.

Результати дослідження бюджетної політики, проведених Міжнародним центром політичних досліджень спільно з кількома неурядовими організаціями, свідчать, що навіть найефективніша політика органів центральної влади буде безрезультатною, поки на місцевому рівні видатки бюджету не плануватимуться відповідно до урядових програм і не буде розроблено механізм оцінки ефективності цих видатків.

Консультації з фінансовим управлінням Київської міської державної адміністрації показали – спеціалісти вважають, що буде надзвичайно важко встановити загальну систему оцінки ефективності по всій країні, оскільки у муніципалітетів різні можливості щодо надання однакових соціальних послуг. Вони вважають, що органи центральної влади мають надати більшої самостійності в цьому органам місцевої влади, зокрема, на їх погляд оптимальним варіантом буде розробка показників на районному рівні.

Працівники Київської міської державної адміністрації позитивно ставляться до впровадження прогресивних технологій в бюджетні є планування та залучення нових ресурсів на покриття видатків соціальної сфери, які дадуть змогу підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів та покращення якості надання соціальних послуг населенню.

- 1) Центральна влада повинна підтримувати існуючу податкову систему (статус-кво);
- 2) Центральний уряд повинен зменшити ставки прибуткового податку і розширити ряд податків, щоб забезпечити місцевим бюджетам необхідний рівень доходів;
- 3) Уряд повинен зменшити споживчі податки і розширити базу оподаткування, щоб забезпечити місцеві бюджети необхідним рівнем доходів.

1.

Існуюча система бюджетних надходжень показує що центральне місце в структурі оподаткування осіб належить ПДВ. В 1997 році податкові платежі від ПДВ склали 7602,039 млн. грн., а податкові платежі від податку на прибуток з населення – 3293,398 млн. грн. Але це не значить, що ставка прибуткового податку є низкою. Низький рівень надходження прибуткового податку з населення можна пояснити недосконалою системою оподаткування, різними можливостями уникнути сплати податків з боку населення та низьким прибутком громадян.

На перший погляд, ця система повинна заохочувати людей інвестувати та економити гроші. Але, як показує практика, на цей момент не багато громадян які беруть участь в інвестиційному процесі, оскільки повинні платити високі ставки з доходу. Деякі особи пристосовуються до такої системи. Вони знаходять різні шляхи уникнення сплати податків чи просто порушують законодавство. Ця категорія людей не любить зміни. Але люди з низьким рівнем доходу є незахищеними. Тому, ми повинні розглянути статус-кво, який не потребує додаткових фізичних та фінансових ресурсів.

Але це ще не гарантує можливості реальних стимулів для особистого просування, тому що поєднуючи пряме і непряме оподаткування заохочує людей до незаконної діяльності і зниженню доходів бюджету. Хоча не кожний може працювати при такій системі.

Переваги альтернативи:

1. Не потребує додаткових фізичних та фінансових ресурсів.

Недоліки альтернативи:

1. Така система не забезпечує бюджети необхідним рівнем доходів.
2. Не заохочує розвиток економіки.
3. Є не справедливою.

2.

Така система пропонує впровадження податку на власність, розширення джерела надходження до місцевого бюджету використовуючи частину ПДВ для їх формування складається з оподаткованого прибутку таких типів доходів як процентні ставки, приріст вартості капіталу і скорочення номінальної ставки податку.

Скорочення прибуткового податку призведе до вигоди для всіх груп доходів. Полегшить вплив на процес стратифікації суспільства. Скорочення прибуткового податку також призведе до заощаджень та інвестицій в економіку України, що заохотить економічне зростання.

Збільшуючи доходи бюджету в результаті розшириться база оподаткування і знизиться рівень податків, що надасть можливість впровадження нових програм витрат для підтримки людей з низьким рівнем доходів, безпритульних дітей та інших соціально незахищених прошарків населення.

Створювати головні структурні зміни в системі оподаткування є не легким процесом. Але в такому процесі будуть як ті, що програють так і ті, що виграють. Програють переважно великі власники.

Крім того, впровадження податку на власність потребує додаткових видатків. Необхідно створити відділ оцінки власності, щоб визначити базу оподаткування. В той же час перейти до розрахунку річного податку на прибуток з населення, який дасть можливість зменшити складність роботи з документами в відділах оподаткування та зменшити витрати відносно збору податків.

Перетворення оподаткування в особисті потреби повинно призвести до розвитку законодавчої бази та фіксування всіх напрямків діяльності такої системи. Як було зазначено, впровадження такої системи оподаткування потребує додаткових адміністративних видатків для впровадження податку на власність і забезпечення платників податків необхідною інформацією відносно нових правил оподаткування.

Переваги альтернативи:

1. Система зменшує податковий примус на громадян.
2. Забезпечує бюджет стійкими та різноманітними джерелами доходів.
3. Заохочує економічне зростання.
4. Більш справедлива ніж існуюча.

Недоліки альтернативи:

1. Потрібні додаткові витрати.
2. Необхідність розвивати нову законодавчу базу та нові методи, щоб здійснити це.

3.

Система показує перехід, щоб зменшити ПДВ (10-15%) і розширити базу прямого оподаткування (впровадження податку на власність й інші заходи стосовно бази оподаткування, які згадані в альтернативі 2).

В цьому випадку громадяни будуть зацікавлені щоб витратити гроші, а не економити. З початку це буде стимулювати виробництво: збільшення попиту призведе до збільшення постачання. В результаті доходи бюджету збільшаться від загального оподаткованого прибутку. Це призведе до зниження цін на товари та послуги, але не дуже знизять ставку податку з продажів, тому що на ринку збільшиться попит а це причина чергового збільшення ціни.

В майбутньому економіка не буде мати джерел для витрат і розвитку економіки. Товари не будуть конкурентноспроможні, тому що не буде інвестицій в економіку і не будуть впроваджуватися нові технології. Як результат люди не будуть мати необхідної заробітної плати і доходи бюджету зменшаться. Це означає, що уряд не має відповідних ресурсів, щоб гарантувати необхідний стандартний рівень життя.

Високий рівень прямого оподаткування перешкоджає збереженню певних фондів і стимулів, зменшенню інвестицій, скороченню повернення і зменшенню особистих стимулів і також посилення ініціативи. Всі ці фактори знижують продуктивність та особливо ушкоджується високий прибутковий податок з населення.

Переваги альтернативи:

1. В результаті впровадження такої системи призведе до деяких скорочень цін (скорочення інфляції).
2. Така система призведе до зменшення податкового примусу на особисте споживання взагалі.
3. З початку це гарантує деяке економічне відновлення.
4. Розширення бази оподаткування надасть додаткові надходження до бюджету.
5. Є більш справедливою ніж існуюча система.

Недоліки альтернативи:

1. Щоб впровадити цю систему необхідні додаткові витрати.
2. Необхідно створити нову законодавчу базу і нові методи впровадження.
3. Ця система заохочує тільки споживання, а не заохочує вклади її в економіку.
4. В результаті функціонування такої системи надходження до майбутніх бюджетів знизяться.

:

Після визначення альтернатив та проаналізувавши переваги й недоліки кожної альтернативи – формуємо зведену таблицю порівняння альтернатив.

Як ми бачимо з таблиці 2, більш ефективною є *альтернатива 2* – “Центральний уряд повинен зменшити ставки прибуткового податку і розширити базу оподаткування”.

Щоб українська економіка стала стабільною ми повинні вибрати такий підхід до джерел формування бюджету, який є спроможним гарантувати стійкий і постійних дохід і не гальмувати економічний розвиток на протязі довгого періоду.

Щодо Статус-кво, то ця альтернатива не є життєздатною, так як вона не адресує проблему. Існуюча податкова система не забезпечує місцеву владу коштами для досягнення покладених на неї функцій – забезпечення населення необхідним соціальним обслуговуванням.

Таблиця 2. Зведена таблиця порівняння альтернатив.

Альтернативи	Ефективність	Результативність	Справедливість	Адміністративна здійсненність	Політична здійсненність
1. Центральна влада повинна підтримувати існуючу податкову систему (статус-кво)	Низька оцінка	Низька оцінка	Низька оцінка	Середня оцінка	Середня оцінка
2. Центральний уряд повинен зменшити ставки прибуткового податку і розширити ряд податків, щоб забезпечити місцевим бюджетам необхідний рівень доходів	Висока оцінка	Висока оцінка	Висока оцінка	Висока оцінка	Середня оцінка
3. Уряд повинен зменшити споживчі податки і розширити базу оподаткування, щоб забезпечити місцеві бюджети необхідним рівнем доходів	Середня оцінка	Середня оцінка	Висока оцінка	Висока оцінка	Середня оцінка

Альтернатива 3 є непоганою у короткостроковий період, але це не заохочує людей до збереження. Рівень внутрішніх збережень української економіки є важливою проблемою для створення економічної політики, яка б хотіла щоб Україна створювала більше внутрішнього капіталу, який би був доступним українським фінансовим ринкам тоді Україна впевненіше почувалася б з огляду на перспективу.

Нестача внутрішніх фінансових ресурсів є результатом браку внутрішніх інвестицій в економіку, що призводить до скорочення виробництва та зменшення доходів бюджету. Таким чином ми повернемося до ситуації, яку вже мали, і знову будемо потребувати певних змін.

Скорочення ставки прибуткового податку з населення разом, з цим розширення бази оподаткування призведе до найкращого забезпечення місцевих бюджетів стійкими джерелами доходів. Пристосування такої альтернативи розширила б джерела доходів бюджету, розподілила б тиск доходу серед різних видів прибутку, зменшила б податкові ухилення, стимулювала б збереження та інвестування.

Рекомендується наступний шлях дій:

1. Розвиток і пристосування скороченого нижчого прибуткового податку з населення, який передбачає:
 - перехід до загального декларування прибутків;
 - зниження ставки номінального податку від 40% до 30%;
 - скорочення податкових категорій від 5 до 3;
 - чітке визначення бази оподаткування (особливо для прибутку від підприємницької діяльності);
 - перехід до обчислення річного податку з громадян;
 - включаючи до оподаткованого податку приріст капітальної вартості.

2. Розвиток і впровадження програми оподаткування власності:
 - розвиток системи інформування картографії;
 - впровадження Акту оцінки вартості власності (стосовно до податку на власність);
 - розвиток дії податку на власність;
 - прийняття розробленого документа Парламентом;
 - створення відділів оцінки власності;
 - ознайомлення місцевих органів влади з Актом оцінки вартості власності та внесення своїх пропозицій.
3. Інформування населення відносно нових правил оподаткування власності.
4. Розвиток і впровадження нових Закону та Бюджетної системи України, які б визначали чіткість джерела фінансування центрального, місцевого і регіонального бюджетів; включаючи до регіональних бюджетів частину платежів від ПДВ, прибуткового податку з населення, прибуткового податку з підприємницької діяльності, а до місцевого і сільського бюджетів доходи від власності та інші місцеві податки.

:

Для того щоб скоординувати роботу та розвиток потрібно внести правки до податкового законодавства, Уряд повинен створити Робочу групу, яка б включала експертів з Міністерства Економіки України, Міністерства фінансів, Державної податкової адміністрації, Державного комітету земельних ресурсів.

Запропонований курс дій потребує державних видатків для впровадження системи інформування картографії та створення відділів оцінки власності. Уряд повинен включити в бюджет наступного року видатки на програму оцінки власності.

Провести аналіз доходів і видатків регіонального і інших місцевих бюджетів після впровадження програми та вияснити на скільки ефективна програма оцінки вартості власності.

:

Успіх Уряду збільшиться, якщо зміниться його ставлення до відомчих пріоритетів. Створення Робочої групи може стати ефективним засобом зв'язку. Робоча група буде збиратися регулярно котрій буде представлені всі відділи, які зв'язані з рішенням цієї проблеми.

Уряд повинен приділити досить уваги до загального сприйняття законодавчих змін. Люди не будуть задоволені тим, що уряд збирається запровадити новий вид податку. Тому дуже важливо показати, використовуючи різноманітні засоби зв'язку з громадкістю, що оподаткування буде знижено, а рівень і якість соціального обслуговування, яке забезпечують місцеві органи влади, буде збільшено. Це допоможе отримати громадську підтримку і розуміння.

Особливо важливі обов'язки повинні бути покладені на відділи Податкової адміністрації України, які працюють з платниками податків. Необхідно забезпечити платників податків документами, які б чітко пояснювали нові податкові правила.

(Дніпропетровський регіональний інститут державного управління УАДУ)

-

:

Проблемою, що досліджується, є забезпечення відкритого та чесного тендерного процесу при укладанні контрактів місцевими органами влади з сторонніми організаціями щодо надання житлово-комунальних послуг населенню.

:

Від якості надання послуг населенню залежить і якість проживання в місті, і ефективність розвитку міста взагалі як складної соціально-економічної системи.

На сьогодні подальший розвиток житлово-комунального господарства в Україні пов'язаний із загальноекономічними ринковими перетвореннями, що потребує удосконалення організаційно-економічного механізму діяльності галузі. Указом Президента України від 19 жовтня 1999 р. №1351 "Про прискорення реформування житлово-комунального господарства", схвалено "Основні напрями прискорення реформування житлово-комунального господарства", де визначені конкретні заходи, відповідальні за їх виконання та терміни. Згідно з цими документами кінцевою метою реформування галузі є:

- стабілізація функціонування та сталий розвиток галузі задля більш повного задоволення потреб населення та інших споживачів у житлово-комунальних послугах шляхом підвищення рівня обслуговування;
- поліпшення якості комунальних послуг;
- здешевлення їх вартості;
- забезпечення прозорості встановлення тарифів на них.

Для досягнення цієї мети визначаються головні напрями реформування житлово-комунального господарства, за якими на сучасному етапі відбуваються зміни в підрозділах цієї галузі:

- демонополізація та розвиток конкурентного середовища у житлово-комунальному господарстві, розвиток саме ринку комунальних послуг;
- удосконалення системи управління житлово-комунальним господарством через запровадження договірних відносин між споживачами та виробниками послуг;
- удосконалення системи фінансування галузі.

Заходи демонополізації мають сформувати конкурентне середовище на ринку комунальних послуг, що вкрай необхідно для досягнення обсягу цих послуг, який відповідав би реальному попиту на них, а також поліпшенню якості таких послуг (робіт) при оптимізації цін на них.

Для цього відповідно до "Основних напрямів прискорення реформування житлово-комунального господарства" з 1 січня 2000 р. запроваджується конкурсний порядок відбору суб'єктів надання житлово-комунальних послуг, причому такими суб'єктами можуть бути підприємства різних форм власності.

Використання конкурентних торгів має важливе значення як для громади, так і для безпосередніх їх учасників та сприяє ефективному використанню муніципальних ресурсів. Така форма залучення приватного капіталу до комунальної власності набула значного поширення в світовій практиці. Місцеві органи проводять торги в таких галузях, як прибирання вулиць, приміщень, збирання і вивіз сміття, утримання територій та ін. Досвід Англії показує, що приватні компанії пропонують надавати такі послуги дешевше на 20-30%, що спонукає комунальні підприємства та служби вишукувати резерви для підвищення ефективності.

Хоча органи місцевого самоврядування є відповідальними за надання послуг, це не значить що вони повинні надавати їх власними силами. Муніципалітети повинні укладати контракти на

надання тих послуг, які приватний сектор виконує краще і ефективніше, встановлюючи, при цьому, вимоги щодо їх рівня та стандарти. Органи місцевого самоврядування повинні відігравати центральну роль у задоволенні потреб та інтересів населення.

Широке інформування громади щодо результатів проведення тендеру, його переможця сприяє підвищенню її довіри щодо дій муніципалітету. Від того на скільки відкритою та прозорою є інформація про процедуру проведення торгів залежить і можливість контролю з боку громади за об'єктивністю та чесністю прийнятих рішень і, як результат, отримання муніципалітетом зворотного зв'язку щодо схвалення його діяльності та задоволення населення.

Згідно зі ст.8 Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” оголошення про заплановану закупівлю чи про проведення попередньої кваліфікації публікується у “Віснику державних закупівель”, в інших друкованих засобах масової інформації, у відповідних міжнародних виданнях. Процедура закупівлі не може здійснюватися до публікації оголошення про неї у “Віснику державних закупівель”, за винятком:

- здійснення закупівлі, очікувана вартість якої або частка державних коштів у якій не перевищує суму, еквівалентну 10 тисячам євро (для робіт - 40 тисячам євро);
- застосування замовником процедури закупівлі у одного виконавця чи торгів з обмеженою участю.

Недоліком вбачається, що вимоги щодо публікації про здійснення закупівлі застосовуються до проектів на досить великі суми. Також те, що оголошення обов'язково повинно бути опубліковано лише у “Віснику державних закупівель”, тоді як в інших засобах масової інформації, в місцевих газетах така публікація не є обов'язковою.

Не сприяє прозорості тендерного процесу відсутність доступу до інформації щодо його проведення, що обумовлено існуючим Порядком здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Цей Порядок передбачає лише публікацію у бюлетені “Вісник державних закупівель” оголошення про результати проведення відкритих торгів, тоді як інформація щодо розгляду, оцінки та порівняння тендерних пропозицій не надається виконавцям або іншим особам, які офіційно не брали участі у процедурі закупівлі.

Таким чином, доступ до інформації щодо процедури проведення тендеру не є відкритим для широкої громадськості.

():

- уряд України, Міністерство економіки;
- органи державного управління та місцевого самоврядування;
- широка громадськість;
- сторонні організації різних форм власності.

, :

Деякі заходи щодо забезпечення відкритості та чесності тендерно

- 3) Прийняття рішень щодо переможців тендеру проводиться тендерним комітетом, а результати процедури публікуються в місцевих газетах;
- 4) Залучення до прийняття рішень щодо переможців тендеру громадських комітетів.

1.

Ця альтернатива обумовлена чинним законодавством щодо здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти згідно з яким рішення про визначення переможця процедури закупівлі приймається простою більшістю голосів у присутності не менше двох третин членів тендерного комітету. У разі рівного розподілу голосів голос голови є вирішальним. Членами тендерного комітету рекомендується призначати посадових осіб з економічного, юридичного, фінансового підрозділів, а також підрозділу, що займається питаннями матеріально-технічного та інформаційного забезпечення організації-замовника.

Переваги альтернативи:

- не потребує додаткових ресурсів та зусиль;
- об'єктивність та чесність забезпечуються чинним законодавством.

Недоліки альтернативи:

- не забезпечує ефективного вирішення проблеми, оскільки проведенням тендерного процесу та прийняттям рішення щодо переможця займається комітет, члени якого є призначеними чиновниками - працівниками державних виконавчих органів влади, на яких можуть впливати їх керівники.

2.

Суть цієї альтернативи полягає в введенні до порядку здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти вимоги щодо обов'язкового включення до тендерної комісії депутатів відповідних місцевих рад, членів постійної комісії ради з питань бюджету.

Перевага альтернативи:

- залучення представників громади до участі процесі прийняття рішень;
- забезпечення ефективного використання місцевих коштів, за що депутати є відповідальними перед громадою.

Недоліки альтернативи:

- труднощі у зв'язку із залученням депутатів, оскільки, як свідчить практика, зібрати їх досить важко.

3.

Ця альтернатива ґрунтується на введенні вимоги до тендерного комітету публікації обґрунтувань щодо переможців тендерного процесу.

Переваги альтернативи:

- публікація робить прийняте рішення доступним для широкого загалу, що забезпечує функцію контролю з боку громадськості.

Недоліки альтернативи:

- необхідність регулярно займати площі в місцевих газетах, в яких, як правило, вільне місце є обмеженим.

4.

Ця альтернатива вимагає активності громадян, які є членами територіальної громади та є достатньо кваліфікованими в даній галузі. Також, умовою є те, що ці громадяни не повинні бути працівниками організації-учасника.

Переваги альтернативи:

- реалізація цієї альтернативи дає змогу забезпечити найвищу неупередженість прийняття рішень, оскільки до оцінки залучені незалежні експерти зацікавлені в як найкращому задоволенні потреб громади.

Недоліки альтернативи:

- необхідність мотивацій членів громадських комісій, яка, враховуючи складний інтелектуальний процес оцінки, має бути матеріальною;
- складною є адміністративна здійсненність через значні труднощі щодо відбору учасників громадського комітету, оцінки їх кваліфікації та залученні до процесу.

:

Таблиця 1. Оцінка альтернатив*

	1	2	3	4
Результативність	2	3	3	3
Політична здійсненність	2	2	3	3
Адміністративна здійсненність	3	2	3	1
Ефективність	1	3	3	2
Справедливість	1	2	1	2

*Масштаб: 1 – низька оцінка, 3 – висока.

Оцінка альтернатив показала, що більше переваг має альтернатива 3. Її висока політична здійсненність пояснюється тим, що вона відповідає чинному законодавству України та адміністративній реформі, яка акцентує увагу на підвищенні інформування населення про діяльність органів влади. Тоді як низька адміністративна здійсненність альтернативи 4 та її середня ефективність пояснюються значними труднощами щодо створення громадського комітету та досить високими витратами на заохочення учасників. Висока результативність альтернативи 3 пов'язана з появою можливості для громади спостерігати за об'єктивністю прийнятих рішень, що сприяє прозорості та чесності тендерного процесу.

Критерій справедливості прийняття рішень оцінити досить важко, оскільки одне й те ж рішення може бути справедливим з точки зору громади та не виправдовувати себе з точки зору органів виконавчої влади. Тому, альтернативи 2 та 4, в яких прийняття рішень щодо переможця процесу тендеру відбувається чиновниками разом із представниками громадськості будуть мати вищий ступінь справедливості.

Для імплементації пропонується поєднання альтернатив 2 та 3, оскільки альтернатива 3 передбачає участь громадськості лише на стадії кінцевого контролю за результатами тендерного процесу, тоді як в альтернативі 2 представники громадськості залучені до процесу оцінювання пропозицій та прийняття рішень щодо переможця. Тобто, при реалізації 2 та 3 альтернатив буде забезпечуватися поточний та кінцевий контроль з боку громади за процесом укладання контрактів органів місцевої влади з приватними фірмами.

:

Для імплементації 2 альтернативи муніципалітет повинен прийняти тендерну політику, що буде визначати грошову суму на закупівлю товарів чи послуг, перевищення якої потребує проведення тендеру. Ця політика повинна встановити максимальний ліміт суми грошей який спеціалісти штату можуть витратити на закупівлю товарів чи послуг під свою власну відповідальність. Тендер повинен оголошуватись при укладанні договорів на суму, що перевищує цей ліміт. Це дозволить працівникам штату самостійно приймати рішення щодо витрачання коштів, необхідних для злагодженої роботи муніципалітету, і в той же час гарантуватиме, що найголовніші витрати зроблені за конкурсними цінами.

В різних муніципалітетах величина ліміту може бути різною. Це залежить від чисельності населення, індивідуальних особливостей та потреб кожного муніципалітету. Найважливіші для міста

проекти на великі суми (наприклад, будівля школи, системи водопостачання та ін.) повинні бути оцінені з використанням процедури тендеру за участю депутатів.

Також, при розробці тендерної політики необхідно враховувати два важливих чинники, що забезпечують її успіх:

- визначення зрозумілих та чітких вимог щодо покупців;
- забезпечення чесного процесу відбору претендентів.

Коли прийнято рішення про проведення тендеру і муніципалітети визначили вимоги до потенційних покупців, необхідно створити форму реклами щодо інформування покупців про потреби та вимоги муніципалітету. Розробка реклами та її розповсюдження - це один із найважливіших компонентів тендерного процесу. Потрібно не тільки повідомляти про проведення тендеру, а й бути привабливою для потенційних покупців та заохочувати їх до участі. Також, муніципалітети мають визначити як часто та наскільки розповсюдженою буде реклама, тому що від цього залежить кількість отриманих відповідей. З цього приводу цікавим є досвід Канади, де муніципалітети розміщують свою рекламу не тільки на сторінках газет, журналів та власних web-сторінках, а й співпрацюють з асоціаціями, які допомагають їм укладати контракти з приватними фірмами.

Розглянемо основні засади діяльності таких асоціацій на прикладі громадської асоціації покупців провінції Онтаріо. Ця асоціація існує 43 роки, вона сприяє позитивним, професійним взаємовідносинам між громадським сектором та компаніями різних форм власності, кожен з яких, як платник податків, зацікавлений в збереженні кожного податкового долара. Муніципалітети, які є членами цієї асоціації, розміщують свою рекламу щодо проведення тендера та вимог до учасників на її web-сторінках, доступних для будь-кого у світі. Ця послуга була введена у 1996 році з метою заохочення чесної та відкритої конкуренції між продавцями через вільний доступ до інформації.

Асоціація має електронну базу даних, яка нині містить 2000 прикладів договорів тендеру, опитувальних форм та форм з вимогами щодо пропозицій, інших документів щодо купівлі товарів та послуг. Ці документи надаються та використовуються усіма членами асоціації.

Також, асоціація проводить семінари щодо муніципальних та державних закупівель, має сертифіковану програму навчання. Ця програма, головним чином, проводить дистанційне навчання цілцю якого є оволодіння необхідними навичками за мінімальну ціну та час, привабливі як для безпосередніх учасників, так і організацій, що направили своїх претендентів. Ця програма потребує участі в шести семінарах та двох професійних закупівлях. Навчальна програма складається з наступних семінарів:

- ознайомлення з муніципальною та державною закупівлею товарів та послуг;
- укладання договорів купівлі;
- ризики управління при закупівлі;
- закупівлі через Інтернет.

Для отримання сертифікату кандидати повинні задовольнити всі вимоги програми протягом 3-х років з дня реєстрації, а також вдало скласти фінальні екзамени, які проводиться щорічно на симпозіумі асоціації чи індивідуально в присутності кваліфікованого професіонала.

В Україні подібних організації не існує. Проте, Законом України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” передбачено існування спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що визначається Кабінетом Міністрів України, деякими з основних його функцій є аналогічна діяльність. Так, цей уповноважений орган надає консультаційну та методичну допомогу замовникам у здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг (у тому числі надання зразків тендерної документації, іншої інформації), проводить організацію навчання спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації з виданням відповідного сертифіката встановленого зразка та ін. Цей уповноважений орган є органом виконавчої влади, що координує діяльність лише державного сектора. Але на сьогодні існує необхідність і в наданні допомоги стороннім організаціям співпрацювати з органами влади. Тому, діяльність уповноваженого органу з питань закупівель товарів, робіт і послуг має бути спрямована на встановлення продуктивних взаємовідносин між державним та приватним секторами з метою якісного задоволення потреб громади за прийнятними цінами.

Тендерна політика органів влади повинна бути спрямована на досягнення успіху не тільки в закупівлі поточних товарів та послуг, але й в інших сферах муніципального управління та муніципальних зв'язків.

:

- 1 Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. №810/98.
- 2 Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.
- 3 Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”.
- 4 Наказ Міністерства економіки України “Про затвердження Положення про порядок створення та головні функції тендерних комітетів щодо організації та здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти” №280 від 26.12.2000 р.
- 5 Браун, Пол Л. “Посібник з аналізу державної політики” Пер. з англ. - К.: Основи, 2000.
- 6 “Економіка міст: Україна і світовий досвід” Навчальний посібник/за ред.В.Макухи.- К.:Основи, 1997.
- 7 “Економіка України: потенціал, реформи, перспективи” монографія у 5 т., т.2” Реформування власності в Україні”/за ред.В.Ф.Беседіна, О.Ю.Рудченка.-К.:НДІ Мінекономіки, 1996.
- 8 Кравченко В.І. “Фінанси місцевих органів влади України “ монографія. -К.:НІСД, 1996.
- 9 Романов В., Рудік О., Брус Т. “Вступ до аналізу державної політики” Навч.посіб.- К.:Основи, 2001.
- 10 By-Law №1997-84. The Corporation of the Town of Penetanguishene./Being a By-Law to Establish Financial, Purchasing and Tendering Procedures for the Corporation of the town of Penetanguishene.
- 11 <http://www/vaxxine.com/opba/about.html/>.
- 12 Ministry of Transportation. Facilities and Operation Service Branch. Tenders section.//Contract Bulletin, №11,June 14,2001.

(Дніпропетровський регіональний інститут державного управління УАДУ)

:

Низькі рівні економії, ефективності, результативності та відповідальності, притаманні органам суспільного управління в Україні на місцевому, регіональному і центральному рівнях.

Показники існування проблеми:

- порівняно низький рівень життя населення;
- скарги населення на низьку якість обслуговування у суспільних установах;
- критика в засобах масової інформації;
- практично повна відсутність звітів органів суспільного управління про діяльність і результати;
- кількість законодавчих, нормативних і регуляторних актів, які мають суперечності, не працюють, потребують частого перегляду, втрачають чинність;
- повільний рух економічних, соціальних і політичних реформ.

Чинники існування проблеми:

- низькі вимоги суспільства стосовно органів суспільного управління;
- брак історичного досвіду співробітництва громадянського суспільства і демократичної держави;
- порівняно низький рівень знань суспільних службовців;
- брак політичної волі, спрямованої на здійснення адміністративної та інших реформ.

Наслідки існування проблеми:

- зайве витрачання ресурсів, широкі можливості для зловживання і корупції;
- повільний ріст добробуту суспільства і громадян;
- гальмування побудови громадянського суспільства;
- гальмування інтеграції до розвинутих країн.

Я вважаю, що подолати зазначену проблему неможливо без запровадження в органах суспільного управління України вимірювання результатів діяльності (ВРД) як частини загальної концепції управління за результатами. ВРД дасть інформаційну базу для стратегічного планування, формуванню бюджетів за результатами, для навчання організацій власному та зовнішньому досвідам.

ВРД має більше значення для суспільного сектора, ніж для приватного, тому що перший майже не є конкурентним. У приватному секторі працюють економічні важелі пошуку оптимальної діяльності. Теоретично ОСУ можуть довго існувати, не будучи корисними для суспільства. В ОСУ для досягнення кращих результатів потребують інших інструментів. Одним з них є система ВРД.

Інформація про діяльність, результати, помилки, досягнення є продуктом СВРД. Якщо немає такої інформації, ОСУ не можуть поступово розвиватися, не можуть надавати якісні послуги громадянам, бізнес-сектору, іншим ОСУ.

Історично в Україні, за часів Радянського Союзу і навіть зараз, урядові організації не відчували себе підзвітними суспільству, не звітували й не звітують про свою діяльність, витрати та досягнення. Ті ж звіти, що робляться, містять скоріше кількісні дані, аніж якісні, не містять в собі інформацію, за допомогою якої можна було б оцінити успіх, створити інформаційну базу для бюджетного процесу та стратегічного планування.

Замовником аналізу є виконком Дніпропетровської міської ради, де, я сподіваюсь, найближчим часом з'явиться вдалий прецедент імплементації СВРД.

Створення умов для підвищення життєвого рівня громадян, росту суспільного добробуту, зміцнення громадянського суспільства. Для досягнення цих головних цілей необхідно мати інформаційну базу щодо діяльності ОСУ, на якій далі можна будувати стратегічні плани та бюджети.

Критерії досягнення інструментальних цілей:

Кожен ОСУ в змозі довести рівні економії, ефективності, результативності, з якими він діє, може пояснити природу цих рівнів; кожен ОСУ має кількарічний стратегічний план, річний план діяльності, який містить набір індикаторів за кожним видом діяльності цього ОСУ, бажані рівні цих індикаторів; в ОСУ запроваджені процедури вимірювання та аналізу індикаторів, процедури підготовки звітів, розробки пропозицій щодо корекції діяльності для усунення негативних відхилень від плану, отримання кращого ефекту; кожен ОСУ після завершення року звітує про свою діяльність, порівнюючи з планом; ці звіти цілком доступні громадськості.

()::

Я не знаю з яких досить широких і глибоких досліджень щодо економії, ефективності та результативності органів суспільного управління в Україні, а також їх сприйняття населенням, але окремі розробки заслуговують на увагу.

У багатьох українських містах дослідження громадської думки проводяться академічними агентствами та НДО. Наприклад, фахівці Дніпропетровського регіонального інституту державного управління УАДУ регулярно проводять опитування мешканців міста та області щодо сприйняття ходу реформ, задоволення від дій і послуг ОСУ, досліджують політичну, соціальну, економічну ситуацію. Темі оцінки діяльності органів суспільного управління присвячуються роботи науковців УАДУ.

Дослідження задоволення громадян якістю послуг місцевих органів влади були проведені в Тернополі та Івано-Франківську в рамках проекту “Голос громадськості” (The People’s Voice, <http://www.icps.kiev.ua>), який керується Міжнародним центром перспективних досліджень і фінансується Світовим банком і Канадським бюро міжнародного розвитку (CIDA). Подібні дослідження плануються також у двох містах Харківської області.

Триває проект підтримки реформи державного управління (Public Administration Reform project), що керується Шведським інститутом державного управління (SIPU) за фінансової підтримки Шведської агенції міжнародного розвитку (SIDA). Під час першої фази проекту (з липня 1999 р. до травня 2001 р.) для спеціалістів Секретаріату Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України, Рахункової палати, кількох міністерств, УАДУ, Львівського і Дніпропетровського міськвиконкомів було проведено низку семінарів з аудиту адміністративної діяльності, управління за результатами, побудови бюджетів за результатами. У міністерствах економіки, освіти, фінансів були створені робочі групи з питань ефективності та результативності, встановлені міцні стосунки з Державним казначейством, іншими урядовими організаціями. Планується, що на протязі другої фази проекту (з жовтня 2001 р.) будуть зроблені зусилля для удосконалення досліджень результативності в тих українських міністерствах, де створені робочі групи.

Питання оцінювання ефективності, доцільності витрачання бюджетних коштів зараз належать Рахунковій палаті України, Головному контрольно-ревізійному управлінню та його підрозділам в областях, містах і районах, певною мірою Державному казначейству та його підрозділам. Ці оцінювання мають переважно характер перевірки на відповідність законодавчо-нормативним актам, дотримання фінансової дисципліни.

Діяльність установ, що згадані вище, здійснюється на підставі таких законодавчих актів:

Бюджетний кодекс України (№2542-III) визначає засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу та міжбюджетних відносин і відповідальність за порушення бюджетного законодавства;

Закон України “Про Рахункову палату” (№315/96-ВР) визначає обов’язки вищого аудиторського органу країни, який утворюється Верховною Радою та підзвітний їй. Головне завдання Рахункової палати – контроль законності, ефективності та доцільності витрачання коштів державного бюджету;

Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” (№2939-ХІІ) визначає сферу відповідальності Головного контрольно-ревізійного управління та його підрозділів в АР Крим, областях, містах, районах. Головним завданням державної контрольно-ревізійної служби є здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому;

Положення “Про Головне контрольно-ревізійне управління України”, затверджене Указом Президента України від 28 листопада 2000 року N 1265/2000, формулює завдання ГоловКРУ як центрального органу виконавчої влади, чия діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України;

Закон України «Про аудиторську діяльність» (прийнятий 22 квітня 1993 р., №3125-ХІІ) визначає правові засади здійснення аудиторської діяльності в Україні і спрямований на створення системи незалежного фінансового контролю з метою захисту інтересів власника;

Проект Закону України “Про фінансовий контроль в Україні” більше спрямований на діяльність щодо контролю економії, ефективності, результативності в організаціях суспільного управління в Україні [7].

Одним з головних недоліків всіх цих законодавчих актів є більша спрямованість на контроль відповідності правилам і процедурам, а не на ступінь досягнення результату.

- 1) Посилити відповідальність посадових осіб за низькі рівні економії, ефективності, результативності при здійсненні діяльності, заохочувати досягнення високих ЗЕ;
- 2) Запровадити СВРД як один з основних компонентів управління за результатами;
- 3) Не здійснювати особливо активних дій для підвищення ЗЕ в ОСУ, чекати на еволюційний розвиток подій
- 4) Зменшити кількість і об’єм операцій, що здійснюються в ОСУ, тобто скоротити суспільний сектор, передати певні види діяльності у приватний сектор;
- 5) Інвестувати в розвиток суспільних цінностей.

1.

Переваги альтернативи:

Відносна простота та дешевизна – карати за низькі рівні ЗЕ, винагороджувати за високі. Страх перед карою, бажання бути відзначеними примусить службовців більше піклуватися про результати. Позитивний момент альтернативи полягає у покращенні мотивації.

Недоліки альтернативи:

Навіть у тоталітарній державі раніше або пізніше виникне потреба у стандартах ЗЕ, відносно яких діяльність посадових осіб буде оцінюватися. Тобто знадобиться інформаційна база, “записи” щодо результатів, а це веде до ідеї створення СВРД. Страх пригнічує творчість, без якої важко досягти високого рівня продуктивності.

Можливі наслідки:

повернення до адміністративно-командної системи, посилення диктаторської ролі керівників, зниження прозорості діяльності ОСУ.

2.

Переваги альтернативи:

Підвищення прозорості діяльності ОЗУ, утворення інформаційної бази для навчання організацій, знаходження кращих робочих методів для стратегічного планування, побудові бюджетів за результатами, покращення можливості звітувати перед суспільством.

Недоліки альтернативи:

Досить складні, не завжди і не повністю визначені процедури впровадження, можлива протидія з боку суспільних службовців, необхідність витратити зусилля на постійне вимірювання.

Можливі наслідки:

СВРД потенційно в змозі підвищити рівні ЗЕ в ОСУ, що буде сприяти росту суспільного добробуту. Відкриті виміри діяльності повинні покращити взаємовідносини суспільне управління – народ. Але певна частина часу службовців присвячується вимірам, тобто роботі не для суспільства прямо, а для самих себе, “самодослідженню”.

3.

3

Переваги альтернативи:

Відсутня необхідність витратити кошти на розробку та імплементацію програм підвищення ЗЕ. Принаймні через деякий час суспільну діяльність буде визначено чіткіше – тоді буде легше і підвищити економію, ефективність, результативність у вузких напрямках суспільної діяльності.

Недоліки альтернативи:

Незрозуміло, як діяти у час, поки суспільна діяльність не є усталеною. Незрозуміло, скільки треба чекати. Така невизначеність, відсутність орієнтирів можуть взагалі зруйнувати ОСУ.

Можливі наслідки:

Відсутність активних дій може призвести до колапсу суспільної служби, повної втрати орієнтирів, робочого досвіду. Ці руйнівні процеси відображаються й на суспільстві в цілому. Як може чекати еволюції знедолена, голодна частина народу?

4.

Переваги альтернативи:

Зниження суспільних витрат, можливість сконцентрувати зусилля на більш вузких напрямках суспільної діяльності та досягти там більшого успіху, можливість залучити ринок до вирішення проблем суспільного життя.

Недоліки альтернативи:

Історична звичка у найважливіших питаннях покладатися на державу, владу, суспільство, певна історична недовіра до приватного сектора. Є ймовірність помилок при визначенні видів діяльності, які можна (іноді необхідно) передати до приватного сектора. Помилки можуть привести до дуже негативних суспільних наслідків: меншої справедливості, більшої диференціації, подальшого збагачування заможних, знедолення бідних.

Можливі наслідки:

Не зважаючи на ріст диференціації у суспільстві, є ймовірність, що у суспільного управління лишаться тільки ті функції, які не може здійснити ринок, а це суттєво збільшить ефективність використання ресурсів. Тоді настане час більше піклуватися про бідних.

5.

Виходячи з того, що суспільні службовці, які поділяють такі суспільні цінності як людська гідність, гуманізм, права людини, гендерний баланс, демократія, справедливість, звичайно діють, намагаючись досягти кращих результатів для громадян. У той же час суспільство, ще поділяє тіж самі цінності, вимагає від суспільної служби кращих ЗЕ.

Переваги альтернативи:

Можливість досягти великого успіху в стратегічній перспективі, побудувати державу і суспільство, де людина, її потреби та інтереси будуть мати найвищий пріоритет.

Недоліки альтернативи:

Потрібен тривалий час, доки альтернатива почне давати помітні ефекти. Важко чітко спланувати дії для впровадження альтернативи.

Можливі наслідки:

Витрачання великих коштів без помітного результату у час, коли суспільство чекає на швидке покращення умов життя, втрата віри у гуманістичні, демократичні суспільні цінності, ріст бажання мати не зовсім вільне, але “сите” життя.

У таблиці 1 представлені результати оцінювання зазначених альтернатив.

:

Як бачимо, друга альтернатива (впровадження СВРД) має найвищий підсумковий бал. Зазначимо, що вирішення проблеми низьких ЗЕ і відповідальності ОСУ в світі також полягає у впровадженні СВРД як частки управління за результатами. Але інші альтернативи також мають певну цінність.

Альтернатива 1 цінна тим, що спрямована на прозорішу систему покарання та заохочення. Якщо не наполягати на каральному аспекті, то ця альтернатива стане у пригоді для роботи СВРД.

Неможливо все передбачити, завжди є небезпека робити зайві зусилля. Альтернатива 3 (чекати розвитку подій) добра тим, що нагадує про природну еволюцію, у ході якої виникають відповіді на питання, що бачились “нерозв’язними”. Коли діяльність стає більш визначеною, її набагато легше вимірювати, поправляти.

Процес зменшення функцій суспільного управління, передача їх у приватний сектор є теж досить природним (розумною мірою, бо є національна безпека, оборона, охорона життя і гідності, тобто суто суспільні функції). Ринку може розв’язувати питання вдаліше, а ОСУ тоді можуть сконцентруватися на важливіших напрямках.

Таблиця 1. Оцінка альтернатив політики*

Альтернативи	1 (відповідальність)	2 (СВРД)	3 (чекати на розвиток)	4 (приватизація)	5 (суспільні цінності)
Критерії					
Результативність	1	2	1	2	3
Політична доцільність	1	3	1	2	3
Адміністративна здійсненність	2	2	3	2	1
Ефективність	2	3	2	2	1
Справедливість	1	3	1	2	3
Підсумкова оцінка	7	13	8	10	11

* - шкала оцінки: 1 бал – низька, 2 бали – середня, 3 бали – висока.

Розвиток суспільних цінностей (альтернатива 5) буде дуже тривалим, але він необхідний для побудови дійсно демократичної держави і громадянського суспільства.

Таким чином, для вирішення проблеми низьких рівнів економії, ефективності, результативності та відповідальності, органів суспільного управління в Україні на місцевому, регіональному і центральному рівнях, я пропоную впровадження системи вимірювання результатів діяльності як частини концепції управління за результатами. При цьому необхідно приділяти велику увагу, інвестувати ресурси в розвиток суспільних цінностей через навчальні програми для дітей, підлітків, дорослих. Необхідно сконцентруватися на тих функціях органів суспільного управління, які неможливо передати до приватного сектора. Ті ж обов’язки ОСУ, які може здійснити ринок, віддати неурядовим компаніям. Необхідно розуміти, що не можна розв’язати всі питання відразу, швидко, треба певною мірою покладатися на природний рух подій - можливо деякі проблеми зникнуть самі. При впровадженні СВРД важлива чітка система оцінювання зусиль і успіху службовців.

Очевидно, впровадження СВРД є процедурною регуляторною політикою, частиною загальної реформи суспільного управління в Україні.

:

Моє бачення щодо впровадження ВРД базується на такому:

Україна вже сформувала досить широку та іноді суперечливу законодавчу базу. Необхідно обережно ставитися до пропонування нових актів та змін до чинних;

існує багато центральних урядових агенцій. Перш, ніж утворювати якусь нову, треба чітко визначити відповідальність наявних;

у світі є досить вдалі практики роботи СВРД (наприклад, у Канаді). Немає необхідності витрачати величезні кошти для розробки абсолютно специфічного українського підходу. Україна унікальна, але ми є частиною цивілізованого світу і можемо використати накопичений в інших країнах досвід.

Ризики імплементації СВРД у найближчому майбутньому:

високий рівень залучення суспільних службовців (часто як “адміністративного ресурсу”) до підготовки і проведення парламентських виборів у 2002 р.;

цінності, необхідні для вивчення і впровадження ВРД – відповідальність влади народу, права людини, гендерний баланс, тощо – не повною мірою поділяються українським суспільством взагалі і суспільною службою зокрема. Наявність “вірних” цінностей є фундаментальною для досягнення результатів;

українське суспільство недостатньо вимагає покращення від суспільної служби. Зазвичай пересічні громадяни не дуже обізнані про кращі стандарти життя та якості суспільних послуг.

Як відзначають численні західні дослідники з тематики, “використання індикаторів діяльності для покращення якості послуг і підвищення результативності по витратах є визнаною технікою управління в суспільному секторі вже багато років. Більшість менеджерів зараз впевнені у можливих перевагах, принаймні в теорії. Реальність, на жаль, менше вражає. Частковість, погане впровадження, нереалізовані очікування все ще є нормою. Однак потенціал для радикального покращення при застосуванні вимірювання результатів діяльності є навіть вищим, ніж більшість гадає. Питання, як розкрити цей потенціал. Практика показує, що неадекватні показники діяльності або їх неправильне вживання можуть навпаки знизити продуктивність”.

Розглянемо деякі обмеження ВРД як загальні, так і в українській перспективі:

виміри діяльності самі по собі не показують, як діяльність призвела до тих чи інших кінцевих результатів. Зрозумівши, як працює система ВРД, керівники і службовці можуть маніпулювати показниками діяльності через, наприклад, встановлення їх індикативних рівнів, легких для досягнення. З огляду на те, що реальні наслідки дій суспільних програм досить важко оцінити відразу, а у більшості випадків суспільні ефекти – результат багатьох програм, – тлумачення впливу окремої організації на суспільні процеси може бути дуже вільним: від всеохоплюючої залежності до повної непричетності;

середовище (як внутрішнє, так і зовнішнє), у якому здійснюється суспільне управління, змінюється так швидко, що можливості для стратегічного планування, встановлення цілей і завдань діяльності, формування стандартів є обмеженими. Досить часто змінюються керівники органів суспільного управління і політики, змінюються програми і їх цілі, зникають і з’являються установи. Тому оцінити результативність, тобто міру досягнення стратегічних цілей організації, може бути непросто або навіть неможливо. Бажаними передумовами для системи ВРД є підтримка зусиль на найвищому рівні управління і відносна стабільність діяльності. “Ті програми суспільних установ, які знаходяться у процесі зміни цілей або персоналу, не є найкращими кандидатами для імплементації системи вимірювання результатів”;

організації суспільного управління різні за розмірами, доступом до ресурсів, середовищем, у якому вони працюють. Тому можливості для бенчмаркінгу, порівняльного аналізу, який є важливим для ВРД, обмежені;

організація і робота системи ВРД, аналіз здобутків потребує багато інтелектуальних, часових, матеріальних ресурсів, які установа може й не мати. У будь-якому випадку,

витрачання ресурсів на роботу системи ВРД є другорядним серед основних функцій суспільної установи. Це стає ще критичнішим з огляду на те, що вигоди від ВРД можуть стати очевидними лише через кілька років;

існує багато суспільних явищ, яким складно дати якусь кількісну оцінку, як того зазвичай вимагає система ВРД. Взагалі, грошова оцінка – найкраща. Що робити, коли неможливо дати кількісний вимір?

яка з організацій суспільного управління, котрих очолюється політиками, буде звітувати про помилки, невдачі, неспроможності, власну дурість? Є велика вірогідність отримання тільки добрих і дуже добрих звітів. Перевірити їх, винагородити “чемпіонів” або присоромити “аутсайдерів” – це потребує ще додаткових зусиль і витрачання ресурсів;

суспільне управління – поле активності політичних сил. Звіти про результати суспільних установ завжди будуть політично забарвленими, що знижує їх об’єктивність і цінність;

навіть у західних країнах з досить тривалими “вимірювальними” традиціями все ще не існує єдиної “мови” ВРД, загальноприйнятого категорійного апарату. Ці методологічні труднощі ускладнюють застосування ВРД в Україні;

відстеження успіху організації значною мірою базується на її історії, тривалому в часі відстеженні діяльності. В українських суспільних установ ще коротка історія.

Отже через свою специфіку перспективи ВРД не виглядають дуже оптимістичними, існують обмеження. Але можна накреслити шляхи подолання або послаблення обмежень. Тобто з обмеженнями можна працювати:

система ВРД буде розвиватися і удосконалюватися - як в Україні, так і в світі. Невдовзі сформується більш-менш прийнятний апарат категорій, техніки досліджень і використання. Це зменшить вагу обмежень;

суспільним установам важливо залучати до побудови системи ВРД найголовніших партнерів: громадськість, неурядові організації, засоби масової інформації, науковців;

не варто чекати на глобальну досконалу теорію ВРД. Можливе “цяткове”, пілотне використання вимірювання, аналіз здобутків і широке розповсюдження досвіду;

необхідно створити загальну мережу ВРД, яка б генерувала загальні політики, методики, керівництва, звіти, інші документи, що б спрощували застосування ВРД;

складність надання кількісної оцінки не є критичною. Існує багато технік оцінювання і порівняння якісних величин;

у суспільстві повинна бути створена атмосфера співробітництва, терплячості до помилок, невдач, чому сприятиме відкритість, прозорість діяльності органів суспільного управління;

найважливішими є інвестиції у розвиток суспільних цінностей шляхом реалізації відповідних навчальних програм, висвітлювання кращих прикладів тощо, виходячи з того, що суспільні службовці, які поділяють такі цінності, як людська гідність, гуманізм, права людини, гендерний баланс, демократія, справедливість, звичайно діють, намагаючись досягти кращих результатів для громадян. У той же час суспільство, де поділяються тіж самі цінності, вимагає від суспільної служби кращої економії, ефективності, результативності та відповідальності. Інвестиції у розвиток суспільних цінностей ведуть до великого успіху в стратегічній перспективі, побудові державі та суспільства, де людина, її потреби та інтереси будуть мати найвищий пріоритет. Але потрібен тривалий час, доки ці інвестиції почнуть давати помітні ефекти. Можливими наслідками може бути витрачання великих коштів без помітного результату у час, коли суспільство чекає на швидке покращання умов життя, втрата віри у гуманістичні, демократичні суспільні цінності, ріст бажання мати не зовсім вільне, але “сите” життя.

За радянських часів ідеологія відіграла важливу роль як субститут демократичних суспільних цінностей. Комуністична ідеологія була світоглядною базою для управлінських методологій. Результати діяльності організацій порівнювалися з цінностями радянського ладу, які служили стратегічними орієнтирами, певною мірою були корисними для підвищення ефективності та результативності;

важливим зауваженням щодо наведених обмежень ВРД є констатування того, що без збирання інформації про власну діяльність, немає зворотнього зв'язку, немає навчання організації. Людина росте, стає досконалішою, бо накопичує власний досвід. Установа, що немає системи ВРД, не може мати інституційну пам'ять як джерело самовдосконалення, не може оцінити, що і як вона робить. Проблеми, які не висвітлюються і не досліджуються, зазвичай не зникають, а поглиблюються;

під час здійснення суспільних функцій витрачаються народні гроші, кошти платників податків. Як добрий господар, суспільство має питати владу, а вона повинна відповідати на питання: на вирішення яких проблем спрямована урядова діяльність? якого прогресу досягнуто? які ресурси витрачені? що планується зробити? як це зробити краще? Щоб відповісти, потрібна система ВРД. Установи матимуть інформацію, що вони діють у суспільних інтересах, покладають зусиль для досягнення успіху та отримують результати;

певною мірою функції організацій суспільного управління можна і треба скоротити та передати їх у приватний сектор. При виконанні безумовно урядових обов'язків (громадська безпека, оборона, охорона навколишнього середовища, тощо) необхідне застосування підприємницького підходу, встановлення прозорого зв'язку між результатами і винагородою та відповідальністю.

Західні дослідники зараз говорять про зміну (або доповнення) ключової для ВРД концепції трьох Е (economy, efficiency, effectiveness) релевантнішим у майбутньому підходом з застосуванням трьох Д (diagnose, design, develop). Діагностика розглядається як вміння ідентифікувати нові проблеми або знову визначити "старі" з урахуванням того, що середовище діяльності установи змінилося – разом з інтересами стейкхолдерів і суспільним сприйняттям проблеми. Конструювання – це здібність сформулювати нові рішення, розв'язання, знайти стимули для розв'язання нових проблем, пристосувати організацію і міжорганізаційні зв'язки і стратегії до нових умов. Розвиток – здатність ставитися до впровадження нових рішень як до процесу навчання, змога подолати опір змінам, готовність переформулювати проблеми в ході діяльності і накопичувати досвід.

Процес знаходження правильних показників діяльності набагато важливіший, ніж виміри самі по собі. "Необхідність сумісної роботи для погодження необхідних завдань і індикаторів веде до колективного розуміння та відчуття сенсу діяльності. Ті, що були разом під час процесу побудови системи показників, їх впровадження і перегляду, об'єднують, згуртовують, мобілізують організацію згори-донизу. Життєво необхідне справжнє використання вимірів діяльності. Коли люди використовують вимірювання належним чином, це не тільки дає покращення діяльності, але й змінює внутрішню культуру організації, що звільнює її потенційну силу".

Найкоротший шлях до успіху – це діяти. Діяти не означає, що треба забути про дослідження, навчання, аналізування. Але неможливо досягти покращення без отримання перших результатів від впровадження СВРД. Вже прийшов час для глибших ініціатив в модифікації суспільної служби в Україні, ніж тільки обговорення різних концепцій.

Україна може скористатися ще досить централізованою системою державного управління і запровадити загальну політику щодо імплементації СВРД одночасно на місцевому, регіональному і центральному рівнях. Розвинутіші федеральні уряди як, наприклад, Канади, не можуть цього робити без тривалого обговорення між урядами всіх рівнів суспільного управління. Абсолютно єдиний підхід до впровадження СВРД навряд чи може бути успішним, але зараз у центральній владі є можливість зробити ОСУ всіх рівнів відповідальними за модифікацію надання послуг.

На місцевому (муніципальному) рівні можна розпочати пілотні проекти. Місцевий рівень виглядає найпридатнішим, тому що тут легше прийняти необхідні нормативні акти, створити робочі групи, контактувати з громадою. Потім досвід місцевих пілотних проектів може бути розповсюдженим на інші урядові рівні. Досвід розвинутих країн показує, що на місцевому рівні часто нехтують дослідженнями результативності, приділяють більшу увагу ефективності (що звичайно легше). На це необхідно звернути увагу при здійсненні місцевих пілотних проектів в Україні.

Приблизний план імплементації СВРД в органах суспільного управління в Україні може виглядати так.

Протягом першої фази (12 місяців) пілотні проекти і наукові дослідження проводитимуться одночасно. Мета пілотних проектів в муніципалітетах і окремих міністерствах – спробувати визначити цілі, завдання діяльності, знайти релевантні індикатори, методи та інструменти вимірювання, спро-

бувати звітувати про діяльність за планами. Наукові дослідження, що проводяться науковцями у співробітництві з урядовими агенціями, можуть бути спрямованими на створення загальних рамкових концепцій і політик з використанням міжнародного досвіду. Потенції для подібних досліджень вже існують: принаймні, ми можемо взяти Українську академію державного управління при Президентові України в Києві та її 4 відділення в інших містах, Міжнародний центр перспективних досліджень. Міста, де розташовані відділення академії, бачаться придатними для реалізації муніципальних пілотних проектів з впровадження СВРД.

В другій фазі (6 місяців) треба проаналізувати результати пілотних проектів, порівняти концепції і політики, утворені науковцями, з практичним досвідом. У той же час урядові агенції, що були залучені до впровадження СВРД, повинні продовжувати вимірювати свою діяльність. Треба підготувати відповідні законопроекти і подати їх на розгляд до Верховної Ради.

Третя фаза (6 місяців) присвячується консультаціям з метою прийняття відповідних законодавчих актів українським парламентом. Необхідно суттєво посилити роль Рахункової палати як вищого аудиторського органу, підзвітного парламенту. Функції Контрольно-ревізійного управління і Державного казначейства потребують перегляду і чіткішого розмежування щодо перевірок ефективності, доцільності, дотримання фінансової дисципліни. Напевне, потреба в утворенні інституту регіональних і місцевих аудиторів, в обов'язки яких повинні входити дослідження, перш за все, результативності та відкритості діяльності ОСУ.

Дуже важлива роль організації, яка візьме на себе відповідальність за впровадження СВРД. Ця організація повинна забезпечити процес лідерством, надати робочі зразки, скоординувати зусилля інших учасників. Державна комісія з проведення адміністративної реформи бачиться найпридатнішою організацією, яка в змозі очолити процес. Видатною в реформуванні суспільного управління в Україні є роль Юрія Єханурова, який зараз є уповноваженим Президента з питань проведення адміністративної реформи. Протягом останніх років Ю.Єхануров працював у Державній комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, був віце-прем'єром, відповідальним за проведення адміністративної реформи.

Після 24 місяців більшість українських ОСУ повинні мати кількарічні стратегічні плани, річні плани діяльності, щорічні відкриті для громадськості звіти про діяльність за річним планом. Подальша ціль – впровадження побудови бюджетів за результатами, тобто такого підходу до складання бюджету організації, який передбачає ставлення за кожною статтею витрат чітко сформульованих цілей діяльності та набору індикаторів, що характеризують ступінь досягнення цілі.

Протягом реалізації цього плану досвідчені наукові працівники, кращі практики і зарубіжні експерти повинні працювати разом над навчанням суспільних службовців, як бути результативнішими, ефективнішими, відповідальнішими перед громадами, як налагоджувати комунікацію з громадянами, клієнтами. Навчальний процес може включати в себе семінари, конференції, порівняльні дослідження, студії кращого досвіду, розробку керівництв з роботи СВРД.

Пілотний проект імплементації СВРД розробляється у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління УАДУ. В ході проекту науковці працюватимуть разом зі службовцями окремих підрозділів Дніпропетровського міськвиконкому, щоб допомогти їм створити плани та індикатори діяльності, процедури вимірювання, форми звітності. Будуть проведені серії семінарів з вимірювання результатів діяльності. Планується залучити Шведський інститут державного управління до участі у проекті, експертів з інших зарубіжних урядових і наукових агенцій.

Передумовами успіху впровадження СВРД і реальних досягнень, дійсного покращання якості суспільних послуг є усвідомлення українськими політиками і чиновниками на різних рівнях управління необхідності змін, боротьби за більшу задоволеність громадян, більших відкритості і прозорості, залучення до співпраці неурядових агенцій, засобів масової інформації і клієнтів.

:

1. Анатолий Гриценко, Игорь Жданов, Михаил Пашков. Административная реформа: Дальше... Дальше?... Дальше! // Зеркало недели. - №22 (295). - 3 июня - 2000.
2. Performance Measurement: Getting Results/Harry P. Hatry – The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1999.

3. Гошко А.О. Проведення цільового соціологічного опитування мешканців міст для оцінки ефективності діяльності місцевих органів самоврядування: Метод. Рекомендації. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 44 с.
4. Гошко А.О. Оцінка діяльності місцевих органів самоврядування: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 154 с.
5. Сурмин Ю.П. Місцеве самоврядування та громадянське суспільство: моніторинг суспільної думки // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць/ ДФ УАДУ. – Дн., 2000. – Вип.2. – С. 11-23.
6. Сурмин Ю.П., Решетниченко А.В. Проблемы Днепропетровска в зеркале общественного мнения // Грани. – 2000, №1. – С.53-56.
7. Більше порядку – менше контролерів // Урядовий кур'єр, 23.03.2001 р., №239. – С. 5.
8. Вайс, Керол Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р.Ткачука та М.Корчинської. Наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
9. Друкер П. Управление, нацеленное на результат: Пер. с англ. – М.: Техн. Школа бизнеса, 1994. – 316 с.
10. Meekings, Alan. Unlocking the potential of Performance Measurement: a practical implementation guide // Public Money & Management, Vol.15, No. 4, October – December, 1995. – PP. 5-12.
11. Report on the Roundtables on Performance Measurement in a Multijurisdictional Environment. – Toronto, The Institute of Public Administration of Canada, 1997.

Вимірювання результатів діяльності (ВРД) - регулярний моніторинг результатів, ефективності, результативності послуг або програм, які надаються та здійснюються організаціями суспільного управління [2].

Система вимірювання результатів діяльності (СВРД) - сукупність індикаторів досягнення результатів діяльності, процедур визначення їх складу, призначення їх індикативних рівнів, вимірювання та аналізу індикаторів, процедур підготовки звітів, розробки пропозицій щодо корекції поточної діяльності для усунення негативних відхилень від плану, отримання кращого результату діяльності.

3E – економія, ефективність, результативність (від англійських

Результативність (effectiveness) - це результати у порівнянні з цілями, порівняні з використаними для досягнення цих цілей ресурсами.

3

Скорочення, що використані в тексті:

ОСУ	–	Орган (органи) суспільного управління
ВРД	–	Вимірювання результатів діяльності
СВРД	–	Система вимірювання результатів діяльності
НДО	–	Недержавна (неурядова) організація
УАДУ	–	Українська Академія державного управління при Президентові України
	–	

(УАДУ, Київ)

:

Впровадження дієвого демократичного цивільного контролю над воєнною сферою.

В період здійснення адміністративної реформи та інших соціально-економічних перетворень в Україні реформування військового сектора держави посідає далеко не останнє місце. Вказану проблему можна охарактеризувати як нову, але таку, що виникає знову і знову, породжує нові або загострює вже наявні проблеми. Питання запровадження дієвого демократичного цивільного контролю над військовою сферою, реформування цивільно-військових відносин набуває все більшої актуальності (у грудні цього року Верховна Рада планувала розгляд проекту закону про засади цивільного контролю у військовій сфері держави; доопрацьовується концепція національної безпеки, військова доктрина, потребують внесення змін інші закони, що регулюють відносини у військовій сфері; з прийняттям відставки Міністра оборони України проблема цивільного контролю над військовою сферою постала гостріше; експерти знову наголошують на потребі призначення міністром оборони цивільної особи). Концепцією (основи державної політики) національної безпеки України демократичний цивільний контроль над Військовою організацією держави визначено як один з фундаментальних принципів забезпечення національної безпеки; проектом Військової доктрини – як один з принципів забезпечення військової безпеки¹. Крім цього, Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання запровадити демократичний цивільний контроль над військовою сферою, що зафіксовано в низці документів (наприклад, Харгія про особливе партнерство між Україною та НАТО).

За словами колишнього Міністра оборони України О.Кузьмука, питання військового будівництва стають все прозорішими і відкритішими для суспільства і над Військовою організацією України вже встановлено цивільний контроль, оскільки Верховний Головнокомандувач (Президент України) – цивільна особа. Та справа в тому, наскільки цивільний контроль є демократичним, дієвим? І чи є взагалі? Експерти зазначають, що створено лише основні елементи системи цивільного контролю над військовими, що можуть слугувати “каркасом”, основою, на якій слід збудувати дієву систему. Щодо прозорості та доступності інформації з військових питань для громадян, то експерти (А.Гриценко) вказують на цікаву обставину: цензура у Збройних Силах України помітно посилилась, навіть порівняно з цензурою, за радянських часів².

За умов, що склалися, силові структури перетворилися, по суті, на джерело економічних, соціальних, екологічних та політичних негараздів, а у світлі останніх подій – і міжнародних. Тому простіше навести доводи “за”, ніж “проти” необхідності запровадження ефективної системи демократичного цивільного контролю над військовими.

:

Перш за все слід зазначити, що відповідальність за діяльність військових – справа не тільки військових, а й цивільних. Комплексні проблеми, що існують у військовому секторі, не можуть бути вирішені самими військовими. Потрібна політична воля і підтримка з боку керівництва держави.

Так чи інакше ця проблема зачіпає сотні тисяч осіб (правильніше понад мільйона): і військових, як тих, хто вже працює, так і тих, хто буде покликаний на військову службу, а також членів їх сімей; і цивільних, що працюють у силових структурах та несилових відомствах, робота яких пов'язана з діяльністю військовиків; а також так званих “платників податків”, кошти яких просто поглинаються величезною арматією Військової організації. Є дані, що загальна чисельність військовослужбовців сягає мільйона; тільки армія налічує близько 400 тис. осіб. Точних даних не знає ніхто.

Отже, так чи інакше, зазначена проблема стосується всієї України, і не тільки, оскільки проблеми у військовій сфері впливають, до речі негативно на економічну, політичну, екологічну, со-

ціальну й міжнародну ситуацію. Причини зрозумілі: надто велика чисельність Військової організації держави, структурне перевантаження, майже повна її недієздатність, застарілість озброєння, техніки і майна, недовірливість механізмів відповідальності за помилки, низька соціальна захищеність військовослужбовців та членів їх сімей тощо. Це аж ніяк не сприяє підвищенню іміджу України на міжнародній арені. Масштаб проблеми вимагає величезних зусиль та невідкладності вирішення (перш за все в проведенні оборонної реформи).

У своєму дослідженні Центр Разумкова визначив можливі негативні наслідки браку ефективного цивільного контролю над військовою сферою³. Деякі з них за умов сьогодення вже можна не називати можливими. Вони реальні та містять у собі певну загрозу, тому вважаємо за доцільне навести їх тут.

Політична сфера

Падіння авторитету і рівня довіри до силових структур (а відтак, і загалом до державної влади) з боку населення; закритість силових структур, надмірна цензура в ЗМІ, переслідування критиків, зокрема журналістів, масові порушення прав і свобод громадян (як серед військових, так і серед цивільних); ускладнення відносин з іншими державами, загроза втягування країни у воєнні конфлікти внаслідок безконтрольного продажу зброї, використання військово-транспортної авіації у “гарячих точках”, зловживань серед миротворців; політизація силових структур (особливо спецслужб), залучення їх до внутрішньої політичної боротьби, в т.ч. для здійснення впливу на хід і результати виборів (референдумів); тиск військових на політичне керівництво, вихід силових структур з-під контролю глави держави, заколот військових, антиконституційний переворот за підтримки спецслужб.

Економічна сфера

Обтяжливість надмірно чисельних силових структур для державного бюджету, гальмування економічного розвитку країни; зловживання і корупція внаслідок залучення силових структур до економічної (господарської) діяльності; втягування силових структур у конкурентну боротьбу впливових бізнесових структур; зниження ефективності правоохоронних органів у боротьбі з економічною злочинністю; неефективне і нецільове використання бюджетних коштів, як наслідок – провали в забезпеченні військ, невиконання бюджетних програм, повторні витрати на ті ж самі цілі у майбутньому; неефективне використання і розкрадання військового майна (особливо на фоні реорганізацій, зміни підпорядкування); утримання на підприємствах надмірних мобілізаційних потужностей, що стримує розвиток промисловості країни; неконтрольована “конверсія” підприємств ВПК, неспроможність виробляти базові комплекси озброєнь, надмірна залежність від поставок з-за кордону.

Соціальна сфера

Зниження престижу кадрової військової служби; значний розрив між керівництвом силових структур і рештою особового складу, а також між суспільством та військом загалом; соціальна деградація військових формувань, що комплектуються за рахунок вихідців з окремих соціальних груп, переважно робітників і селян; небажання молоді проходити строкову військову службу; незадовільний морально-психологічний стан військовослужбовців, соціальна незахищеність членів їх сімей; високий рівень самогубств серед військових; зниження контролю за збереженням зброї у військах.

Екологічна сфера

Руйнівні екологічні наслідки військової діяльності – масштабні забруднення території, водних акваторій, повітря, ґрунтів і питної води, як наслідок – епідемії небезпечних хвороб серед військових і цивільних; великі аварії і катастрофи під час проведення військових навчань з жертвами, зокрема серед мирного населення; зниження контролю за збереженням і використанням боєприпасів і небезпечних речовин; неготовність сил цивільної оборони надати допомогу населенню на випадок стихійних лих, техногенних аварій і катастроф.

Військова сфера

Структурна надмірність Військової організації, неоптимальний розподіл функцій між силовими структурами (дублювання одних і невиконання інших важливих функцій); надмірна чисельність силових структур, помилкове визначення пріоритетів їх розвитку; зниження ефективності

органів військової розвідки; недостатнє ресурсне забезпечення силових структур, згорання бойової підготовки військ, особливо резерву; падіння розвитку військової науки, рівня підготовки військових фахівців; повільність у проведенні військової реформи, стрімке падіння боєготовності військ; неготовність військових формувань виконувати покладені на них завдання.

():

1. Силкові відомства, що визначені як Військова організація держави (Міністерство оборони України, Служба безпеки, Внутрішні війська, органи і підрозділи Міністерства внутрішніх справ, Прикордонні війська, військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та ін.).

Зміна політики у цій сфері викликати опір з боку перерахованих інституцій, прихований або відкритий. Знову є загроза того, що зміни носитимуть або декларативний, або поверховий, “косметичний” характер. Таке вже траплялось: змінювалась форма одягу, змінювалась структура, точніше назва структурних підрозділів. Навіть намагання змінити чи краще розподілити функції, повноваження призводили до змін “паперових”. Перемогти відомчі інтереси було і буде важко.

2. “Цивільні” державні структури. З одного боку, Президент України і його Адміністрація, Рада Національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, суди, прокуратура; органи місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. З іншого – Верховна Рада України (зокрема Комітет з питань національної безпеки і оборони, а також підкомітет з питань цивільного контролю в складі вищезазначеного Комітету, якщо такий згідно з проектом закону про цивільний контроль буде створено), Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Представник Уповноваженого Верховної Ради у справах військовослужбовців; суди, прокуратура; зокрема державні дослідницькі інститути, такі як Національний інститут стратегічних досліджень та ін.

Є розуміння необхідності змін, їх важливості та невідкладності. На рівні промов і заяв є підтримка і готовність допомогти. На жаль, не завжди дії у цьому напрямку мають позитивні наслідки і сенс. І не вистачає коштів на підкріплення проголошених змін. А без цього коштів не вистачатиме навіть на підтримання досягнутого. Ситуацію в цьому “таборі” змінити буде досить важко. Щодо дослідницьких інституцій, то їх робота має рекомендаційний характер і увагу до неї слід посилити.

3. Недержавні організації, зокрема незалежні дослідницькі центри, об’єднання ветеранів і матерів військовослужбовців, церква та ін.

Саме вони виконують роботу, на яку не вистачає коштів у державних установах: опитування громадської думки, аналітичні дослідження тощо, цінність якої – в “незалежності” думки. Всебічно підтримують та наполягають на запровадженні демократичного цивільного контролю. Сприятимуть і надалі. Практично готові до співпраці.

4. ЗМІ.

Роль *незалежної* преси в системі демократичного цивільного контролю важко переоцінити. Саме ЗМІ формують громадську думку, висвітлюючи процеси, що відбуваються у воєнній сфері. Вони виконують функцію “зворотнього зв’язку” між військовими і цивільними (суспільством). Підтримають запровадження демократичного цивільного контролю і сприятимуть цьому.

5. Громадськість (суспільство, громадські організації, об’єднання, політичні партії та рухи).

Справа в тому, що проблеми військових майже не цікавлять пересічного громадянина (за даними опитування, проведеного Центром Разумкова). Це зрозуміло. Але викликає занепокоєння те, що громадянам однаково, де зникають їх гроші, на що вони витрачаються і навіщо. Проти запровадження цивільного контролю скоріше за все не виступатимуть. Щодо політичних партій і рухів, то серед їх членів небагато спеціалістів з військових питань. Але за умов, що склалися у зв’язку з відставкою Міністра оборони, вони мають замислитись над становищем у військовій сфері.

До речі, проект закону про цивільний контроль⁴ називає суб’єктами цивільного контролю не всіх із зазначених нами сторін. Наприклад, місцеві державні адміністрації. Деякі повноваження у сфері контролю над військовими вони мають. Та вищезгаданий проект закону дає право отримувати інформацію про діяльність Військової організації держави тільки суб’єктам цивільного контролю. Щодо органів місцевого самоврядування, то їх не було згадано взагалі.

6. Міжнародна спільнота і в першу чергу НАТО (програма “Партнерство заради миру”⁵).

Сприяння і підтримка перетворень у військовій сфері у напрямку запровадження демократичного цивільного контролю є і буде надалі шляхом проведення семінарів, консультацій, участі в навчальних програмах з питань реформування цивільно-військових відносин і запровадження демократичного цивільного контролю над військовими.

- 1) Нічого не змінювати, продовжувати нинішню політику;
- 2) Прийняти відповідний закон;
- 3) Запровадити модель демократичного цивільного контролю у військовій сфері, що діє у певній країні (наприклад, Канаді, Німеччині або Польщі);
- 4) Запровадити свою модель демократичного цивільного контролю над військовими.

1.

Переваги альтернативи:

Звільнення за таких умов не будуть значними, а отже, якщо витрати на утримання особового складу і зростуть (що малоймовірно з огляду на економічну ситуацію), то не набагато.

Недоліки альтернативи:

Для підтримання бойового потенціалу Збройних Сил (основного захисника національних інтересів державі, її цілісності) щорічно на закупівлю й експлуатацію озброєння та військової техніки потрібно витратити щонайменше \$2-3 млрд.; за стандартами НАТО це потребуватиме \$5,5-7,5 млрд. на рік, а це – розмір бюджету країни⁶; економіка України ще довго не зможе повністю задовольняти потреби військовослужбовців, навіть після істотного поліпшення її стану; чисельність Військової організації залишатиметься надто великою для того, щоб бути ефективною, дієздатною, відповідним чином оснащеною структурою; зазначені вище проблеми поглиблюватимуться, загострюватимуться, що може мати непередбачувані наслідки. Як всередині країни, так і за її межами; зростатиме заборгованість силових структур. Щорічно заборгованість Збройних Сил перевищує 1 млрд. грн., загалом же сума значно вища.

2.

По суті це продовження нинішньої політики держави. Хоча сам закон мав би означати переведення політики у військовій сфері на вищий, якісніший рівень. Є ризик, що прийняття закону не вирішить проблеми: така система контролю може мати декларативний характер —“паперовий”. Маючи надію на те, що закон все ж виконає своє призначення, при визначенні переваг та недоліків альтернативи враховуватимемо час на втілення положень закону в життя. В середньому це 3, максимум 5 років.

Переваги альтернативи:

Чітке розмежування функцій і повноважень суб'єктів і визначення самого об'єкту цивільного контролю у військовій сфері, механізмів взаємодії та відповідальності; процес прийняття рішень у військовій сфері, як і діяльність самих силових структур, стане прозорішим; “демократичність” та ефективність цивільного контролю зросте; чисельність цивільних у складі силових відомств по trochu збільшуватиметься; створення нового підкомітету в структурі Верховної Ради сприятиме тому, що відповідними питаннями займатимуться фахівці; до прийняття або хоча б до обговорення питань, що стосуються військової сфери, залучатиметься громадськість.

З втіленням в життя стратегії запровадження цивільного контролю над військовою сферою, яку вже розроблено в Україні, чисельність цивільних у силових структурах зросте і становитиме не більше 60% загальної чисельності працівників силових структур.

Недоліки альтернативи:

Можлива структурна (інституційна) переобтяженість на етапі розроблення стратегії й основних заходів щодо запровадження демократичного цивільного контролю над військовою сферою, а структурна надмірність не сприяє виконанню Військовою організацією держави своїх функцій; збільшення витрат на виплату військовослужбовцям, які звільнятимуться зі служби.

При цьому не слід забувати про те, що скорочення – не самоціль; в ході реформування боєздатність силових структур має нарощуватись, чи хоча б не знижуватись. Це потребуватиме коштів. Та показовими в цьому плані є слова К.Донеллі: ”Якщо країна витрачає 1,6% ВВП на оборону і може підготувати до застосування лише два боєздатних батальйони, то навіть подвоєння оборонних витрат не вирішить проблеми”⁷. Краще менше – та краще.

3.

Якщо результати всеукраїнського референдуму буде втілено в життя, канадську модель буде легше пристосувати до українських реалій. Та нема гарантій того, що система, яка працює майже століття в Канаді чи іншій державі, працюватиме в Україні. Як зазначають експерти, в демократичних країнах напрацьовано дієві механізми, застосування яких в Україні дало б відчутний ефект.

Переваги альтернативи:

Чітке визначення пріоритетів розвитку силових структур, їх поміркована чисельність; зменшення структурної надмірності Військової організації; оптимальніший розподіл функцій між силовими структурами з максимальним зменшенням дублювання; поліпшення ресурсного забезпечення силових структур; оновлення озброєння і майна (на будуть власні кошти); ефективніше використання коштів; підвищення боєздатності Військової організації; підвищення відповідальності цивільних осіб та органів за діяльність силових структур, а також відповідальності цивільних і військових перед суспільством.

По суті впровадження цієї альтернативи надасть теоретичне підґрунтя для побудови системи демократичного цивільного контролю над військовою сферою. Проблемою може стати реальне наповнення механізмів, повноважень, функцій тощо., під яким мається на увазі фінансове, кадрове забезпечення, законодавча підтримка, готовність Військової організації та керівництва держави до нових умов і відповідальності, а також готовність, “зрілість” громадянського суспільства, його інституцій до “прозорості” діяльності силових структур. У будь-якому випадку досвід розвинених країн має враховуватись при побудові системи цивільного контролю в Україні.

Недоліки альтернативи:

Перегляд і внесення змін до законодавства України потребуватиме багато часу; можливий опір з боку певних політичних партій; гостріше відчуватиметься брак цивільних спеціалістів (якщо їх підготовку не буде розпочато вже сьогодні); значне скорочення структурних підрозділів призведе до втрати військовослужбовцями роботи тощо.

4.

Національний інститут стратегічних досліджень вже розробив Стратегію впровадження демократичного цивільного контролю над військовою сферою. Стратегія чітко визначає першочергові завдання і ті, що можна здійснити трохи згодом (через 3-5 років). Це потребуватиме значних коштів та зміни військової культури, в кінцевому підсумку зміни шаблонів “радянського” мислення (і цивільних, і особливо військових), механізмів співпраці, чіткого розмежування повноважень між цивільними і військовими, а також між структурами Військової організації держави, в першу чергу Збройних Сил. В цьому і полягає “ризик” втілення альтернативи.

Переваги альтернативи:

Стратегію розробили українські експерти, які знаються на роботі “нашої системи”, з урахуванням вітчизняних напрацювань; тільки ліквідація надмірних структур дала б змогу через рік-два скоротити бюджетні витрати, як мінімум, на 100-150 млн. грн., без врахування вартості матеріальних засобів, що вивільняються.⁸ Чітке й послідовне виконання завдань Стратегії дає змогу пом’якшити зазначені вище негативні наслідки відсутності ефективного цивільного контролю над військовою сферою. Практичне наповнення проголошених принципів, визначених пріоритетів, функцій і відповідальності сприятиме підвищенню іміджу України на міжнародній арені, що в свою чергу означатиме поліпшення відносин з іншими країнами. Реальне запровадження демократичного цивільного контролю над військовою сферою дозволить знизити ризик обставин, що негативно позначаються як на внутрішньому, так і на зовнішньому становищі (трагедія в Броварах; нещасний

випадок під час навчань, що призвів до загибелі пасажирів літака. І це тільки “видимі” негаразди. Ті, що не можна побачити на власні очі, набагато серйозніші, і наслідки їх можуть бути ще страшніші).

Недоліки альтернативи:

Значні витрати, скажімо, протягом перших 3-х років; при зволіканні з підготовкою “цивільних” кадрів – недостатня кількість (можливо й якість) фахівців.

Таблиця 1. порівняльна оцінка альтернатив

	1	2	3	4
Ефективність	Низька	Середня	Середня	Висока
Результативність	Низька	Низька	Середня	Висока
Справедливість	Низька	Середня	Висока	Висока
Адміністративна здійсненність	Висока	Висока	Середня	Середня
Політична здійсненність	Висока	Висока	Середня	Середня

:

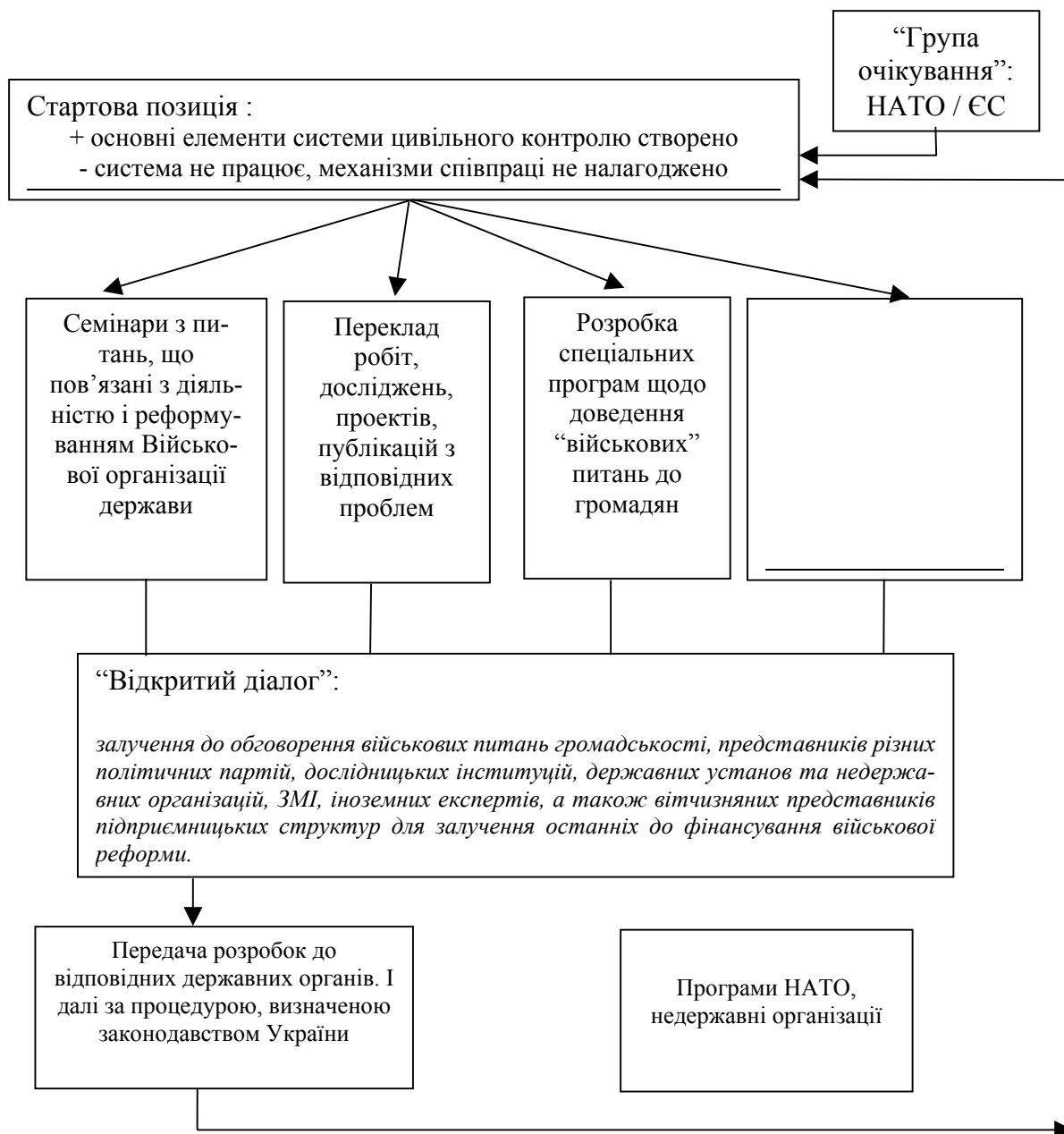
Думку про те, що “косметичні зміни не допоможуть, військова реформа має вийти на радикальні рішення”, підтвердила альтернатива 4. Це не той випадок, коли добре буде зробити щось із “золотої середини”. Скоріше за все доречним буде вислів: “Або пан, або пропав”. Відповісти на питання *що* треба робити, чому саме *це* і *як*, просто: робити (тобто переходити від форми до змісту, від слів до діла); саме *це*, оскільки слів було достатньо; і робити *належним чином*, бо скупий платить двічі. Необхідно знайти баланс між бажаним і можливим, визначити обмеження чисельності й обсягів фінансування, оцінити сукупні можливості військової організації, розподілити функції між її складовими. Визначити відповідального за реформування Військової організації.

Щодо самих рекомендацій, то їх вже достатньо. Містить їх і Стратегія запровадження демократичного цивільного контролю. Заслужують на увагу інші розробки Національного інституту стратегічних досліджень з військових питань. Можемо назвати напрацювання Центру економічних і політичних досліджень ім. Разумкова, а саме: аналітичні доповіді, матеріали круглих столів, опитування експертів та громадської думки, статті, присвячені проблемам військової реформи в Україні, питанням запровадження демократичного цивільного контролю над військовою сферою та багатьом іншим. Запропонувати щось нове досить складно. До речі, Верховна Рада проголосувала за збільшення видатків на фінансування Збройних Сил і Міністерства внутрішніх справ на 2002 рік. Очевидно, витрати зростають. Те, що ці кошти будуть спрямовані на підвищення боєздатності ЗС, викликає сумнів. Та якщо вже збільшувати витрати, то розумно, на заходи реформування. Починати треба якомога скоріше.

Зі свого боку можемо запропонувати таке. Вносити істотні зміни у фінансування військової сфери на 2002 рік вже пізно. Отже, є час, протягом якого можемо створити в суспільстві сприятливі умови для “відкритого діалогу” з військових питань, тобто “вільного діалогу” між Урядом (державою) і суспільством, а отже, і для запровадження демократичного цивільного контролю над військовою сферою. Крім цього, є час для докладнішої підготовки проекту закону з питань цивільного контролю над військовими з доопрацюванням інших законопроектів, що регулюють відносини у цій сфері. Програму дій подано нижче (див. Схему).

- На наш погляд, необхідно зменшити кількість контрольних органів у військовій сфері. Деякі експерти вважають, що нинішня кількість таких установ забезпечує всебічність і об’єктивність здійснюваного контролю за діяльністю силових структур. Та навряд чи кількість сприятиме якості. Дослідники вказують на те, що одні функції виконуються кількома органами, інші – жодним. Доцільно, перерозподілити основні контрольні повноваження між трьома інституціями. В будь-якому випадку їх кількість має бути мінімальною. Ефект буде досить відчутним, на зразок того, що очікується від об’єднання систем тилового забезпечення складових Військової організації держави.

Схема 1. Мета: створити сприятливі умови для відкритого діалогу між державою і суспільством



Доцільно організувати недовготривалі навчальні курси для військовослужбовців, робота яких передбачає співпрацю зі ЗМІ. Необхідно навчити військових посадовців спілкуватися з пресою.

Цю схему може бути використано під час підготовки законопроектів з військових питань, а також розгляді чинних нормативних актів, що потребують внесення змін чи доповнень.

- Особливу увагу слід звернути на той факт, що на практиці повноваження, визначені в посадових інструкціях, не збігаються з тими, що виконуються працівниками. Отже слід уважніше поставитись до їх визначення, уникаючи дублювання та зважаючи на необхідність функцій. Надто чисельну “армію” керівників необхідно розумно зменшити; “розпорошені” функції – поєднати й чітко визначити.

:

Впровадження цієї альтернативи цілком збігається з визначеним Урядом курсом. У сфері, на яку поширюється вплив альтернативи, з метою поліпшення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами Указом Президента України передбачено створення Головного управління

з питань діяльності військових формувань та правоохоронних органів Адміністрації Президента. Управління має забезпечувати діяльність Президента як Верховного Головнокомандувача. Створення подібних інституцій справа начебто непогана, але є ризик зациклювання на створенні підрозділів, органів тощо, знову відходячи від основного – змісту, реального наповнення. Більшу увагу слід приділити посиленню цивільного контролю в середовищі військових колективів, частин, щодо вирішення проблем стосунків, захисту прав, честі та гідності військовослужбовців, особливо від сваволі керівництва. У цьому випадку положень законів не достатньо. Необхідне “підтвердження” з боку Міністра оборони, оскільки військові “чутливіші” до вказівок вищого військового керівництва.

Реалізація альтернативи потребує внесення змін і доповнень до відповідних законів та інших нормативних актів. Основні з них ми згадували в роботі.

:

1. Публічний звіт Українського центру економічних і політичних досліджень імені Разумкова за 2000 рік. - Київ, “Заповіт”, 2001.
2. Проект Закону України про засади цивільного контролю над Військовою організацією держави.
3. Проект Військової доктрини України.
4. Партнерство заради миру. Рамковий документ. - Брюссель, 1994.
5. Donnelly C. Defence Transformation in the New Democracies/NATO Review, no.6, 1996.

(Дніпрпетровський регіональний інститут державного управління УАДУ)

:

Соціально-політична стабільність зробила Україну привабливою для вихідців з багатьох азіатських та африканських країн, що потерпають від бідності, голоду, безробіття, боротьби владних кланів. Різними, часто протизаконними шляхами вони намагаються дістатися до України та через її територію перебраться на Захід. У зв'язку із загострення в'їзних процедур в країнах Центральної та Західної Європи значна частина нелегальних мігрантів залишається на території України. Деякі з них свідомо обирають Україну, як мету своєї міграції.

Нелегальна міграція - це соціально-правове явище, що складається з нелегального перетинання державного кордону, поза пропускними пунктами чи з використанням фальшивих документів, візи, самостійно чи за допомогою третіх осіб, проживання на території країни без належного дозволу компетентних державних органів, з метою поліпшення власного становища або становища своєї родини, а також з метою захисту своїх політичних чи релігійних переконань. Тобто є комплексною проблемою, яка зачіпає багато сфер суспільного життя: економічну, політичну, правову, культурологічну тощо.

:

За результатами вивчення незаконної міграції іноземців в Україну можна стверджувати, що територія країни активно використовується для транспортування незаконних мігрантів з азіатських та африканських країн до Західної Європи, США, Канади. Причому процес транскордонного переправлення осіб набуває організованіших форм і пов'язаний з торгівлею людьми, іншими важкими злочинами та злочинними проявами, несе загрозу національній безпеці України. Значна частина незаконних мігрантів прибувають із країн, де активно діють міжнародна наркомафія та терористичні організації. Це дозволяє припускати можливість використання каналів переправлення людей для транзиту наркотиків, зброї, виводу бойовиків, створення опорних баз терористів тощо.

Країни-постачальники мігрантів є місцями розповсюдження таких загалом не типових для України небезпечних інфекційних захворювань, як малярія, лептоспіроз, дизентерія, тощо. Поширенню шкіряних та інфекційних захворювань сприяє також тривале перебування мігрантів у дорозі, часто в антисанітарних умовах. За даними лікарів-епідеміологів, через цей канал до України потрапило й поширюються близько 30 нових, раніше невідомих у нас інфекційних захворювань. Неконтрольований в'їзд іноземців збільшує загрозу зараження населення вірусом СНІДу.

Брак у незаконних мігрантів, які знаходяться на території України, необхідних документів, житла, роботи, засобів до існування сприяє поширенню серед них впливу кримінальних структур, створює небезпеку рекрутування з їх числа членів злочинних угруповань. У зв'язку із цим нелегальна міграція та контрабанда людьми значною мірою пов'язана із зростанням злочинності, наркоманії, проституції в Україні, втягуванням громадян, посадових осіб у корупцію і злочинну діяльність, створення "чорного ринку" фальшивих документів, житла, транспорту та інших послуг.

Першочерговим завданням для України стає вироблення у стислі строки дійової системи протидії незаконному переміщенню через кордон осіб та пов'язаний з цим торгівлі людьми. Актуальність завдання пов'язана з тим, що із вступом сусідів України до Європейського Союзу західний кордон нашої держави перетвориться на зовнішній кордон об'єднаної Європи. За таких умов у разі зволікання з необхідними заходами Україні загрожує роль буфера між країнами - постачальниками нелегальних мігрантів та розвинутими країнами.

Незаконна міграція як явище виникла після розпаду СРСР. У попередню епоху, коли Україна була відокремлена від зарубіжного світу "залізною завісою", в'їзд суворо регламентувався, нечисленні іноземці знаходилися під пильним контролем. Після проголошення державної незалежності процеси демократизації, окрім іншого, виявилися відкритішими до навколишнього світу, лібералізації порядку перетину державного кордону як українськими громадянами, так і іноземцями. Кіль-

кість іноземних громадян, які прибувають чи прямують транзитом через Україну, зростала, що не супроводжувалося запровадженням адекватних заходів візового та імміграційного контролю.

Водночас утворився величезний за протяжністю північно-східний державний кордон України, який і досі залишається неделімітованим і недемаркованим, без достатньої кількості необхідних для здійснення дійового прикордонного контролю інженерних споруд і технічних засобів.

За цих умов виникли небачені раніше можливості для практично вільного в'їзду в Україну громадян так званих третіх, не пострадянських держав. Організатори незаконної міграції почали активно використовувати географічне положення України у центрі Європи для переправлення людей на Захід транзитом через її територію.

Певні передумови для цього були створені ще у радянські часи. Надання активної допомоги з боку СРСР деяким розвитковим країнам, у підготовці спеціалістів, працевлаштуванні молоді призвели до утворення досить чисельних, як для закритої країни, колоній іноземців у великих містах і навчальних центрах України. Після розпаду СРСР угоди, що були підставами для прибуття цих іноземних громадян, не були продовжені або втратили чинність. Проте значна кількість іноземців не хотіли (з економічних міркувань) або не могли (з політичних причин) повернутися на батьківщину і залишалися на території України без юридичних на це підстав, перетворившись на незаконних мігрантів.

Частина мігрантів легалізувалася у державі, набувши статус біженця. (Відповідно до Закону України "Про біженців", на 1 січня 2001 р. в Україні було зареєстровано 2961 офіційно визнаних біженців, в основному з Афганістану). Частина, якій за різних причин було відмовлено в наданні такого статусу, залишилися в державі з невизначеним статусом або намагалися виїхати у Західну Європу.

Представники цієї категорії нелегалів у своїй більшості прожили в Україні досить довгий строк, володіють мовою, обізнані з умовами життя тут, основами законодавства тощо. Вони нерідко використовують свої знання та зв'язки в Україні для пособництва співвітчизникам, які намагаються в'їхати у країну, щоб згодом спробувати перебратися у Західну Європу, тобто слугують своєрідною базою сучасної нелегальної міграції.

Масштаби нелегальної міграції в Україні точно оцінити важко. За даними Міністерства внутрішніх справ, без будь-яких підстав для перебування у країні знаходяться до 40 тис. іноземців. Проте оцінки інших експертів значно відрізняються від цієї цифри і сягають 500 тис., або навіть одного мільйона осіб. Вони базуються на даних прикордонників про в'їзд та виїзд іноземців з України. Так, якщо у 1995 р. було зафіксовано 18,2 млн. перетинів кордону іноземними громадянами в напрямку в'їзду і 17,4 млн. у напрямку виїзду, тобто різниця становила 0,8 млн., то у 1997 р. різниця між в'їздом і виїздом іноземців (15,9 млн. та 12,2 млн. відповідно) сягнула 3,7 млн. осіб, у 1999 році вона становила 2,7 млн. осіб (в'їхали 11 млн., виїхали 8,3 млн.).

Недвозначно вказують на загострення проблеми нелегальної міграції в Україні дані про кількість іноземних громадян-порушників кордону. Кількість нелегальних мігрантів, затриманих прикордонниками у 1999 р. була у двадцять разів більшою, ніж 1992 р., майже на чверть більшою, ніж у 1998 р.

():

Зацікавленими суб'єктами в розв'язанні проблеми нелегальної міграції можна визначити:

громадян України,
іноземних громадян,
осіб без громадянства,
Президента України,
Верховну Раду України,
органи судової влади України,
органи виконавчої влади,
органи місцевого самоврядування,
уряди іноземних країн,
міжнародні організації,
злочинні угруповування.

Позиція фізичних осіб, які знаходяться в Україні на легальних підставах і стикаються з проблемою нелегальної міграції досить негативно до явища нелегальної міграції, бо суспільство розуміє ті негативні наслідки, які несе за собою нелегальна міграція. Нелегальні мігранти ж зацікавлені в зберіганні статус-кво в сфері протидії нелегальній міграції і її послабленню.

Верховна Рада України та Президент України здійснюють нормативне регулювання процесів, пов'язаних з міграцією зокрема й у сфері боротьби і протидії нелегальній міграції. Верховною Радою ухвалено декілька законів (зокрема Закон України "Про імміграцію), а укази Президента України спрямовані на оперативне регулювання міграційної сфери, зокрема і про співпрацю з іноземними державами та міжнародними організаціями.

Зважаючи на міжнародний характер нелегальної міграції, Україна намагається закласти основи співпраці в цій сфері в угодах із зарубіжними державами. Спільне вирішення питань, попередження й недопущення нелегальної міграції передбачено ст. 32 Договору про дружбу, співробітництво й партнерство між Україною і Російською Федерацією. Такі ж положення закладені у договорах із Литовською Республікою, Казахстаном, Грузією та ін.. У березні 1998 р. Україна підписала багатосторонню угоду країн-членів СНД щодо запобігання нелегальній міграції, яку ініціювала та підготувала українська сторона. Угоду ратифікувала Верховна Рада України.

Спеціальні угоди про взаємну інформацію й координацію дій, про передачу осіб через кордон були укладені з прикордонними відомствами сусідніх європейських країн, зокрема, Польщі, Словаччини, Угорщини. Важливість цих документів не викликає сумніву, проте варто зазначити, що, на думку багатьох експертів, їхня дія більше відповідає інтересам західних сусідів Української держави, ніж її власним. Угоди про реадімісію, продиктовані політичними міркуваннями та метою відповідності європейським стандартам, перетворили державу на щит, що захищає Західну Європу від нелегальної міграції, тим самим поклали на неї невинувато важкий тягар, який вона несе, не отримуючи від заходу адекватної допомоги.

Громадська стурбованість, пов'язана з нелегальною міграцією, сприяла тому, що деякі урядові структури створили у своєму складі відповідні підрозділи. Сектор міграції діє у складі відділу правоохоронних органів та органів юстиції Кабінету Міністрів України, сектор міграції та притулку створено в Адміністрації Президента України. Значну увагу проблемі нелегальної міграції приділяє Рада оборони та національної безпеки при Президентові України.

Указом Президента від 05.08.1996 р. було створено Координаційний комітет боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Оскільки нелегальна міграція значною мірою перетворилася в організований злочинний бізнес, що був би неможливим без потурання та незаконних послуг з боку посадових осіб, на Комітет покладено обов'язки координації додаткових заходів щодо попередження нелегальної міграції та злочинних проявів з боку іноземців.

Новостворений Державний комітет України у справах національностей та міграції, повноваження якого ще не визначені, також здійснюватиме діяльність у сфері регулювання міграції.

Серед центральних органів виконавчої влади основний тягар боротьби з нелегальною міграцією несуть два відомства: Державний комітет у справах охорони державного кордону України та Міністерство внутрішніх справ України.

Оскільки юридичний статус Прикордонних військ не дозволяє виконувати їм правоохоронні функції, затриманих порушників після короткого дізнання передають органам внутрішніх справ для подальших рішень. Згідно з Указом Президента України реєстрація іноземців, які в установленому порядку в'їжджають в Україну, та їх паспортних документів здійснюється тільки в пунктах пропуску через державний кордон України органами Державного комітету у справах охорони державного кордону України. Подальша реєстрація іноземців, які на законних підставах тимчасово перебувають на території України, та їх паспортних документів в органах внутрішніх справ не провадиться.

На МВС України покладено виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції, організація координації роботи, пов'язаної з боротьбою з незаконною міграцією та здійснення депортації іноземців, які порушили правила перебування в Україні.

Організація видворення є, на жаль, одним із проблемніших питань протидії нелегальній міграції. Через брак фінансових коштів вона практично не здійснюється.

Іншою гострою проблемою, яка надзвичайно ускладнює діяльність прикордонників та міліції в цій сфері, є відсутність спеціальних пунктів утримання нелегальних мігрантів.

Міністерство праці та соціальної політики та Міністерство освіти і науки України також мають певний стосунок до заходів держави, пов'язаних з нелегальною міграцією. Перше з них, точніше Державний центр зайнятості при Міністерстві, видає дозволи на працевлаштування іноземців в Україні, друге - регламентує укладання контрактів про навчання іноземних громадян у навчальних закладах України, що, як показує досвід, є популярним каналом проникнення іноземців в державу.

Серед установ, робота яких безпосередньо пов'язана з регулюванням міграційних процесів, треба назвати також Міністерство закордонних справ України і в першу чергу його Консульське управління. Окрім розвитку міжнародного співробітництва у сфері запобігання нелегальній міграції, МЗС займається оформленням віз. Із впровадженням нової візової етикетки можливість в'їзду нелегальних мігрантів за українськими візами значно обмежена. Проте за твердженням прикордонників, багато іноземців в'їжджають в Україну за візами, дійсність яких викликає сумніви. Недоліки візової політики щодо оформлення віз потенційним нелегальним мігрантам з найбільших країн-постачальників також є однією з причин наростання нелегальної міграції.

Більшість з названих центральних органів виконавчої влади мають свої підрозділи на місцях, де якраз і відбувається основна робота з протидії нелегальній міграції. Вона здійснюється у тісній співпраці з місцевими органами влади та самоуправління. На рівні регіонів при місцевих державних адміністраціях областей, у першу чергу прикордонних, створено Комітети боротьби з організованою злочинністю та корупцією, до складу яких входять представники правоохоронних органів, прикордонних військ, органів міграційної служби та ін. Одним із важливих завдань цих комітетів є здійснення заходів протидії незаконній міграції та контрабанді людьми.

Злочинні угруповання, які претворили нелегальну міграцію у дуже прибутковий бізнес спрямовують свої зусилля на послаблення дій держави? спрямованих на боротьбу та протидію нелегальній міграції та збільшенню обсягів нелегальної міграції.

,

- 1) Політика відмови від регулювання міграційних процесів та протидії нелегальній міграції;
- 2) Політика тотального державного контролю та обмеження міграційних процесів;
- 3) Політика зваженого державного регулювання міграційних процесів.

1.

Держава відмовляється від регулювання міграції як соціального явища. Характерними особливостями цього стану є відкритість та прозорість кордонів, вільне пересування мігрантів територією країни.

Переваги альтернативи:

Перестає існувати саме поняття нелегальної міграції. Зменшується необхідність в державних органах, діяльність яких спрямована на контроль та регулювання міграційних процесів, відпадає необхідність в затриманні, утриманні та депортації нелегальних мігрантів. Відповідно зменшуються державні витрати у цій сфері. Легкість у законодавчому запровадженні.

Недоліки альтернативи:

Неконтрольований наплив мігрантів. Як наслідки цього різке зростання рівня злочинності (у тому числі й тероризму), неконтрольоване наповнення ринку праці дешевою робочою силою, зростання рівня небезпечних захворювань в країні. Така політика також супроводжуватиметься закриттям кордонів з боку інших країн, впровадженням жорсткішого візового та прикордонного режиму для громадян прибулчих у ці країни із України. Порушення співпраці з іноземними державами та міжнародними організаціями з відповідними негативними політичними та фінансово-економічними наслідками.

2.

Повернення до міграційної політики часів Радянського Союзу. Характеризується повною непрозорістю та зачиненістю кордонів, жорстким порядком перетинання державного кордону, по-

рядку в'їзду, перебування та виїзду іноземців й осіб без громадянства до (з) країни. Ускладненість усіх адміністративних процедур, пов'язаних з міграційними процесами.

Переваги альтернативи:

Держава повністю контролює всі міграційні процеси. Можливе високоєфективне їх регулювання.

Недоліки альтернативи:

Суперечить вибраному Україною шляху демократичного розвитку, потребує докорінної зміни правового поля держави. Є необхідність утримання численого адміністративного та карального апарату. Вимагає швидкого проведення демаркації та делімітації державного кордону, розбудови систем прикордонних застав по всьому периметру державного кордону. Тягне за собою обов'язкове порушення загальноновизнаних прав людини з відповідними міжнародними наслідками (навіть до міжнародної ізоляції). Потребує дуже значних фінансових витрат на впровадження.

3.

Характеризується державним регулюванням всіх основних положень організації міграційних процесів з урахуванням загальноновизнаних міжнародних стандартів у цій сфері. Передбачає еволюційний розвиток законодавства у сфері міграції.

Переваги альтернативи:

Надає можливість досить ефективного регулювання міграційних процесів. Дозволяє регулювати наповнення ринку праці іноземцями, контролювати стан здоров'я прибулих, боротися з міжнародною злочинністю та організованим транспортуванням нелегалів в Україну та через територію України. При підготовці та запровадженні нового законодавства можна використовувати закордонний досвід. Є можливість еволюційно розвивати міграційну службу в Україні, налагоджувати її співробітництво з аналогічними службами за кордоном.

Недоліки альтернативи:

Потребує тісної міжнародної співпраці з іноземними країнами та міжнародними організаціями. Необхідна розробка нового міграційного законодавства та внесення змін в чинне. Необхідне вкладення значних фінансових коштів в організацію професійної міграційної служби з світовими стандартами праці та спрямованістю діяльності на попередження нелегальної міграції. Необхідна організація результативної системи затримання нелегалів, пунктів утримання нелегальних мігрантів, ефективна і дійова система депортації, що потребує значних капіталовкладень. Треба додержуватись загальноновизнаних прав людини.

:

Критеріями оцінки значущості альтернатив пропонуємо визначити такі: ефективність, результативність, справедливість, адміністративна здійсненість, політична здійсненість.

Ефективність передбачає вимірювання кількості фінансових витрат державного бюджету необхідних на втілення відповідної альтернативи. При цьому вищий бал отримує альтернатива, яка потребує меншу кількість витрат на своє втілення.

Результативність вимірюється кількістю нелегальних мігрантів, які мають можливість дістатися території України після впровадження в життя тієї чи іншої альтернативи. Найрезультативнішою буде альтернатива, втілення якої призведе до ситуації, коли нелегальні мігранти не матимуть можливості в'їхати або перебувати на території України, тобто їх кількість дорівнюватиме нулю.

Справедливість передбачає максимальне обмеження нелегальної міграції з одночасною наявністю реальної можливості легального в'їзду та перебування іноземних громадян та осіб без громадянства на території України. При цьому слід брати до уваги вузькі національні та економічні інтереси народу України та української держави як такої, з одного боку (інтерес яких полягає в обмеженні кількості іноземних громадян та осіб без громадянства, що перебувають на нашій території), та міжнародну спільноту (іноземні країни, міжнародні організації тощо.) з іншого (як суб'єктів, що визначають загальносвітові критерії легальності перебування мігрантів на території тієї чи іншої країни). Справедливішою альтернативою є та, яка найповніше поєднує національні інтереси української держави та її народу з вимогами міжнародної спільноти до розвинутих демократичних держав.

Адміністративна здійсненність буде вищою для альтернативи, яка для свого втілення не вимагає підготовки або перепідготовки українських фахівців, зайнятих зараз у сфері регулювання міграції.

Політична здійсненність передбачає відповідність державної політики, що пропонується заводити відповідно до тієї чи іншої альтернативи, тій, яка втілюється в життя нинішньою державною владою. Тобто найприйнятнішою є альтернатива, що не потребує різких змін в державній політиці.

Таблиця 1. Оцінка альтернатив за універсальними критеріями*

	1	2	3
Ефективність	3	1	2
Результативність	1	3	2
Справедливість	1	1	3
Адміністративна здійсненність	3	1	2
Політична здійсненність	1	1	3
	9	7	12

- * 1 низький рівень відповідності критерію;
 1 середній рівень відповідності критерію;
 2 високий рівень відповідності критерію.

На підставі порівняльного аналізу рекомендуємо прийняти за основу Альтернативу 3.

:

Для вирішення питання, пов'язаного з регулюванням процесів міграції, а саме протидії та боротьби з нелегальною міграцією потрібно:

створити базу даних щодо країн–постачальників нелегальних мігрантів, на підставі аналізу теперішніх тенденцій нелегальної міграції до України та через територію України, шляхом проведення спільних консультацій між Державним комітетом у справах охорони державного кордону України та Міністерства внутрішніх справ України;

переглянути візову політику щодо країн-постачальників незаконних мігрантів, через удосконалення роботи посольств та консульських установ України в цих країнах;

посилення охорони північно-східної ділянки державного кордону України, шляхом посилення співробітництва прикордонників України з аналогічними службами сусідніх країн, та проведення заходів з демаркації та делімітації державного кордону;

створення єдиної інформаційної системи, де б накопичувалися відомості про іноземців на етапах їх звернення за в'їзною візою, під час в'їзду та виїзду з України, спільної для Державного комітету у справах охорони державного кордону України та Міністерства внутрішніх справ України;

створення мережі пунктів тимчасового тримання іноземців-правопорушників, а також налагодження системи їхньої депортації;

акцентування уваги правоохоронних органів на виявленні та припиненні протиправної діяльності організованих злочинних груп, причетних до транскордонного переправлення осіб та торгівлі людьми;

розвивати міжнародну співпрацю з іноземними країнами та міжнародними організаціями в галузі протидії транскордонній злочинності.

Оскільки на сьогодні проблемою транскордонного переміщення мігрантів та пов'язаними з цим злочинами вимушені займатися міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, для яких виконання цих завдань не є основним, слід вирішити питання про створення в них спеціалізованих підрозділів, на які б покладалися питання кваліфікованого дослідження цього явища за напрямками відповідальності, координації на постійній основі відомчої та міжвідомчої діяльності, а також міжнародної співпраці з протидії незаконному переміщенню через кордон осіб та тор-

гівлі людьми. Доцільним є створення інституту спеціальних уповноважених міграційної служби, які б вивчали ситуацію в державах-потенційних постачальниках нелегальних мігрантів, накопичували, систематизували та аналізували міграційну ситуацію в світі та особливо в сусідніх державах; здійснювали щільну взаємодію з посольствами та консульствами України, транспортними та туристичними компаніями; закордонними міграційними та правоохоронними органами.

Також пропонуємо законодавчо врегулювати напрямки і "правила поведінки" всіх учасників міграційного процесу, а також шляхи впливу державних органів на інтенсивність, хід та розвиток міграційних процесів і явищ. Система, структура та режим міграційної політики мають досить ретельно відстежувати сучасні тенденції міграційних процесів, оперативно реагувати на зміни та контролювати їх, підпорядковуючи загальнонаціональним і регіональним інтересам та особистим потребам мігрантів.

Для проведення законодавчого регулювання сучасних міграційних процесів сьогодні вкрай необхідні закони "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про біженців", доопрацювання механізму реалізації Закону України "Про правовий статус іноземців", а також "Про надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства" з урахуванням норм міжнародного права.

Канада і Україна мають різні географічне розташування та економічні умови. Канада має сухопутний кордон тільки з США, які мають напрацьовану систему запобігання нелегальній міграції, і водяний кордон з іншими країнами, що обумовлює простіший контроль за перетином державного кордону, ніж в Україні. Відомо, що Канада має набагато вищий рівень економічного розвитку, ніж Україна. Так що не всі ті підходи щодо протидії нелегальній міграції є можливими в Україні в цей час.

Канада має подібну проблему з нелегальними мігрантами, як і Україна. Нелегальне населення її невідоме, але за оцінками експертів у 1999 році воно складало від щонайменше 10 000 до 200 000 осіб.

Канада вживає різні заходи запобігання нелегальній міграції. Канадський державний бюджет 2000 року, визначив, що органи, діяльність яких спрямована на охорону канадського кордону, отримують багатомільйонне фінансування спрямоване на охорону кордону, боротьбу з тероризмом протидію нелегальній міграції.

В федеральному бюджеті закріплено, що Citizenship and Immigration Canada (Міністерство громадянства та імміграції Канади) у наступні три роки отримає 371 мільйонів доларів на вдосконалення регулювання міграційних процесів та розгляд заяв, спрямованих на отримання статусу біженця.

Країна має декілька рівнів захисту та протидії нелегальній міграції. Перший рівень знаходиться в канадських портах Первинна лінія інспекції ("PIL"). PIL укомплектовується спеціальними офіцерами, які мають дуже великі повноваження щодо встановлення факту чи є в особи яка прибула до Канади, легальні й достатньо обґрунтовані підстави на в'їзд.

Інший рівень призначений для перевірки правильності та дійсності початкових даних щодо претендентів на імміграцію до Канади. Відповідно, особи, які звертаються за дозволом на імміграцію, повинні представити в канадське консульство за кордоном відповідні дані і пройти через процес, який включає перевірку безпеки особи перед тим, як вони можуть отримати право в'їхати до Канади. Більшість претендентів на отримання статусу біженця роблять їхню заяву по прибутті в країну, і залишаються в Канаді, в той час, як їхня заява розглядається. Перевірка даних про кримінальні справи не може, таким чином, бути проведена до їхнього прибуття в країну. Щоб зробити це, Канада має мережу спеціальних офіцерів міграційної служби в канадських місіях за кордоном. Ці досвідчені службовці (27 в світі) співпрацюють з міграційними та правоохоронними органами іноземних країн щодо визначення осіб, які не можуть набути права на імміграцію або в'їзд та виявляють канали нелегальної імміграції до Канади, співпрацюють з міжнародними організаціями (як, наприклад UNHCR), працюють з транспортними компаніями і забезпечують підготовку, допомогу й інформування працівників у таких компаній щодо візуального виявлення потенційних нелегальних мігрантів.

Канада тісно співпрацює з міжнародними організаціями у сфері регулювання міграційних процесів. А також має розроблену розгалужену систему адміністративних процедур, великих кримінальних та фінансових покарань щодо порушників законодавства у міграційній сфері.

:

- 1 Конституція України. – К.,1996.
- 2 Закон України “Про імміграцію” від 07.06.2001 р.
- 3 Указ Президента України “Питання організації виконання Закону України "Про імміграцію"” від 07.08.2001 р. /www.rada.kiev.ua.
- 4 Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання” від 15.06.2001 р /www.rada.kiev.ua.
- 5 Указ Президента України “Про Державний комітет України у справах національностей та міграції” від 13.09.2001 р. /www.rada.kiev.ua.
- 6 Указ Президента України “Питання імміграційного контролю” від 09.01.1999 р. /www.rada.kiev.ua.
- 7 Указ Президента України «Про заходи щодо посилення боротьби з нелегальною міграцією» від 18.01.2001 р. /www.rada.kiev.ua.
- 8 До проблеми незаконної транзитної міграції через територію України за станом на березень 2001 року: Аналітична записка /Державний департамент у справах національностей та міграції. – К., 2001.
- 9 Веймер Д.Л., Вайнінг А.Р. Аналіз політики: концепції і практика. Пер.з англ. за наук. ред. О. Кілієвича. – К.: Основи, 2000. - 654 с.
- 10 Романов В., Рудик О., Брус Т. Вступ до аналізу політики: Навч. посібник. - К.: Основи, 2001.- 238 с.

(УАДУ, Київ)

(на прикладі Білоцерківського району Київської області)

:

Головним завданням державного управління в ринковій економіці є створення сприятливого інвестиційного клімату й стимуляція інвестиційного процесу. Важливим питанням у цій стимуляції є природа інституцій, основне завдання яких – залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ).

Діяльність центральних інституцій у сфері залучення ПІІ загалом визнана незадовільною. Відповідно до звіту Агентства США з міжнародного розвитку (1999 р.) ефективність їх діяльності склала 18% у порівнянні з 82% в Польщі й 58% у Румунії.

Абсолютною істиною є те, що центральна влада не спроможна контролювати всі процеси на місцях і вирішувати проблеми регіонів.

Тому для створення сприятливого інвестиційного клімату в регіонах певну роль повинні відігравати інші рівні державного управління, зокрема й місцева влада. Особливо важливою в процесі залучення інвестицій у район є участь районних державних адміністрацій (РДА).

Однією з найголовніших проблем у збільшенні притоку іноземного капіталу, що мусить вирішити РДА, є

. Тобто, для того щоб сьогоднішня ситуація змінилась на краще, необхідні нові інституції, ініціативи, які відповідають міжнародним принципам створення позитивного інвестиційного клімату. Мають існувати регіональні структури, основне завдання яких полягає в стимулюванні інвестиційного процесу в районі, допомозі місцевим підприємцям у розробці інвестиційних проєктів і пошуку партнерів, безпосередній роботі з інвесторами.

:

(недостатність ПІІ та інституційна невідповідність в Україні)

Нові капітальні інвестиції в різноманітні сектори й галузі, зумовлені реструктуризацією в процесі реформування економіки, у широких колах розуміються як єдиний шлях виходу України з економічної та соціальної кризи й початку зростання. Відомо також, що сьогодні Україна не має достатньо капіталу для інвестування, навіть якщо вона утилізує всі можливі внутрішні джерела - ресурси державного сектора, місцевої влади, компаній (фірм) та особисті заощадження громадян.

Мало того, існує тенденція до суттєвого зниження державних інвестицій. Так, наприклад, частка державних інвестицій у структурі ВВП у 1992 році становила 4,8%, але вже 1,1% у 1996 році й лише 0,27% – в 1997 році.

Хоча є тенденція до повільного зростання приватних інвестицій, вони не можуть суттєво покращити ситуацію в країні.

Обсяг ПІІ в Україні залишається незадовільним і не відповідає потребам економічного розвитку країни. Станом на 1 січня 2002 року близько 4,4 млрд. дол. США було залучено в економіку України з 1991 року (табл.1). У той же час, за оцінками експертів, для здійснення економічних реформ мінімально Україна потребує іноземних інвестицій в обсязі 40-50 млрд. дол. США.

Таблиця 1. Прямі іноземні інвестиції в 1995-2002 рр. (на 1 січня), млрд. дол. США

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ПІІ	0,48	0,90	1,44	2,06	2,78	3,28	3,87	4,40

Частка України в загальному обсязі інвестицій, що надійшли в країни Центрально-Східної Європи дуже мала - близько 2,6%. Для порівняння, частка Польщі та Чеської республіки – 38,8% та 28,8%¹.

Україна має найнижчий рівень іноземних інвестицій на душу населення серед країн Центрально-Східної Європи (табл.2).

Таблиця 2. Сума іноземних інвестицій у деяких країнах Центрально-Східної Європи в 1992-1999 рр., дол. США на душу населення

	Україна	Росія	Польща	Чеська республіка	Угорщина
1992	3		13	153	320
1993	7		57	209	544
1994	10		96	310	674
1995	15	63	161	575	861
1996	25	80	311	686	1433
1997	37	88	492	812	1724
1998	52	94	923	1243	1980
1999	72	109	1091	1631	2129

Відповідно до кейнсіанської теорії та світового досвіду для того, щоб економіка розвивалася стабільно, інвестиції в середньому повинні становити 19-20% ВВП країни. Але в умовах зниження темпів зростання ВВП, зменшення частки залучення капіталу у ВВП, скорочення капіталовкладень і браку мотивації для приватних інвесторів Україна ледве досягла 11,1% у 2000 році. Ще одним показником, що характеризує нормальність інвестиційної діяльності, є відношення обсягу іноземного інвестування до ВВП. Порогове значення цього показника має бути не меншим 5%. В Україні на початку 2000 року цей показник становив 2%. Цілком зрозуміло, що Україна не зможе вийти з економічної кризи в найближчому майбутньому без залучення набагато більших обсягів іноземних інвестицій і внутрішніх ресурсів.

Україна відкрита для співробітництва з іноземними країнами, і її уряд має сильне бажання залучити іноземні інвестиції, які повинні стати “кров’ю” для відсталої економіки. В кінці 90-х років Уряд України здійснив ряд ініціатив для покращення інвестиційного клімату. Так, наприклад, у квітні 1996 року був прийнятий Закон України “Про режим іноземного інвестування”. Він передбачає повний захист іноземних інвестицій декількома шляхами: гарантує, що іноземний капітал не може бути націоналізований за жодних умов, а також надає іноземним інвесторам право переводити їх доходи без перепон і отримувати компенсацію за збитки (включаючи втрачені прибутки й моральну шкоду), спричинені неадекватними діями чи бездіяльністю державних органів. І врешті, у випадку подальших законодавчих змін гарантій, зазначених у законі, ці гарантії залишатимуться дійсними на період 10 років від дати зміни законодавства.

Прийняття Конституції України 28 червня 1996 року можна вважати останнім кроком на шляху створення законодавчої бази для інвестиційної діяльності. Відповідно до оцінок західних експертів нова Конституція є однією з найдемократичніших у світі, гарантуючи всі основні права й свободи, включаючи право власності на землю.

Хоча правове поле для ПІІ, здається, є сумісним із законодавством інших східноєвропейських країн з перехідною економікою, установи, які займаються цими питаннями в Україні, у широких колах оцінюються як неефективні. До кінця 1999 року відповідні функції були розподілені між декількома установами на національному, обласному та районному рівнях без чіткого розподілу завдань і відповідальності. Центральні інституції включали Національне агентство з питань розвитку та європейської інтеграції (НАРСІ), Міністерство економіки, Міністерство зовнішньоекономічних зв’язків, Українська державна інвестиційно-кредитна компанія (Держінвест), Державний комітет з інвестицій і клірингу, Агентство зі спеціальних економічних зон. У контексті приватизації питаннями іноземних інвестицій займається Фонд державного майна. Іноземні інвестиції повинні реєструватись в обласних державних адміністраціях за місцем інвестування.

Розосередження обов’язків без їх чіткого поділу вело до виникнення конфліктів між різними відомствами, перешкоджало розробленню й проведенню чіткої інвестиційної політики. Іноземні інвестори в окремих випадках отримували допомогу від деяких із цих організацій, але бракувало єдиного органу, який міг би надавати допомогу послідовно й ефективно.

Протягом декількох років розглядалось створення центрального відомства по сприянню інвестиціям. Але у зв’язку з суперечностями в питаннях юрисдикції між зацікавленими державними організаціями воно так і не було створено.

У грудні 1999 року НАРСІ, Міністерство зовнішньоекономічних зв'язків, Державний комітет з інвестицій і клірингу, а також Агентство зі спеціальних економічних зон були інтегровані з Міністерством економіки. Держінвест був повністю ліквідований.

Тим часом, інституції сприяння іноземним інвестиціям були створені в багатьох регіонах країни. Серед них Київське інвестиційне агентство і Одеське бюро іноземних інвестицій. Успіх цих регіональних ініціатив можна піддати сумніву, зважаючи, що вони не так сприяють залученню інвесторів, як намагаються розширити свої можливості.

У відповідності до Указу Президента України у квітні 1997 року була створена Консультативна рада з іноземних інвестицій, яка є по суті форумом для подальшого перспективного діалогу між основними творцями української економічної політики й іноземними інвесторами. Раду очолює Президент України. З українського боку до неї входять Прем'єр-міністр, Міністр економіки й Голова НБУ. Міжнародних представників 23 керівники великих міжнародних компаній, які мають інвестиції в Україні, і представник ЄБРР. Поки що ця рада збиралася п'ять разів і деякі з її рекомендацій були запроваджені, хоча така робота виглядає як спроба зібрати думки й пропозиції іноземних інвесторів щодо інвестиційного клімату в Україні.

У тому ж 1997 році було створено Палату незалежних експертів для вирішення спорів між іноземними інвесторами й українськими органами влади. У складі палати 14 членів, 7 з яких є іноземними громадянами. Для розгляду конкретних випадків створюються групи спеціалістів, як правило з 3 членів палати. Їх висновки не є обов'язковими для сторін, вони подаються прямо Президенту України для остаточної ухвали.

Хоча, на перший погляд, в Україні є багато інституцій, які займаються іноземними інвестиціями, ефективність їх низька. Це підтверджується результатами опитування, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень, іноземних експертів, які працювали в Україні протягом тривалого періоду часу². Найнегативніші чинники, що перешкоджають залученню іноземних інвестицій в Україну, безпосередньо стосуються виконавчої влади. Серед них можна виділити такі: непослідовність в реалізації зовнішньополітичного курсу держави, низьку результативність державних і громадських інститутів на міжнародній арені з формування позитивного іміджу країни, корумпованість влади, бюрократичні перепони при прийнятті рішень, надмірну кількість контрольних органів, незадовільний рівень сервісного обслуговування населення.

Деякі органи на регіональному рівні дублюють функції центральних органів влади. Бракує координації їх діяльності. У них недостатньо фінансових і людських ресурсів для надання суттєвої допомоги інвесторам, і вони не повною мірою розуміють, якою ця допомога повинна бути. В умовах унітарної держави місцева влада не має достатньої влади для того, щоб впливати на місцевий розвиток. Крім того, недосконале законодавство й непослідовна політика центральних органів влади у сфері інвестування впливає на інвестиційний клімат на регіональному рівні.

Залучення інвестицій на місцевому рівні є великою проблемою. Наразі найбільші потоки іноземного інвестування надійшли в столицю й промислові регіони країни. А сільські райони й районні центри потребу в інвестиціях відчувають дуже гостро.

Розглянемо ситуацію в Білоцерківському районі, одному з найбільших і найперспективніших у Київській області. Рівень залучених ПІІ в економіку району є недостатнім для задоволення потреб місцевих підприємств у додаткових капіталовкладеннях. На сьогодні в районі діє лише 3 підприємства з іноземними інвестиціями.

Білоцерківська РДА здійснила деякі заходи для покращення інвестиційного клімату. Так, наприклад, для того щоб розвивати міжнародне співробітництво на регіональному рівні, РДА уклала ряд угод з торговельної, економічної, науково-технічної й культурної співпраці з іншими регіонами України та інших країн. Деякі іноземні делегації приїздили до Білої Церкви, а службовці РДА разом з працівниками Київської ОДА працювали закордоном. Низка підприємств району мають ділові зв'язки з іноземними партнерами. Крім того, РДА намагалася створити спеціальну економічну зону в місті районного підпорядкування Узин. Ідея полягала у створенні транспортного аеропорту на базі старого військового аеродрому. На жаль, ця спроба провалилась.

Цілком зрозуміло, що низький рівень залучення ПІІ в економіку району залишається актуальною проблемою для Білоцерківської РДА. Під час дослідження чинників, які обмежують іноземне інвестування в Білоцерківському районі, автор з'ясував, що основним серед них є відсутність

інституцій, завданням яких є розроблення інвестиційних проектів, їх реалізація, обслуговування та допомога іноземним інвесторам.

Це дослідження проведено для знаходження можливих альтернатив вирішення проблеми, що постала, і Білоцерківська РДА є зацікавленою стороною (гравцем, стейкхолдером) у цьому.

:

На місцевому рівні потреба в залученні ПІ особливо відчутна. Різноманітні стейкхолдери мають тут свої інтереси.

, які бажають підвищити рівень свого виробництва, мають чіткий інтерес у залученні зовнішнього капіталу у свій бізнес. Вони є прямими учасниками інвестиційного процесу й беруть участь у створенні інвестиційного клімату. Довіра іноземних інвесторів до внутрішніх підприємців допомагає створити стабільні умови для закордонних капіталовкладень в економічні реформи в Україні. Одним словом, ділові кола регіону є його активом. На жаль, на сьогодні вони практично усунуті від процесу створення сприятливого інвестиційного клімату. Влада повинна розуміти їхню потенційну роль і співпрацювати з ними.

також є стейкхолдерами. Шукаючи шляхи інвестування в Україну, вони мають явний інтерес у позитивному інвестиційному кліматі. Такі інвестори шукають стабільність, можливості працювати результативно й ефективно та інституцію, де вони в разі потреби можуть отримати допомогу.

також має зрозумілий інтерес у покращенні інвестиційного клімату на її території. Позитивний клімат району стимулює економічний розвиток району, появу динамічного середнього класу, підвищує зайнятість, платоспроможність населення та покращує добробут всього суспільства.

Безпосередньо інтереси громади виражаються через ради: сільські й селищні, раду м. Узина і районну раду.

Серед державних органів влади безперечно відіграють певну роль у створенні сприятливого інвестиційного клімату на регіональному рівні, особливо беручи до уваги те, що неможливо вирішувати проблеми лише на рівні району. Вони здійснюють свій вплив, створюючи загальний інвестиційний клімат у країні.

відіграє навіть більшу, ніж центральна, роль у підвищенні рівня інвестиційної активності. Її позиція є основним стимулом у заохоченні іноземних інвесторів вкладати їхні гроші в економіку району. Для того щоб працювати ефективно й безпечно, інвестори повинні бачити щоденне позитивне ставлення з боку місцевої влади й могли в разі потреби отримати їхню допомогу.

До районної влади належить Білоцерківська районна державна адміністрація та Білоцерківська районна рада. Реально впливає на процес іноземного інвестування лише райдержадміністрація, і саме тому вона виступає як стейкхолдер у цій ситуації. РДА є найближчим до виробників органом держави.

Залучення інвестицій має бути однією з головних справ багатьох РДА. Створення сприятливого інвестиційного клімату збільшить обсяг капіталу, який надходить до району, тим самим допомагаючи вирішувати його соціально-економічні проблеми. Отримавши додатковий капітал, промисловість і сільське господарство матимуть змогу розвиватися, кількість підприємств може збільшитися, сфера послуг розвинується, стимулюючи позитивні зміни в соціальній структурі суспільства.

Принципи й цілі політики

Питання в тому, що потрібно зробити для збільшення обсягу ПІ на регіональному рівні. Природа описаної вище проблеми, здійснення адміністративної реформи й найкращий міжнародний досвід створення сприятливого інвестиційного клімату, - все це пропонує низку принципів і цілей політики, які необхідно брати до уваги в розгляді альтернатив і розробленні рекомендацій для їх впровадження.

Принципи

1. Принцип цілеспрямованості.

Цілеспрямованість є першим принципом в управлінні інвестиційним процесом. На практиці він часто ігнорується. В Україні тривалий час не визначались стратегічні цілі інвестування, що негативно впливало на його ефективність. Для того, щоб спроби залучити іноземні інвестиції на місцевому рівні були успішними, треба чітко визначити головні цілі інвестування.

2. Принцип гарантованості.

Він забезпечує реалізацію першого принципу, і означає, з одного боку, обов'язкове виконання всіма стейкхолдерами взятих на себе зобов'язань, достатніх для реалізації їх загальних цілей; з іншого боку – достатність ресурсів, умов, складових частин тощо для виконання загального завдання.

3. Принцип координації.

Для створення сприятливого інвестиційного середовища на регіональному рівні необхідно, щоб усі залучені інституції висвітлили свої наміри й забезпечили координацію спільних зусиль.

4. Принцип концентрації та партнерства.

Цей принцип означає, що зусилля всіх стейкхолдерів повинні бути спрямовані на вирішення проблеми. Вони повинні діяти як одна команда.

5. Принцип інформаційної достатності

Надання достатньої інформації потенційним інвесторам про можливості регіонів слід вважати одним з основних принципів залучення ПІІ. Він ґрунтується на тому, що для прийняття рішення про інвестування капіталу в район потенційний інвестор повинен отримати настільки повну інформацію про потенціал району, наскільки це можливо.

6. Принцип прямих контактів.

Цей принцип базується на твердженні, що коли місцеві бізнесмени, які потребують іноземних капіталів, і потенційні зовнішні інвестори зможуть встановлювати прямі контакти, то процес залучення ПІІ буде набагато ефективнішим, ніж за великої кількості посередників.

Крім цих принципів існують специфічні цілі політики, які повинні бути враховані при виборі та впровадженні оптимальної альтернативи для підвищення обсягу ПІІ на регіональному рівні.

Цілі політики, які стосуються процесу залучення прямих іноземних інвестицій

1. Координація державних і місцевих інтересів.

Центральна влада зацікавлена в покращенні інвестиційного клімату регіонів, тому що це прискорює ринкові реформи. Програми державного й регіонального розвитку повинні складати одне ціле. Інвестиційний клімат в окремому регіоні потрібно розглядати як частину інвестиційного клімату країни в цілому.

2. Конкуренція регіонів України за інвестиційні проекти між собою та з іншими країнами.

Це повинно бути ціллю політики, тому що конкуренція стимулює покращення інституційного середовища й економіки району. Крім того, якщо регіон безпосередньо конкурує за інвестиційні проекти, у нього більше шансів їх отримати.

3. Створення позитивного іміджу.

Створення й поширення позитивного іміджу району та всієї України повинно бути ціллю політики, як спосіб переконання інвестора в можливій ефективності будь-яких вкладень капіталу.

4. Створення ефективної системи залучення ПІІ.

Наявність такої системи сприяє високому рівню інвестування в районі, легкому доступу інвесторів до інформації про потенціал району, участі всіх стейкхолдерів у процесі інвестування. Це потребує відповідного інституційного середовища й повної системи послуг для інвесторів.

5. Підтримка іноземних інвесторів місцевою владою.

Це означає, що інвестори завжди можуть адресувати свої проблеми до РДА й отримати допомогу. Крім того, місцева влада повинна сприяти позитивному ставленню населення до іноземних інвесторів.

6. Максимальне використання потенційних можливостей та переваг району.

Ефективність участі місцевої влади й ділових кіл в економічному розвитку району перш за все залежить від можливості використовувати всі ресурси регіону: природні, економічні, соціальні, людські, інформаційні. Усі вони повинні використовуватися максимально ефективно, для того щоб стимулювати інвесторів укладати їх капітали в усі можливі сфери економіки району.

7. Розробка ефективних інвестиційних проектів.

повинна бути ціллю, тому що це допомагає іноземним і місцевим підприємцям зрозуміти одне одного й почати ефективну справу.

8. Розвиток підприємництва й конкуренції.

Підвищення рівня ПП спричинює створення багатьох нових підприємств. Крім того, зростає ефективність підприємств з іноземними інвестиціями. Ці чинники стимулюють розвиток підприємництва й конкуренції.

,

:

Для того, щоб вирішити проблему створення сприятливого клімату для інвестування на регіональному рівні, розглянемо 3 альтернативи:

- 1) Підтримка чинного підходу;
- 2) Створення служби в департаменті економіки Білоцерківської РДА.;
- 3) Створення агентства місцевого розвитку.

1.

Ця альтернатива може розглядатись як один із шляхів забезпечення потреби в збільшенні обсягу ПП. Хоча вона не дуже ефективна з огляду на рівень ПП, залучених до району на сьогоднішній день, але вона має деякі переваги: існують позитивні взаємовідносини з іноземними країнами, відкрита можливість прямих контактів між партнерами, невеликі затрати.

Поряд з перевагами є недоліки такого підходу. Перший і найголовніший полягає в дуже малому сьогоднішньому обсязі ПП. Частково це спричинило незначне рекламування переваг району й брак інформації для потенційних інвесторів про можливості району. Немає органів чи службовців, безпосередньо відповідальних за залучення ПП. Підприємства самі ведуть пошук інвесторів, що знижує можливість ефективної реалізації проектів. Також в теперішніх умовах не проводиться оцінка потенційних інвестиційних проектів і нема системи послуг для інвесторів. Нарешті такий підхід не залучає усіх стейкхолдерів.

2.

Справи сьогодні перебувають у такому стані, що в департаменті економіки немає штату, відповідального за надання кваліфікованої допомоги як інвесторам, так і внутрішнім підприємствам, які потребують додаткового інвестування. Створення служби для цієї цілі є найпростішим шляхом покращення інвестиційного клімату в районі. Це не потребує значних адміністративних витрат, лише на операційну підтримку діяльності. Така служба була б відповідальним центром, якому іноземні інвестори й місцеві підприємці могли б адресувати свої проблеми. Така служба могла б також надавати систематичну інформацію про район і потенціал його підприємств, представляти район на різноманітних виставках, надавати необхідні послуги інвесторам, допомогу в пошуку інвесторів і в оцінюванні інвестиційних проектів місцевим підприємцям.

З іншого боку, така альтернатива також має недоліки. Перш за все, окремому службовцю може бракувати компетенції та розмаху для ефективного залучення нових ПП до району, агресивного рекламування інвестиційного потенціалу району, а також формування позитивного ставлення населення до іноземних інвесторів. Крім того, окремий службовець може відчувати брак уваги й підтримки з боку району й авторитету, необхідних для ефективної співпраці з іноземними та державними службовцями на вищих рівнях управління. Брак часу також не буде давати змогу окремій особі залучати всіх стейкхолдерів, що необхідно для визначення всіх можливостей інвестування й гарантування залучення ПП в максимальному обсязі.

3.

Створення агентства місцевого розвитку (АМР) базується на твердженні, що реалізація активної інвестиційної політики з ціллю швидкого соціально-економічного розвитку потребує ство-

рення організації, погодженої з місцевою владою, яка може координувати всі її зусилля. Головними цілями цієї інституції повинні бути:

- реалізація регіональної політики в сфері економічного розвитку й інвестицій;
- створення умов, що сприяють залученню іноземних і вітчизняних інвестицій;
- сприяння прискоренню інтеграції регіону в державну й світову економіку й здійснення координації цих процесів з урахуванням пріоритетних напрямків розвитку економіки України;
- сприяння стабільному розвитку економіки регіону й створенню нових робочих місць.

Напрямки діяльності агентства:

- надання інформаційних, консультаційних і юридичних послуг інвесторам;
- залучення іноземних і вітчизняних інвестицій;
- розробка програм розвитку економічних зв'язків;
- підвищення рівня культури інвестиційної діяльності в регіоні;
- допомога місцевим підприємцям в пошуку потенційних інвесторів, розробленні інвестиційних проектів і документації міжнародних зразків;
- формування спільно з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, ефективної системи в сфері співробітництва з міжнародними й іноземними організаціями і підприємствами;
- проведення навчання, пов'язаного з іноземними інвестиціями.

Агентство місцевого розвитку має займатися питаннями розвитку й популяризації Білоцерківського району, а також міста Біла Церква. По своїй суті воно виражає бажання місцевої влади співпрацювати з іноземними інвесторами та поєднує владу й ділові кола єдиною ціллю – залучити інвестиції.

АМР використовуватиме різні інструменти для переконання інвесторів у доцільності інвестування, головним чином презентуючи досягнення й можливості району. Крім того, АМР допомагатиме місцевим підприємцям відвідувати інші країни й інформувати іноземні ділові кола про їх діяльність і можливості співпраці.

Альтернатива 3 має низку переваг. АМР об'єднуватиме спроби місцевої влади й бізнесменів щодо залучення інвестицій, тим самим створюючи найефективнішу систему залучення ПІІ. Воно також сприятиме максимальному використанню ресурсів району з метою його ефективного рекламування й надаватиме максимальну допомогу іноземним інвесторам і місцевим підприємцям. Агентство зможе встановлювати контакти з подібними агентствами за кордоном з намірами в отриманні їх допомоги в пошуку інвесторів і створенні позитивного іміджу району. Воно впливатиме на покращення загального підприємницького середовища в районі й максимізуватиме здатність району конкурувати за інвестиційні проекти з іншими країнами й регіонами України. Це агентство також матиме можливості для формування позитивного ставлення населення до іноземних інвесторів, залучаючи усіх стейкхолдерів і забезпечуючи прямі контакти між партнерами.

Недолік цієї альтернативи в тому, що вона потребує значних зусиль місцевої влади й ділових кіл у створенні агентства, пошуку фінансування та активізації загального підприємницького середовища.

:

Критерії оцінювання альтернатив

Для того щоб порівняти й вибрати одну з альтернатив, необхідно виробити критерії їх оцінювання. Критерії – це та шкала, за якою ми передбачаємо вплив альтернатив на поставлені завдання. Їх можна поділити на оцінювальні й практичні. До оцінювальних належать результативність, ефективність і справедливість. До практичних критеріїв – адекватність, політична здійсненність і адміністративна здійсненність.

Для досліджуваної проблеми критерій означатиме, якою мірою може або чи взагалі може впровадження однієї з визначених альтернатив призвести до виконання поставленого завдання – усунення адміністративного бар'єру для збільшення обсягу надходження ПІІ до району. Тобто результативність при оцінюванні найкращої альтернативи створення сприятливого інституційного середовища для залучення ПІІ до економіки Білоцерківського району вимірюватиметься

обсягом ПП, які надходять до району. Безперечно, ми маємо підстави для очікування того, що створення АМР забезпечить найбільший обсяг залучених ПП серед визначених альтернатив.

є співвідношенням результатів і витрат, необхідних для отримання цих результатів і часто вимірюється грошовим еквівалентом. У нашому випадку ефективність визначається підрахунком обсягу ПП на одиницю витрат. Будемо сподіватися, що діяльність АМР стосовно забезпечення зростання рівня іноземного інвестування буде найефективнішою серед інших альтернатив, тобто показник співвідношення “обсяг ПП – витрати на забезпечення впровадження і функціонування альтернативи” найбільшим буде при виборі альтернативи 3.

Критерій визначає розподіл ефектів і зусиль між різними групами суспільства. Прийнятною вважається альтернатива, яка забезпечує задоволення всіх членів суспільства. На мою думку, впровадження альтернативи 3 задовольняє інтереси всіх стейкхолдерів, зацікавлених у вирішенні аналізованої проблеми.

Критерій дозволяє оцінити, наскільки вибір тієї чи іншої альтернативи сприятиме досягненню поставленої мети. Я вважаю, що створення АМР розв’яже проблему створення сприятливого інвестиційного клімату на регіональному рівні й збільшення надходження ПП в економіку району кращим чином, ніж дві інші запропоновані альтернативи.

Критерій означає відповідність запропонованих альтернатив політичним реаліям. На сьогодні, на жаль, нема прикладів створення служб спеціально для підтримки іноземного інвестування всередині органів місцевої влади. Діяльність агентств місцевого (регіонального, територіального) розвитку в Україні також не набула значних обсягів.

Критерій класифікує альтернативи політики за їх придатністю до впровадження. Для реалізації будь-якої з альтернатив має бути наявності достатньо коштів, часу й персоналу з певними навичками для цього. Цілком зрозуміло, що впровадження альтернативи 3 потребує найбільших зусиль серед усіх запропонованих альтернатив.

Зведена оцінка альтернатив, яка дозволяє вибрати для впровадження одну із запропонованих, наведена в таблиці 3.

Таблиця 3. Оцінка альтернатив

Критерій	Альтернативи		
	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
1. Цінувальні критерії:			
Результативність	Низька	Середня	Висока
Ефективність	Низька	Середня	Висока
Справедливість	Низька	Середня	Висока
2. Практичні критерії:			
Адекватність	Низька	Середня	Висока
Політична здійсненність	Висока	Низька	Середня
Адміністративна здійсненність	Висока	Середня	Низька

:

До впровадження рекомендується Альтернатива 3 – створення агентства місцевого розвитку.

Альтернатива 1 не може бути рекомендована, тому що попередній опис масштабу проблеми переконує в її непридатності.

Альтернатива 3 краща, ніж Альтернатива 2, тому що окремий службовець не зможе справитися з усіма складнощами розвитку й рекламування району, із створенням сприятливого інвестиційного клімату та з підтримкою іноземних інвесторів. Крім того, краще, коли активним пропагуванням переваг і потенціалу району займається відокремлена від місцевої влади організація.

Впровадження

Створення нового АМР вимагатиме певних дій з боку Білоцерківської РДА.

Перш за все необхідно, щоб РДА вивчила досвід створення й управління таких агентств у Європі, Північній Америці та в інших регіонах України, таких як Дніпропетровське агентство економічного розвитку, Львівське регіональне агентство економічного розвитку

регіональне агентство реконструкції і розвитку, Агентство місцевого розвитку в м. Славутич Луганське агентство з підтримки інвесторів та інші.

Важливим є питання вибору організаційної форми відносин між місцевими органами влади й АРР. Європейська асоціація АРР запропонувала кілька моделей функціонування таких структур.

1 Якщо засновником АРР є уряд, то очевидною перевагою є гарантоване фінансування пріоритетних напрямків діяльності АРР з державного бюджету (інакше така організаційна форма функціонування АРР втрачає сенс). Однак в умовах постійного бюджетного дефіциту в Україні цей підхід є реалістичним лише за умови, що “урядові” АРР створюються в окремих кризових регіонах з метою вирішення певної, чітко визначеної проблеми.

2 Перевагами АРР, що діють “всередині” органів виконавчої влади, є високий рівень легітимності їх діяльності, достовірність інформації, якою вони оперують, зосередження на вирішенні реальних, а не надуманих проблем території. Однак існує небезпека бюрократизації цих установ, впливу на їх функціонування політичних чинників (зміни керівництва місцевих і регіональних органів влади або вплив їх політичних уподобань на діяльність установи, яка покликана бути максимально професійною та захищеною від політичної кон’юнктури). Проблематичним видається і зв’язок цих АРР з громадськістю на території.

3 Агентства регіонального розвитку, які не мають жодного організаційного зв’язку з органами державної влади чи місцевого самоврядування, потенційно є наймобільнішими й здатними до інновацій. Однак навряд чи можна розробити механізм узгодження діяльності незалежних інститутів з пріоритетами розвитку територій, які апріорі мають бути легітимізовані органами влади.

4 Заслуговує на увагу той факт, коли органи влади (центральні, регіональні, місцеві) є співзасновниками АРР, які разом з тим є незалежними неприбутковими (чи прибутковими) організаціями. У цьому випадку органи влади дістають можливість впливати на визначення напрямків діяльності АРР, контролювати її, не втручаючись у буденну роботу агентства, водночас створюються умови “консультативного режиму співпраці”.

Даний аналіз передбачає, що Агентство місцевого розвитку буде неприбутковою організацією. Це цілком відповідає практиці Європейського Союзу і Північної Америки, де виконання багатьох програм допомоги знаходиться в руках неприбуткових організацій. У всіх документах щодо

(УАДУ, Київ)

(, ,),

:

Реформування бюджетної системи в Україні, започатковане у 2001 році, практично мало що змінило у регулюванні відносин між бюджетами місцевого самоврядування (сіл, селищ, міст районного значення) та бюджетами вищого рівня. Зокрема, досі залишається неунормованим підхід до визначення обсягів дотації вирівнювання, що надається бюджетам місцевого самоврядування. Відсутність чітко визначеної та закріпленої методики розрахунку дотації вирівнювання призводить до незадоволення органів місцевої влади бюджетною політикою Уряду, суб'єктивізму вищих органів при розподілі коштів вирівнювання, штучного заниження доходної частини місцевих бюджетів для отримання якнайбільших обсягів дотації, і, як наслідок, - до неефективного витрачання бюджетних коштів.

Отже, проблемою для аналізу є визначення оптимальної методики розрахунку дотації вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування (сіл, селищ, міст районного значення), що надається з бюджетів вищого рівня.

:

Одним із ключових завдань державної політики на сучасному етапі є реформування міжбюджетних відносин, що необхідно для збереження макроекономічної стабільності, підвищення рівня бюджетної безпеки в державі в цілому та окремих територіальних одиницях, підвищення ефективності й якості суспільних послуг. Важливим при здійсненні процесу реформування є дотримання принципу субсидіарності: максимальному наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача. Для виконання цих завдань очевидним є необхідність створення дієвих, фінансово забезпечених територіальних громад.

Історія реформування міжбюджетних відносин в Україні починаючи з 1992 року, засвідчує неоднозначний та суперечливий характер її здійснення. Незважаючи на такий досить тривалий період реформування, на сьогодні не можна сказати, що вирішені всі проблеми, пов'язані з формуванням фінансово спроможних і самостійних бюджетів усіх рівнів.

Головною проблемою бюджетів місцевого самоврядування (сіл, селищ, міст районного значення) є їх неспроможність самостійно забезпечити фінансування мінімальних соціальних потреб своїх мешканців. Основним джерелом фінансування надання соціальних послуг на цьому рівні є кошти вищих бюджетів, які надходять у вигляді трансфертів.

Термін "трансферти" почав вживатись в українському законодавстві лише з 1998 року, до цього використовувались лише поняття "дотації", "субвенції", "субсидії". Але всі вони мають одне й теж призначення: фінансування видатків місцевих бюджетів, які не покриваються їхніми власними доходами. Таке призначення міжбюджетних трансфертів визначалось в Законі України "Про бюджетну систему України" від 05.12.1990 р. Розміри і порядок перерахування трансфертів до місцевих бюджетів щорічно встановлювались в Законах України "Про Державний бюджет", а також окремими постановами Кабінету Міністрів України. Важливим етапом законодавчого врегулювання міжбюджетних відносин став Бюджетний кодекс України (прийнятий 21.06.2001 р.), в якому встановлюється система міжбюджетних трансфертів, що включає:

- дотацію вирівнювання;
- субвенцію;
- кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
- інші дотації.

Особлива увага в цій системі приділяється дотації вирівнювання.

У Бюджетному кодексі законодавчо закріплений формульний механізм визначення і розподілу дотації вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим (АРК), обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним та бюджетам міст республіканського АРК та міст обласного значення. Відповідно до цього бюджети саме цих рівнів консолідуватимуть надходження від встановлених податків та зборів і трансфертів з державного бюджету і розподілятимуть їх між бюджетами місцевого самоврядування (стаття 101).

Щодо бюджетів місцевого самоврядування у Бюджетному кодексі встановлюється:

- склад доходів, що закріплюються за цими бюджетами та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (стаття 64);
- склад доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (стаття 69);
- видатки, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (стаття 88);
- видатки, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (стаття 91).

Але в Бюджетному кодексі не встановлюється методика обчислення та розподілу дотації вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування. Тобто визначені базові компоненти для розрахунку дотації вирівнювання на основі формули, але не встановлюється сам механізм розрахунку. Чи він буде таким, як для розподілу дотації вирівнювання з державного бюджету бюджетам регіонального рівня, чи він буде інший, - про це ніяким чином не згадується у Бюджетному кодексі.

Відповідно до прикінцевих положень Бюджетного кодексу України (розділ VI, п.6) Кабінету Міністрів України необхідно “протягом двох років відповідно до цього Кодексу підготувати та внести на розгляд до Верховної Ради України законопроект про врегулювання міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного значення та району”. Тобто стає зрозумілим, що процес реформування міжбюджетних відносин в Україні не завершено, і він буде відбуватись шляхом подальшої децентралізації та посилення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування базового рівня (сіл, селищ, міст районного значення).

Таким чином, державна політика щодо подальшого реформування (поглиблення) міжбюджетних відносин повинна бути направлена на:

- розв’язання проблеми фіскальних дисбалансів по вертикалі та горизонталі у розподілі коштів між бюджетами;
- створення такої системи міжбюджетних відносин, яка б стимулювала органи місцевого самоврядування розширювати власну доходну базу;
- максимальне наближення послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;
- створення фінансово самостійних територіальних громад.

:

На сьогодні в Україні існує декілька груп інтересів, які так чи інакше залучені до процесу розподілу коштів вирівнювання, що надаються бюджетам місцевого самоврядування. Це такі групи:

- органи місцевого самоврядування базового рівня, які зараз в Україні нараховують 277 бюджетів міст районного підпорядкування, 797 селищ міського типу і 10172 сіл (загалом 11246 бюджетів). Очевидно, що така кількість органів місцевого самоврядування не в змозі самостійно зорганізуватись для відстоювання своїх інтересів в органах законодавчої та виконавчої влади. Їх інтереси можуть представляти різноманітні асоціації органів місцевого самоврядування;
- районні державні адміністрації, які згідно Бюджетного кодексу здійснюють розподіл дотацій вирівнювання між бюджетами базового рівня (сіл, селищ, міст районного підпорядкування);
- територіальні органи Державного казначейства України, які зацікавлені у встановленні чіткої системи визначення, розподілу і перерахування дотацій вирівнювання до бюджетів базового рівня, оскільки з 01.01.2002 року запроваджується казначейське обслуговування місцевих бюджетів;
- Міністерство фінансів України, яке відповідальне за здійснення єдиної державної бюджетної політики у напрямку подальшої децентралізації.

Усі зацікавлені сторони висловлюють думку щодо необхідності створення сильних фінансово спроможних органів місцевого самоврядування, що є необхідною умовою для побудови в Україні розвинутого громадянського суспільства. Але водночас ці висловлювання зі сторони органів виконавчої влади носять декларативний характер. У нормативно-правових актах, що прийняті в Україні, закріплюється залежність органів місцевого самоврядування від місцевих органів виконавчої влади. Так, і Бюджетний кодекс України, і Концепція державної регіональної політики (затверджена указом Президента України від 25.05.2001 р. №341) передбачають закріплення за місцевими органами виконавчої влади повноважень щодо перерозподілу трансфертів з державного бюджету між місцевими бюджетами. Отже, реальної фінансової самостійності органів місцевого самоврядування не передбачається.

Окрім того, органи місцевого самоврядування у більшості не спроможні відстоювати свої інтереси при розподілі коштів, враховуючи низький адміністративний ресурс, невідповідне кадрове забезпечення, домінування “земляцьких” інтересів.

При вирішенні цієї проблеми можна запропонувати декілька альтернатив здійснення державної політики, які ґрунтуються на аналізі світового досвіду міжбюджетного вирівнювання та враховують особливості адміністративно-територіальної та бюджетної системи в Україні:

- 1) Нічого не змінювати;
- 2) Застосування методики розрахунку дотації вирівнювання, що встановлюється у Бюджетному кодексі регіональним бюджетам;
- 3) Застосування методики розрахунку дотації вирівнювання на основі потреб у видатках і фінансових можливостей;
- 4) Методика розрахунку дотації вирівнювання на основі врахування лише фінансових можливостей;
- 5) Застосування методики розрахунку дотації вирівнювання у рівних частинах на душу населення;
- 6) Методика розрахунку дотації вирівнювання на підставі встановлених показників потреб.

1.

Існуюча система міжбюджетного вирівнювання не забезпечує адекватних ресурсів для фінансування видатків органів місцевого самоврядування, залишає багато місця для “торгів” з метою вибити якнайбільше фінансування для окремих бюджетів. З іншого боку, така система заохочує органи місцевого самоврядування до занижування наявних доходних джерел і завищення видаткових потреб з метою одержання якнайбільшого обсягу дотацій. Таким чином, не заохочується ефективно використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

Переваги альтернативи:

- посадові особи органів місцевого самоврядування знайомі з такою системою, яка не потребує додаткового вивчення;
- немає потреби у прийнятті додаткових нормативно-правових актів.

Недоліки альтернативи:

- суб’єктивізм, непрозорість при визначенні і розподілі коштів вирівнювання;
- несправедливість розподілу коштів;
- нестабільність і непередбачуваність.

2.

У Бюджетному кодексі не визначений точний вид формули, яка має застосовуватися, натомість передбачаються ключові параметри, яким має відповідати формула. Дотації вирівнювання повинні розраховуватися як добуток кількості населення регіону, помноженої на різницю між середньодушовими видатковими потребами, що обчислюються на основі видаткових нормативів, та середньодушовою податкоспроможністю. Оцінку податкоспроможності віддзеркалюють індекси податкоспроможності бюджетів, що визначаються як відношення середньодушового кошика доходів до середнього в Україні. Індекси відносної податкоспроможності не можна переглядати час-

тіше, ніж раз на три роки. Це стимулюватиме регіональні органи до нарощування доходів. Окрім цього, у Бюджетному кодексі запроваджується коефіцієнт вирівнювання не менше 0.6, що, з одного боку, стимулює до поповнення доходів “заможних” бюджетів, а з іншого боку, відповідно у пропорційно меншому обсязі надійдуть дотації до бюджетів-реципієнтів. Отже, абсолютного вирівнювання фінансових можливостей різних бюджетів Бюджетний кодекс не встановлює.

Переваги альтернативи:

- забезпечується рівна доступність до ресурсів, що розподіляються;
- стимулює органи місцевого самоврядування до збільшення власної доходної бази;
- забезпечується відносно високий ступінь вирівнювання.

Недоліки альтернативи:

- відсутність належної бюджетної статистики потребує додаткових витрат на збирання інформації;
- потребує висококваліфікованих працівників і відразу може бути впроваджена у відносно великих територіальних громадах (містах районного значення).

3.

Така система вирівнювання застосовується у Швеції. Вирівнювання відбувається поетапно: спочатку збалансовуються доходи, а потім витрати. Органи місцевого самоврядування, оподатковувана база яких менше за середньонаціональну, отримують дотації. У разі перевищення доходів над середньонаціональним показником відповідні органи перераховують дотацію у державний бюджет. Сума дотації розраховується як добуток ставки оподаткування на різницю між місцевою податковою базою та середньонаціональною.

Вирівнювання видатків здійснюється, якщо структурні витрати на душу населення перевищують середньонаціональні. Модель передбачає, що всі органи місцевого самоврядування використовують єдині фіксовані ставки податків. В Україні ж ставки місцевих податків і зборів встановлюються місцевими органами в межах, визначених у Декреті Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” від 20.05.1993р.

Переваги альтернативи:

- забезпечується рівна доступність органів місцевого самоврядування до ресурсів, що розподіляються;
- високий ступінь вирівнювання;
- прозорість та ефективність.

Недоліки альтернативи:

- є складною в упровадженні через велику кількість місцевих податків і зборів і необхідність розрахунку податкових баз;
- висока варіація структури видатків у різних місцевостях України;
- дотації вирівнювання видатків носять цільове призначення, що не відповідає Європейській Хартії про місцеве самоврядування.

4.

Ця методика використовується у Франції, має відносно м’які вимоги щодо даних і більш простий у впровадженні, ніж попередній. Розрахунок дотацій базується на двох показниках: податковому навантаженні та податковому потенціалі. Податковий потенціал визначається сукупними податковими надходженнями, які міг би отримати бюджет у разі стягнення податку за середніми загальнонаціональними ставками. Податкове навантаження розраховується як відношення суми фактичних доходів від місцевих податків до податкового потенціалу. Збільшення або зменшення показника податкового потенціалу є підставою для надання дотації вирівнювання.

Переваги альтернативи:

- доступність органів місцевого самоврядування до ресурсів, що розподіляються;
- нецільове призначення дотацій.

Недоліки альтернативи:

- відсутність бюджетної статистики щодо ставок місцевих податків і зборів;
- складність у впровадженні;
- не враховує потреби у видатках.

5.

Ця методика вимагає меншу кількість даних, але найменш ефективна з огляду на вирівнювання, передбачає розподіл визначеної суми дотації вирівнювання у рівних частинах на душу населення. Постає проблема визначення суми, що виділяється для розподілу: встановлення певної частки надходжень до бюджету, з якого розподіляються дотації, або встановлення визначеної суми, яка закріплюється у відповідному рішенні про затвердження бюджету.

Переваги альтернативи:

- простота методології розрахунку;
- не потребує довгого перенавчання працівників;
- може бути швидко впроваджена.

Недоліки альтернативи:

- відсутність стимулювання органів місцевого самоврядування до пошуку власних додаткових джерел доходу;
- відсутність розробленої системи і розмірів єдиних мінімальних стандартів;
- слабкий вирівнюючий ефект.

6.

При цій методиці використовується низка показників, які відображають потреби органів місцевого самоврядування, вибір яких залежить від цілей уряду та інших історичних та політичних чинників (наприклад, дохід на душу населення, поширення бідності, рівень безробіття, щільність населення, територія, дитяча смертність, тривалість життя та інші). Які показники обрати і які вагові коефіцієнти застосувати до них, є дуже складним питанням, вирішується центральним урядом на підставі моделювання та консультацій з органами місцевого самоврядування. Після консультацій встановлюється єдиний перелік показників для розрахунку, що затверджується постановою Кабінету Міністрів України.

Переваги альтернативи:

- спрямовує діяльність органів місцевого самоврядування у певних напрямках, що становлять державні пріоритети;
- створює можливість для запровадження програмного бюджетного фінансування.

Недоліки альтернативи:

- відсутність стимулювання органів місцевого самоврядування для пошуку власних додаткових джерел доходів;
- встановлює залежність отримання коштів від рівня соціально-економічного розвитку місцевості, що не заохочує органи місцевого самоврядування кардинально поліпшувати ситуацію;
- дотація вирівнювання носить дещо цільовий характер.

Проаналізувавши запропоновані альтернативи, необхідно зробити висновок, що всі крім першої потребують прийняття спеціальних нормативно-правових актів. Зважаючи на це, упровадження другої – шостої альтернатив потребує часу, необхідного для розробки відповідних методик і прийняття нормативно-правових актів. Друга альтернатива відносно розроблена у Бюджетному кодексі щодо дотації вирівнювання з Державного бюджету України бюджету АРК, районним, обласним бюджетам та бюджетам міст Києва та Севастополя.

Для вироблення рекомендацій щодо вибору серед запропонованих альтернатив такої, яка б найкраще розв'язувала проблему, оцінимо їх за наступними критеріями:

	1	2	3	4	5	6
Результативність	6	1	2	4	5	3
Політична доцільність	4	1	2	3	6	5
Адміністративна здійсненність	1	5	6	3	2	4
Ефективність	4	2	5	6	3	1
Справедливість	6	1	2	3	5	4
Ступінь вирівнювання	6	1	2	3	5	4
Сума рейтингових місць	27	11	19	22	26	21
Загальне рейтингове місце	6	1	2	4	5	3

Примітка: Альтернативи оцінені за шкалою від 1 до 6, де 1 – найкраща оцінка.

У контексті запропонованих альтернатив під результативністю розуміється те, як кожна альтернатива може розв'язати проблему фіскального дисбалансу між різними бюджетами місцевого самоврядування. Результативність можна вимірювати за показниками: коефіцієнт варіації середньодушових доходів, середнє лінійне та середнє квадратичне відхилення середньодушових доходів в окремих територіальних громадах від аналогічного середнього показника по Україні. Похідним від критерію результативності є критерій оцінки за ступенем вирівнювання, під яким розуміється зменшення дисбалансів після здійснення державної політики. Цей критерій можна вимірити за показником добутку коефіцієнтів варіації та середнього лінійного і середнього квадратичного відхилення до і після здійснення державної політики.

При оцінюванні альтернатив під ефективністю розуміється співвідношення витрат на здійснення державної політики з досягнутим ступенем вирівнювання.

Розглядаючи адміністративну здійсненність альтернатив, перш за все оцінюється їх придатність до впровадження за наявного кадрового забезпечення місцевих фінансових органів, а також можливий термін впровадження альтернатив.

З розглянутих альтернатив доцільніше запропонувати для впровадження застосування методики, що встановлюється у Бюджетному кодексі для визначення і розподілу дотації вирівнювання з державного бюджету України регіональним бюджетам (альтернатива 2). Методика, що рекомендується, відносно пророблена у Бюджетному кодексі, можливо буде поширити її використання і на визначення дотації вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування. Упровадження цієї альтернативи буде мати, на мою думку, високу результативність, максимально враховуватиме принципи соціальної справедливості і забезпечить високий ступінь вирівнювання фінансових можливостей бюджетів. Ефективність застосування цієї альтернативи буде дещо нижчою через необхідність здійснення додаткових витрат на організацію та ведення бюджетної статистики, навчання працівників, відповідальних за здійснення розрахунків.

Але запропонована альтернатива має низький рівень адміністративної здійсненності через технічну, інформаційну, кадрову невідповідність органів місцевого самоврядування на сучасному етапі впроваджувати перспективні напрями роботи. Для подолання цієї вади альтернативи, що рекомендується впровадити, пропонується здійснити комплекс заходів.

:

Поширення методики, що встановлена у Бюджетному кодексі для визначення і розподілу дотації вирівнювання з державного бюджету України регіональним бюджетам, на бюджети місцевого самоврядування пов'язане з певними проблемами.

1. Нормативно-правове забезпечення

Впровадження альтернативи, що рекомендується, не може бути здійснене за допомогою введення в дію якогось одного нормативно-правового акту, оскільки потребує прийняття цілого пакету нормативних актів, великої політичної і організаційної роботи.

Необхідно прийняти наступні нормативно-правові акти:

- Закон України “Про врегулювання міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного значення та району” (прийняття передбачено у прикінцевих положеннях Бюджетного кодексу України);
- Інструкція чи Правила про порядок розрахунку дотації вирівнювання бюджетам сіл, селищ, міст районного значення, розроблена Міністерством фінансів України та затверджена постановою Кабінету Міністрів України. В цьому документі необхідно визначити формулу розрахунку обсягу міжбюджетної дотації вирівнювання;
- Розрахувати та затвердити окремими постановами Кабінету Міністрів України фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, коригуючи коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості;
- Порядок перерахування дотації вирівнювання відповідним бюджетам, затверджений постановою КМУ.

Необхідною передумовою проведення реформи фінансів органів місцевого самоврядування базового рівня є також здійснення заходів адміністративної реформи, зокрема, правового врегулювання статусу та функцій органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад. Необхідно внести зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування”.

Окрім цього, для проведення адміністративної реформи необхідно прискорити розроблення та прийняття законів України “Про територіальні громади та їх об’єднання”, “Про фінанси місцевого самоврядування”, “Про фінансове вирівнювання територій” (як передбачено у Концепції адміністративної реформи в Україні).

2. Інформаційний ресурс

Основною проблемою інформаційного забезпечення є визначення основних фактичних параметрів бюджетів місцевого самоврядування, необхідних для розрахунку показників фінансової забезпеченості та індексів відносної податкоспроможності. Для вирішення цієї проблеми необхідно забезпечити ведення бюджетної статистики, завдання якої полягатимуть у тому, щоб визначити:

- загальний обсяг доходів і витрат відповідного бюджету місцевого самоврядування;
- структуру доходів бюджету;
- структуру витрат бюджету;
- розміри і структуру оподаткування.

Статистика бюджетів місцевого самоврядування має узагальнювати дані і готувати статистичну інформацію для подальшого використання в бюджетному процесі.

Вирішенню цієї проблеми сприятиме запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів з 01.01.2002 року.

3. Кадрове забезпечення

Впровадження альтернативи, що рекомендується, потребує тривалого перенавчання працівників, відповідальних за здійснення бюджетних розрахунків. Перенавчання може відбуватись у формі спеціальних практичних семінарів або шляхом розроблення детальних методичних рекомендацій та вказівок.

4. Велика кількість бюджетів місцевого самоврядування (11246)

Цілком очевидно, що за такої кількості бюджетів місцевого самоврядування фактично залишиться стара система відносин на місцевому рівні, за якої бюджети місцевого самоврядування практично не є повністю самостійними. Впровадження запропонованої альтернативи може у подальшому забезпечити переведення бюджетів місцевого самоврядування на прямі відносини з державним бюджетом (органів місцевого самоврядування – з Міністерством фінансів України). Це фактично означатиме запровадження нового бюджетного устрою, який би відповідав сучасному унітарному державному устрою України, завданням децентралізації управління, потребам розвитку місцевого самоврядування. Але новий бюджетний устрій не може бути запроваджений без реформи адміністративно-територіального устрою країни, формування низової адміністративно-територіальної одиниці – територіальної громади, яка має достатні фінансові та економічні ресурси для надання послуг громадянам. Враховуючи зарубіжний досвід, зокрема Польщі, доцільно створити більш потужні територіальні громади, які б охоплювали кілька сіл і селищ і були б економічно і фінансово самодостатніми.

5. Незначна частка місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів

Відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування доходи територіальних громад мають формуватися в основному за рахунок місцевих податків. В Україні ж частка місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів незначна. Хоча в Законі України “Про систему оподаткування” встановлено 16 місцевих податків і зборів, ціла низка цих податків, зокрема, збір за участь у перегонах на іподромі, збір з власників собак, збір за право зйомки фільмів та телепередач, податок з реклами, мають надзвичайно невелику і нерівномірно розподілену базу оподаткування. Окрім цього, адміністрування такої кількості місцевих податків і зборів пов’язане з великими труднощами. Саме тому необхідно провести реформу системи оподаткування, про що давно вже йде мова в Україні. Так, починаючи з 1995 року, неодноразово висувалися пропозиції запровадити податок на нерухоме майно, який є вагомим джерелом доходів органів місцевого самоврядування у багатьох країнах. Однак, жодна з пропозицій поки що не була ухвалена. З огляду на те, що запровадження податку на нерухоме майно потребуватиме значного часу та вкладу істотних ресурсів, роботу з його розробки слід прискорити.

:

Очікуваними наслідками впровадження рекомендованої альтернативи можуть бути:

- поліпшення можливостей місцевих органів влади ефективно формувати і виконувати місцеві бюджети відповідно до чітко визначеного і відпрацьованого механізму;
- прозорість бюджетних рішень, звуження можливостей для політичних “торгів”;
- забезпечення справедливості у фінансуванні місцевих бюджетів, що дозволяє ліквідувати наслідки дисбалансів у базах оподаткування;
- підвищення рівня відповідальності місцевих органів влади (застосування формульного розрахунку зменшує можливості збільшувати трансферти шляхом “торгів”, що дозволить встановити жорсткіші бюджетні обмеження місцевих видатків);
- стимулювання заощаджень бюджетних коштів і мобілізації доходів;
- удосконалення планування та виконання місцевих бюджетів.

Для оцінювання державної політики щодо надання дотації вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування за новою методологією можна використати порівняльний метод (порівняння ситуації до і після реалізації державної політики). Для здійснення оцінки рекомендується проводити аналіз звітів про виконання бюджетів, а також виконання часових рамок здійснення бюджетного процесу. Можливим є також проведення опитування службовців органів місцевого самоврядування щодо їх ставлення до здійсненої державної політики і наслідків, до яких вона призвела.

Для оцінювання впливу державної політики рекомендується проводити опитування мешканців відповідних територіальних громад щодо якості надання суспільних послуг органами місцевого самоврядування.

Окрім цього, необхідно оцінити витрати на впровадження нової методології розрахунку дотації вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування. Тут необхідно підрахувати витрати на: розробку та прийняття нових нормативно-правових актів та внесення змін до чинних; проведення перенавчання працівників; додаткові витрати на здійснення розрахунків; витрати на ведення бюджетної статистики та казначейське обслуговування бюджетів місцевого самоврядування.

(Львівський регіональний інститут державного управління УАДУ)

:

Дослідження соціальних та культурних прав інвалідів у нашій державі показав наявність багатьох гострих проблем, зокрема з питань працевлаштування, соціального забезпечення, забезпечення засобами пересування та транспорту, доступу до інженерних інфраструктур, соціальної адаптації.

Предметом розгляду було визначення шляхів трудової адаптації неповносправних в Україні, та пошук міжнародного досвіду з цього питання.

:

Однією з основних соціальних функцій держави, як основної і найвищої форми організації суспільства є захист її членів, який традиційно поділяється на внутрішній і зовнішній. З часів античної філософії розвинулися течії про формування держави як штучної надбудови, необхідної для виконання функцій захисту членів того чи іншого соціуму, нездатних самостійно протистояти іншим соціумам. Державу, як зовнішню надбудову, бачили класики античної політико-філософської концепції - Платон, Арістотель. В подальшому ці думки були реанімованими в епоху середньовіччя, апологетами таких течій були глосатори, але довершеності і витонченості все ж таки теорія про державу як штучне утворення, створене умовно шляхом Суспільного договору (юридична фікція), розвинулася в часи Просвітництва, теоретиками якої були Ж-Ж Руссо, Т.Гоббс, Г.В. Гегель називав державу ідеєю. В сучасній науковій юридичній літературі, творах з політології вчення про державу, наслідуючи еволюцію природничо-правової теорії держави як виразника інтересів всіх членів суспільства, традиційно поділяє внутрішні функції держави на:

- управлінські;
- економічні;
- соціальні.

Зокрема, однією з останніх і є функція соціального захисту населення держави взагалі та посиленого соціального захисту окремих представників того чи іншого суспільства. Однією з чисельних категорій громадян, які потребують підвищеного соціального захисту є інваліди. Це зумовлено, умовно кажучи, початкове нерівними можливостями при забезпеченні життєдіяльності останніми у громадянському суспільстві. Держави соціальної демократії, курс на побудову якої взяла і Україна (ст. 3 Конституції) забезпечують певний баланс сил між громадянським суспільством і політичною надбудовою, з забезпеченням примату першого над другою. Іншими словами, держава відкрито не втручається у процеси функціонування громадянського суспільства, яке опосередковує життя індивідумів, приватних утворень (сім'я, корпорації, як-то комерційні установи чи громадські організації тощо, в тому числі і підприємницька діяльність). Отже, громадянське суспільство - сфера приватних інтересів, яке в основному регулюється приватним правом. Держава разом з тим, залишає за собою регулювання окремих сфер приватного життя з метою належного функціонування всього суспільства як цілісного організму. Іншими словами, гоббсовський принцип homo hominus lupus (людина людині вовк) в сучасному соціально-орієнтованому суспільстві є несприйнятним. Багатий досвід збалансування всіх суспільних верств, в тому числі шляхом ефективного соціального захисту менш захищених верств населення існує в скандинавських країнах, а також загалом в Європі. Перехід України на рейки ринкової економіки об'єктивно поставив на часі потребу приведення у відповідність до вимог фактично існуючих суспільних відносин стан соціального захисту інвалідів в країні з метою збереження існуючого балансу критеріїв "виживання" для всіх членів суспільства при переході в іншу економічну формацію.

Наприкінці минулого та на початку нинішнього століття відомий український вчений-юрист, академік С.Дністрянський сформулював оригінальну теорію права, яку умовно можна назвати природничо-соціологічною теорією, репрезентуючи на території Східної та Центральної Європи модернізовані та дещо інтерпретовані погляди Дюгюї, а також теорію С.Ерліха про "живе" право.

В стислому вигляді дані теоретичні погляди полягали в забезпеченні при правовому регулюванні інтересів всіх членів суспільства, навіть тих, які в силу тих чи інших обставин, не можуть брати ефективну участь у суспільному співжитті. В розвиток своєї теорії С.Дністрянский як представник цивільного права окреслив загальні засади цивільно-правової відповідальності залежно від матеріального стану боржника, принципи відшкодування власником шкоди, заподіяної працівникові при виконанні останнім своїх трудових обов'язків тощо.

Таким чином, український вчений ще на початку нинішнього століття окреслив *правові* принципи суспільної солідарності, роль кожного з нас у забезпеченні спокійного життя суспільства, р

Відповідно до ст. 19 Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" для підприємств (об'єднань), установ і організацій незалежно від форми власності і господарювання встановлюється норматив робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів у розмірі чотирьох відсотків від загальної чисельності працюючих, а якщо працює від 15 до 25 осіб - у кількості одного робочого місця. Таким чином, обов'язковість створення робочих місць для працевлаштування інвалідів передбачено для підприємств та організацій, на яких працюють 15 осіб і більше. Установлений відповідний норматив робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів:

- до 15 осіб не передбачено
- від 15 до 25 осіб одне робоче місце
- від 25 осіб і більше 4% від загальної кількості працюючих

Слід також зазначити, що створеним вважається таке місце, на якому інвалід фактично приступив до виконання роботи. Відповідно до п. 3 Положення Кабінету Міністрів України "Про робоче місце інваліда та порядок працевлаштування інвалідів", робоче місце інваліда має відповідати встановленим вимогам робочого місця для інвалідів відповідної нозології, бути атестовано спеціальною комісією за участю представників медико-соціальної експертної комісії (МСЕК), органів Державного нагляду охорони праці, громадських організацій інвалідів та введено в дію шляхом працевлаштування на ньому інваліда.

Підприємства або організації незалежно від форм власності і господарювання, де кількість працюючих інвалідів менша, ніж встановлено нормативом, щороку сплачують відповідним відділенням Фонду України штрафні санкції.

Сума таких штрафних санкцій визначається у розмірі середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві або організації за кожне робоче місце, не зайняте інвалідом. Таким чином, деякі підприємства більше зацікавлені зберігати робочі місця інвалідів, ніж перераховувати кошти в державний бюджет для фінансування заходів щодо їх соціально – трудової та професійної реабілітації. Але таких підприємств мало, навпаки, практика роботи з підприємствами щодо виконання зазначених розпоряджень відповідних рівнів рад, районних та обласних державних адміністрацій показала, що підприємства і установи, які працюють рентабельно, вишукують різні причини, щоб не реєструватися у вище згадуваному фонді, не виконувати розпорядження і не сплачувати цільові кошти на створення робочих місць для працевлаштування інвалідів.

Доцільно переглянути вимоги ст.ст. 19, 20 Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" в питаннях створення робочих місць і працевлаштування інвалідів. Акцент у вирішенні цього питання слід зробити на заходах із створення достатньої кількості нових робочих місць для інвалідів.

Знову стикаємось з порушенням чинного законодавства, але на це ніхто не звертає уваги. Найсамперед нам потрібно зрозуміти, - закони самі по собі не діють, діють люди і люди прагнуть дії.

Слід зазначити, що в самому Законі закладено декілька основних протиріч, а саме:

-

лужену промислову, а також соціальну інфраструктуру. Отже, для правильного встановлення нормативу необхідно визначити чисельність працівників, зайнятих у підсобно-допоміжній діяльності. Поняття підсобно-допоміжної діяльності невизначене в Законі, але видається, до нього відносяться працівники, на яких поширюється трудове законодавство України, а не спеціальні Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту, оскільки саме останні безпосередньо обслуговують рух поїздів (ст.15 ч.2 Закону). На працівників же підсобно-допоміжного господарства поширюється контрактна форма трудового договору. Перелік працівників залізничного транспорту, які працевлаштовуються за контрактом встановлюється Кабінетом Міністрів України. Такий і норматив встановлено в розмірі 4% від загальної кількості працюючих, які працевлаштовані за контрактом.

Що стосується підприємств електроенергетики, то поняття "непромислової сфери" також не визначено Законом України "Про електроенергетику". Воно може бути визначене лише шляхом тлумачення ст.21 Закону, де вказано, що працівники, які забезпечують виробничі процеси в електроенергетиці зобов'язані проходити спеціальну підготовку і перевірку знань (атестацію) згідно з законодавством, включаючи і нормативно-правові акти Міністерства енергетики, інших міністерств та відомств.

Перелік таких спеціальностей затверджується Міністерством енергетики України і погоджується з Державним комітетом з нагляду за охороною праці. Таким чином, для тих посад, які не ввійшли до вказаного переліку, встановлюється норматив у розмірі 4% від загальної чисельності працюючих.

Таким чином, під дію закону підпадають як комерційні так і бюджетні організації. Щодо останніх, то думки керівних директив деяких органів державної влади в практиці застосування Закону на жаль, не завжди, неухильно його дотримувалися. Так, листом від 28.02.1997 року за №13-02/4845 Міністерство фінансів України повідомило, що відносно бюджетних організацій, враховуючи те, що обсяги асигнувань на утримання бюджетних установ, затверджених в державному бюджеті та планованих рік, в зв'язку з труднощами виконання доходної частини бюджетів усіх рівнів забезпечені не в повному обсязі, на думку, Мінфіну, стягувати відрахування до Фонду соціального захисту інвалідів за нестворені робочі місця з бюджетних установ недоцільно.

Така "думка" Мінфіну не відповідає чинному законодавству, оскільки всі підприємства, установи та організації, які визначені суб'єктами працевлаштування інвалідів в ст.19 Закону є рівними перед законом. Рятувати доходні частини бюджетів необхідно або безпосередньо в процесі нормотворчості, як це зроблено при розробці і прийнятті Закону України "Про плату за землю" (ми маємо на увазі, звільнення бюджетних установ від сплати податку на землю), або ж шляхом внесення змін і доповнень до чинного законодавства. "Доцільність" або "недоцільність" тих чи інших дій без співвідношення їх з вимогами чинного законодавства — атрибут тоталітарної держави недалекого минулого, де право визнавалося "ланцюгом на ногах пролетаріату", а "революційна доцільність" заміняла закон. З таким ставленням до закону годі намагатися будувати правову державу. І проблема ця, насамперед, практична. Адже, такі листи в ході арбітражних процесів можуть використовуватися з метою розхитування позиції суддів відносно суті і обов'язковості відрахувань, закладання у їх внутрішнє переконання сумнівності положень закону, винесення рішень на підставі тої ж таки доцільності, наявності прибуткових коштів тощо.

- стаття 18. Працевлаштування інвалідів здійснюється органами Міністерства праці та соціального захисту населення, місцевими радами, громадськими організаціями інвалідів, тобто інвалід не має права сам працевлаштовуватись на роботу, що суперечить статті 24 цього ж Закону, де зазначено: "Після закінчення навчального закладу інвалідам надається право вибору місця роботи з наявних варіантів або надається за їх бажанням право вільного працевлаштування.", статті 21, Конституції України – "усі люди є вільні і рівні у своїй гідності і правах, права і свобода людини є невідчужуваними та непорушними"
- існує Закон, але немає механізму його впровадження, тобто немає методу створення того ж самого робочого місця для інваліда, чи соціальної захищеності на підприємствах.
- На заході для створення одного такого робочого місця витрачається від 10.000 дол. США до 40.000 дол. США, в залежності від економічного розвитку країни. Закон передбачає створення робочих місць для інвалідів, а звідки брати кошти – невідомо.

Серед бар'єрів, які потрібно здолати на шляху вирішення цієї проблеми, окрім зазначеної, необхідно змінити ставлення до цієї проблеми самих чиновників, а також значно підвищити соціальні гарантії захисту інвалідів, якщо ми прагнемо вийти на світовий рівень, тому що у всьому світі, соціальний захист є пріоритетною галуззю у державному управлінні. Як приклад можна навести польський метод вирішення цієї проблеми.

:

Загалом групи інтересів щодо цієї проблеми поділяються на три категорії.

Перша - це громадські організації інвалідів, які в більшості не змирилися з існуючим станом речей. Щодо першочергових заходів, то, зокрема Олексій Журавко, президент Асоціації працездатних інвалідів, вважає, що зайнятість інвалідів є найактуальнішою проблемою для інвалідів. У цьому питанні ніяких альтернатив бути не може. Це є конче необхідним, тому що такий рівень соціального забезпечення не вирішує проблем повного забезпечення інвалідів всім необхідним. На пенсію людині з певними вадами можна прожити рівно один день. За повної відсутності уваги з боку держави люди намагаються шукати шляхи заробітку, щоб полегшити собі життя. Але ці поодинокі зусилля не можуть компенсувати відсутність ефективної державної політики в цій сфері.

Друга - це роботодавці, які повинні більш прихильно ставитись до цієї категорії людей. Але на сьогоднішній день роботодавцю краще сплатити штрафні санкції, а ніж брати неповносправного на роботу і облаштовувати для них робочі місця.

Третя група інтересів - це державні установи, що мають опікуватися цією проблемою. Враховуючи, що повне вирішення проблеми на регіональному рівні неможливе, це – завдання також центральних органів виконавчої влади. Серед них найголовнішу роль відіграє Державний Фонд реабілітації інвалідів. Саме він має вносити пропозиції до Кабінету Міністрів, Адміністрації Президента та Верховної Ради України. Поки що це питання в центральних органах влади не порушувалося. На державне рішення в цій сфері, має впливати й закордонна політика, а саме - тиск правозахисних організацій. Зокрема, у Доповіді Держдепартаменту США про дотримання прав людини в Україні 1998 р. у розділі 5 "Дискримінація за расовою ознакою, статтю, релігією, фізичними вадами, мовою або соціальним станом" сказано, що "закон забороняє дискримінацію людей з фізичними вадами, але в умовах економічної кризи держава не в змозі забезпечити виконання програм, спрямованих на розширення можливостей інвалідів. Закон вимагає, щоб роботодавці створювали нові робочі місця для інвалідів, але ця вимога закону майже не виконується".

:

Для вирішення питань, піднятих у попередньому розділі, слід структурувати альтернативи. Можна запропонувати наступні напрями дій.

1

"

"

"

2

"

"

3

Оцінка альтернатив наводиться в табл. 1.

Таблиця 1. Оцінка альтернатив

	1	2	3
Результативність	Висока	Висока	Низька
Політична здійсненність	Середня	Висока	Низька
Адміністративна здійсненність	Низька	Низька	Висока
Ефективність	Висока	Низька	Низька
Рівність	Висока	Середня	Низька

Висока результативність альтернативи 1 пояснюється швидким ефектом від негайного внесення змін до Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні". Висока політична здійсненність альтернативи 2 пояснюється небажанням політиків значно збільшувати податковий прес сьогодні для досягнення політичних дивідендів через невизначений термін. А те, що відповідна реконструкція вимагатиме значного часу та коштів немає сумніву. Для політиків кращим рішенням є декларація намірів сьогодні та розтягнені в часі витрати на створення робочих місць для людей з певними вадами. Низька адміністративна здійсненність альтернативи 1 пояснюється природною протидією бюрократії будь-яким реформам. Висока економічна ефективність альтернативи 2 пояснюється однаковою метою з альтернативою 1, але тривалими в часі витратами, що є дешевшим. Висока оцінка альтернативи 1, "рівність" критерію пояснюється досягненням результату вже для теперішнього покоління, чого не буде при впровадженні альтернативи 2.

:

Для імплементації дій пропонується альтернатива 2 - Розробити чіткий механізм впровадження та виконання Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" тобто організації місця праці для неповносправних з виділенням необхідних коштів для його створення.

Вибір пояснюється більшою вагомістю для теперішнього часу таких критеріїв, як ефективність та політична здійсненність. Оцінка альтернативи 2 за цими критеріями є низькою та високою. Прийнята загальна стратегія передбачає дії державного сектора за рівнями впровадження.

- Рівень центральних органів виконавчої влади - розробка механізму дотримання законності та впровадження його на місцях і затвердження Кабінетом Міністрів України. У результаті впровадження прийнятого рішення, відповідний вітчизняний соціальний захист має стати відповідним до наведеного вище польського аналогу.
- Рівень регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування - забезпечення дотримання прийнятих норм, зокрема, через співпрацю з керівниками установ, організацій, фірм вимог, що є повноваженням органів місцевого самоврядування згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування".

Водночас прийнята стратегія не означає, що при наявності можливостей не треба переобладнувати місця, де вже працюють інваліди. Просто прийнята стратегія дій є не лише задекларованою, а й найбільш здійсненою.

На муніципальному ж рівні є реальна можливість пом'якшити деякою мірою (на термін реалізації стратегії) відсутність робочих місць для людей з певними вадами. Для цього треба впровадити в життя наступні рішення:

- створити умови для підприємців, організацій будь-якої форми власності, зокрема, надати пільги у сплаті земельного, комунального податку, ринкового збору тощо, при прийнятті на роботу певної кількості інвалідів, згідно зі ст. 19 Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні");
- органи місцевого самоврядування, зокрема управління соціального захисту населення, мають інформувати про всі законопроекти, нормативні акти, що приймаються кожного інваліда, так, як у людей з певними вадами не має можливості ознайомлення;
- з метою залучення додаткових ресурсів доцільно було б стимулювати підприємців до надання допомоги у працевлаштуванні інвалідів, зокрема, через надання у пільгову оренду комунального майна для розміщення офісів.

:

Фінансовий вплив рішення визначається деяким підвищенням податкового тиску. Також вимоги нових нормативів зроблять дещо прихованим безробіття. Але це дасть змогу виявлення ініціативних, розумних, перспективних людей серед найбільш незахищеної верстви населення.

Впровадження нормативних рішень має супроводжуватися необхідною інформаційною кампанією по впровадженню нових норм, щодо працевлаштування інвалідів. Ефект від рішень можна буде побачити через незначний проміжок часу. Адже це буде компенсуватися поверненням до громадського життя багатьох наших співвітчизників.

Крім соціального ефекту, можна буде спостерігати і економічний. А саме - стимулювання повернення до активного життя допоможе частині інвалідів знайти роботу. Не завжди фізичні вади є перешкодою для виконання якоїсь роботи. Навпаки - інтелектуальна робота є роботою сучасного та майбутнього. Результатом впровадження наведених рішень має стати також зменшення видатків на утримання інвалідів, що знайшли роботу, та додана вартість, що створена новою робочою силою.

Головним також є психологічна підготовка людей як здорових, так і інвалідів до появи на підприємствах, установах, організаціях людей, фізичний стан яких є відмінним від стану інших. Ключовою фразою для нової політики має стати:

"Рівні можливості громадян – життя у новому тисячолітті!". Необхідно створити в нашому суспільстві такі умови, щоб в ньому існувала така парадигма – неповносправний міг сказати будь – якому фізично – здоровому члену суспільства:

“Дивись на мене, як на рівного”.

У розвинених країнах західної демократії, проблема соціального захисту інвалідів стоїть на першому місці. Соціальний захист розвинений там дуже сильно, і при звертанні до таких людей використовують термін – “люди з спеціальними вадами”.

Наприклад, у Польщі, соціальний захист населення передбачений законом, як і у нас, але до Закону, який був прийнятий у липні 1997 року “Про реабілітацію осіб з певними вадами” [30], додається нормативний документ, в якому зазначається процедура (механізм) доведення цього закону до інваліда. Структура органів, котрі займаються питаннями соціального захисту зображена у додатку А.

У Законі Польщі “Про реабілітацію осіб з певними вадами”, зазначено, що роботодавець, в якого працює не менше 25 осіб, зобов'язаний виплачувати щомісяця на рахунок державного фонду неповносправних осіб 40.65% в середньому, або осіб неповносправних в кількості 6% від загальної кількості працюючих. Роботодавець звільняється від сплати в пенсійний фонд, якщо в ньому працює 6% інвалідів від загальної кількості працюючих.

Для державних і самоврядних одиниць, організацій, які є бюджетними організаціями, кількість працюючих неповносправних осіб дає 2% від загальної кількості працюючих.

Для державних і недержавних вищих шкіл, професіональних вищих членів, громадських і не громадських шкіл, закладів підвищення кваліфікації працевлаштованих осіб неповносправних склала в 2000 році – 0,5%, 2001 році – 1% і в 2002 р. та в наступних роках – 2%.

Роботодавець, в якого працюють неповносправні особи, про яких вище зазначали, подає кількість працевлаштованих осіб неповносправних в обласний фонд реабілітації осіб неповносправних, щомісяця і щороку інформує про зайнятість неповносправних осіб. Якщо неповносправна особа не справляється з роботою, то фонд реабілітації неповносправних осіб підбирає іншу кандидатуру.

Також роботодавець немає права звільнити неповносправну особу. Якщо з тих чи інших причин роботодавець звільняє таку особу, то він має сплатити кошти, які були витрачені на створення робочого місця.

Роботодавець, який хоче отримати фінансову допомогу з фонду реабілітації неповносправних осіб для організації місць праці для осіб неповносправних, вносить пропозицію до фонду разом з додатками:

- правове підтвердження про діяльність фірми;
- запис до обліку господарської діяльності;
- виписка з реєстру (якщо є торгівельні компанії);
- фінансові документи (баланс, видатки, надходження);
- довідка з податкової про відсутність боргу;
- довідки про кількість закладів, що надавали громадську допомогу на протязі 3-х років.

При оцінці внеску беруть до уваги :

- кількість отриманої допомоги з фонду на дану ціль.
- ситуація на ринку праці осіб неповносправних, враховуючи потрібну роботодавцю кваліфікацію.
- кількість отриманої допомоги від громадських закладів.
- економічно-фінансовий стан роботодавця.
- формування структури і рівня зайнятості і т.д.

У випадку позитивного розгляду пропозиції – проводиться співбесіда (переговори) з роботодавцем, щодо кількості і умов повернення грошей, врахованих в умові.

На основі даної угоди роботодавець, який надасть працю на строк 54 місяці особам неповносправним, безробітним або шукаючим працю через міський центр зайнятості може отримати з фонду перелік грошей:

- в кількості 25-кратного за кожне місце праці для неповносправних осіб. На даний час це в розмірі 50 000 zł. (65 000 грн.)
- оплата разом з громадським забезпеченням за кожний 2-й місяць за період 35 місяців від дня найму неповносправної особи на новому місці праці. Поверненню не підлягають кошти, які затрачені перед підписанням угоди. Умовою повернення коштів організації нового місця праці є також забезпечення неповносправної особи на тому місці праці є отримання позитивної думки державної інспекції праці.

Не можна брати на роботу осіб, які працювали на протязі 12 місяців на фірмі перед підписанням угоди.

В разі недотримання роботодавцем умов угоди, наприклад, якщо непрацездатна особа працювала менше 54 місяці, він зобов'язаний повернути кошти в фонд реабілітації неповносправних осіб за організацію в нового місця праці.

Таке повернення має настати на протязі 3-х місяців з дня розриву контакту з неповносправною особою.

Роботодавець звільняється від такого обов'язку, якщо він у термін 3 місяців від дня розриву угоди про працю з неповносправною особою надасть роботу іншій неповносправній особі, надісланій з центру зайнятості або фонду неповносправних осіб.

Що до надання позик, то позики можуть отримати неповносправні особи, які:

- зареєстровані в центрі зайнятості як безробітні або шукаючі працю;
- здібні для проведення запланованої господарської діяльності;
- які не отримували позики з фонду праці;
- які не користувалися позиками з фонду неповносправних осіб.

Позика може надаватися неповносправній особі на початок господарської діяльності, коли ця діяльність:

- винахідна;
- будівельна;
- ринкова (тільки торгівля), а також ринок послуг;
- перший раз;

- на відновлення діяльності, якщо пройшло хоча б 6 місяців від дати виписки з обліку діяльності або відмінних концесій.

Квота позики не може бути більшою 30-кратної середньої зарплати.

При підписанні угоди стороною, потрібен письмовий підпис дружини позичальника на випадок забезпечення у формі поруки. Також вимагають згоду всіх родичів. Позику можна отримати на термін не більше 48 місяців. Процентна ставка позики складає 5% виділеної квоти, яка розподілена на рівні частки по місяцям. Термін відстрочки сплати позики і процентної ставки виділеної позики складає максимально 6 місяців. При розрахунках особою використаної позики беруть до уваги купівлю-продажу, зареєстровану митницею, рахунка-фактури, рахунка з датою, виставленою на день підписання умов позики. Отримані документи мають засвідчувати плату готівки.

За весь час дії директор міського центру зайнятості має право контролювати хід реалізації позики. Негативні результати контролю можуть стати підставою відмови угоди.

Директор має право розірвати угоду у випадку недотримання хоча б однієї з умов угоди, якщо раніше позичальник не звертався з проханням змінити умови.

Позика може бути надана не більше ніж 50% при умові проведення господарської діяльності в період 24 місяців і виконання усіх умов угоди.

- Неповносправні особи не можуть підлягати дискримінації (рішення Сейму Республіки Польща, від 1.08.97 р.).

Державою гарантовано неповносправним особам (дітям, жінкам, чоловікам), як членам своїх громад можливості користуватись тими самими правами і обов'язками, що стосується кожного члена громади, гарантовано неповносправним особам (дітям, жінкам, чоловікам), як членам своїх громад можливості користуватись тими самими правами і обов'язками, що стосується кожного члена громади, ключовою позицією якої є рівність шансів, рівність шансів, рівність обов'язків.

За тих часів, в розрізі вирівнювання шансів неповносправних осіб на територіях громад регламентується значення для якості життя і досягнення певних можливостей і рівностей.

Завдання Повноважного Ради у справах неповносправних осіб:

- виконання проектів, урядових програм, дотримання нормативних актів міністерств щодо громадського життя неповносправних осіб та координація справ, що виникають;
- визначення напрямків положення політики зайнятості, професійної та громадської реабілітації неповносправних осіб;
- розробляти річні господарсько-фінансові плани для реалізації завдань, що передбачено статутом;
- координувати і приймати рішення в справах, що не закріпленні статутом, але не шкодять іншим органам;
- здійснювати нагляд за реалізацією завдань Ради у справах неповносправних осіб;
- здійснювати надзвичайний контроль у присвоєні ступеню інвалідності;
- ініціювати і координувати справи, направленні на обмеження наслідків інвалідності і бар'єрів перешкоджань неповносправних осіб;
- опрацьовувати та опановувати проекти нормативних актів, що стосуються зайнятості, реабілітації чи життя неповносправних осіб;
- співпрацювати з громадськими організаціями, фондами, діяльність яких направлена на підвищення рівня життя неповносправних осіб;

Завдання Фонду реабілітації неповносправних осіб:

- Брати участь у сприянні створювати роботодавцем робочі місця для неповносправних осіб;
- Фінансувати повністю чи частково роботи на створення нових відділів терапії для неповносправних осіб;
- Брати участь у до фінансуванні на ліквідацію бар'єрів (перевезення, санвузли, під'їзні доріжки до під'їздів тощо);
- Брати участь у до фінансуванні будови, розбудови і модернізації об'єктів призначених для реабілітації неповносправних осіб;

- Фінансувати в цілому або частково досліді, експертизи, аналізи, а також видавництва, що спрямовані на реабілітацію неповносправних осіб;
- До фінансування завдань, що виникають у програмах місцевого ;
- Реалізація програми, що затверджена через надзоряну раду Фонду реабілітації неповносправних осіб;

Завдання старости:

Ринок праці:

- надавати позики з обласного фонду реабілітації неповносправних осіб для осіб неповносправних на початок господарської діяльності;
- дофінансовувати відсотки кредиту банку отриманих через неповносправних осіб на продовження господарської діяльності, або впровадження на сільськогосподарські роботи (до 50%);
- надання звіту маршалку воєводства з питань відстрочки терміну сплати позики;
- складання з неповносправною особою угоди про фінансування процентної плати банківського кредиту, наданого на продовження сільськогосподарської діяльності.

Повернення роботодавцю коштів використаних в зв'язку з:

- працевлаштувань неповносправних осіб (створення робочих місць праці, нагородження).
- підготовка зайнятих неповносправних осіб.

На підставі цього діючого механізму чітко виконуються всі Закони,

нормативні акти, що стосуються життя, свобод, забезпечення осіб з певними вадами.

:

1. Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” стосується проблем працевлаштування, освіти і професійної підготовки інвалідів, який уведено в дію Постановою Верховної Ради України №876-ХІІ, від 21.03.91 р. (зі змінами).
2. Закон України “Про електроенергетику” від 16 жовтня 1997 року //ВВР.-1998, №25.- ст.1
3. Закон України “Про залізничний транспорт” від 4 липня 1996 року // Голос України від 13 вересня 1996 року
4. Рабінович П. М. Теорія права та держави. –К., 1994.-с.54
5. Гегель Г. В. Філософія права. –М.: Издательство «Мысль», 1984.-с.279
6. Дністрянський С. Погляд на теорію права та держави –Л., 1925. –с.33
7. Дністрянський С. Причини до реформи приватного права в Австрії //Часопис правнича і економічна.-1912.-т.10.-с.23,73
8. Остапкін Б. Правовий статус інвалідів. //Соціальний захист. – 2001. - №11 (41). – 56 с.
9. Постанова Кабінету Міністрів України “Про робоче місце інваліда і про порядок працевлаштування інвалідів” від 3 травня 1995 р. №314 //www. rada. kiyv. ua.
10. Ustawa “O rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osob niepełnosprawnych” z dnia 27 sierpnia 1997 r. №U.97.123.776
11. Ustawa “O pomocy społecznej” z dnia 29 listopada 1990 r. №U.64, poz. 414.

(Харківський регіональний інститут державного управління УАДУ)

()

:

Тема колективних трудових спорів (конфліктів), аналіз їх причин та наслідків, а також можливості їх запобігання та врегулювання набувають особливого значення в сучасних умовах розвитку соціального партнерства.

Практика роботи Національної служби посередництва і примирення свідчить про те, що досі відсутній налагоджений механізм оплати праці трудових арбітрів, що є на сьогодні однією з найбільш проблем вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) в Україні.

:

З метою сприяння поліпшенню трудових відносин та запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів), їх прогнозування та сприяння своєчасному їх вирішенню, здійснення посередництва для вирішення таких спорів (конфліктів) у 1998 році Президентом України було утворено Національну службу посередництва і примирення (далі - НСПП). Нормативними актами, що регламентують діяльність НСПП є Закон України "Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)" (далі - Закон), що прийнятий Верховною Радою України 3 березня 1998 року (зокрема статті 15 та 16 цього закону), та Положення про Національну службу посередництва і примирення, що затверджене Указом Президента України від 17 листопада 1998 року за №1258/98.

Згідно Закону, НСПП є постійно діючим державним органом, створеним Президентом України для сприяння врегулюванню колективних трудових спорів.

Основними завданнями НСПП є:

- сприяння взаємодії сторін соціально-трудова відносин в процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними;
- прогнозування виникнення колективних трудових спорів (конфліктів) і сприяння їх своєчасному вирішенню;
- здійснення посередництва і примирення під час вирішення колективних трудових спорів (конфліктів).

Від інших державних органів України, Національна служба посередництва і примирення відрізняється *особливим правовим статусом*. НСПП не входить до системи центральних органів виконавчої влади України, що обумовлено колом питань, які віднесені до компетенції служби.

Стаття 2 Закону передбачає, що колективний трудовий спір (конфлікт) - це розбіжності, що виникли між сторонами соціально-трудова відносин, щодо:

- а) встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту;
- б) укладення або зміни колективного договору, угоди;
- в) виконання колективного договору, угоди;
- г) невиконання вимог законодавства про працю.

Як відомо, кожного року в Україні укладається Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України і Конфедерацією роботодавців України та профспілковими об'єднаннями України. Однією з сторін угоди є вищий орган виконавчої влади - Кабінет Міністрів України, який згідно з законом може бути стороною колективного трудового спору (конфлікту) на національному рівні (інші органи виконавчої влади - на галузевому та територіальному рівнях). Це є однією з причин, за яких *НСПП виведена за своїм статусом за межі системи центральних органів виконавчої влади України та підпорядкована безпосередньо Президентові України*.

Рішення Національної служби посередництва і примирення мають рекомендаційний характер і повинні розглядатися сторонами колективного трудового спору (конфлікту) та відповідними центральними або місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування.

В статті 15 Закону України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” вказано, що Національна служба посередництва і примирення фінансується -
, складається з

Процедура проведення колективного трудового спору в Україні та Польщі має відмінності. Спрощені схеми вирішення колективних трудових спорів виглядають наступним чином:

Україна:

висунення вимог - примирна комісія - - страйк.

Польща:

висунення вимог - примирна процедура - стадія медіації (посередництва) - *або* страйк.

Слід зауважити, що в Польщі рознесені стадії здійснення примирної процедури та процедури посередництва (медіації), тобто подовжується період до застосування крайніх засобів. Під час примирної процедури за стіл переговорів сідають сторони колективного трудового спору, ця стадія закінчується підписанням угоди. Роботодавець, згідно з законодавством, не може відмовитися від участі у процедурі примирення. Якщо ці переговори не призвели до врегулювання конфлікту, а профспілка не знімає свої претензії, то переходять до стадії посередництва, до якої залучається посередник (медіатор). Кандидатуру обирають сторони за взаємною домовленістю. Характерною рисою є залучення відомих людей, які користуються повагою - депутатів і сенаторів, міністрів, релігійних діячів. Якщо сторони не можуть домовитися, то кандидатуру медіатора обирає Міністр праці і соціальної політики з відповідного . Однак, роботодавцем може бути . Але слід зауважити, що профспілки доволі часто навіть змагаються за право оплачувати відповідний відсоток оплати праці медіатора як показник того, що вони впевнені в законності і справедливості своїх вимог. Після завершення цієї стадії має бути укладена письмова угода, яка пропонується посередником, або протокол, в якому фіксуються розбіжності в поглядах сторін щодо сутності та можливостей задоволення вимог працівників.

Якщо згоди під час медіації не досягнуто, то наступна стадія є дуалістичною і вимагає вибору між арбітражем та страйком. Арбітраж здійснюється колегіями при окружних судах або Колегією арбітражною при Верховному Суді (у випадку конфлікту на галузевому рівні). Слід також підкреслити, що на відмінність від української системи, в Польщі наявна двоступенева класифікація конфліктів, а саме: на конкретному підприємстві та понадпідприємницький, тобто відповідно до української системи, поєднуються конфлікти на галузевому та національному рівнях.

Рішення арбітражу є обов'язковим для виконання обома сторонами. В той час, як в Україні рішення трудового арбітражу про вирішення колективного трудового спору (конфлікту) є обов'язковим для виконання, якщо сторони про це попередньо домовилися.

Саме тому, мабуть, на практиці в Польщі профспілки досить рідко користуються арбітражем. Переважна кількість конфліктів після стадії медіації переходять безпосередньо до страйку. Невелика кількість трудових арбітражів в Україні, натомість, пояснюється поряд з іншим і *неналагодженістю механізмів оплати праці трудових арбітрів.*

Саме тому, мабуть, на практиці в Польщі профспілки досить рідко користуються арбітражем. Переважна кількість конфліктів після стадії медіації переходять безпосередньо до страйку. Невелика кількість трудових арбітражів в Україні, натомість, пояснюється поряд з іншим і *неналагодженістю механізмів оплати праці трудових арбітрів.*

У відповідності з положеннями статті 11, параграфу 1 Акту про Врегулювання Колективних Трудових Конфліктів від 23 травня 1991 року (далі - Акт), посередник обирається спільно обома сторонами. По суті, функції посередника може виконувати будь-яка особа, яка займає достатньо високий пост, користується довірою сторін і може гарантувати неупередженість остаточного рішення. Сторони конфлікту можуть обрати посередника з офіційного списку Міністерства праці і соціальної політики, який значною мірою складається з представників національних профспілок. В 1991 році міністр праці створив тристоронній комітет з метою підготовки списку посередників, до якого були включені не тільки представники профспілок, але й представники роботодавців та уряду. В най перший список посередників були включені видатні особи польського політичного і соціального життя. Згодом практика врегулювання колективних конфліктів в Польщі довела необхідність розширення первинного списку, внесення до нього представників на місцях, обізнаних з реальною ситуацією на конфліктогенних підприємствах. Тому міністр праці видав наказ, який зобов'язує начальників провінційних департаментів запропонувати кандидатури посередників на провінційному рівні. Це позитивно вплинуло на роботу механізму посередництва в Польщі.

Згідно з Актом посередники мають деякі додаткові пільги: вони мають право бути відсутніми на своєму робочому місці під час проведення процедури посередництва (хоча максимальний час за межами офісу на повинен перевищувати 30 робочих днів на рік). *Розмір винагороди і відшкодування витрат і проживання визначається за контрактом, який укладається між посередником і*

сторонами конфлікту; однак *оплата праці посередника не повинна бути меншою, ніж найнижча зарплата, яка регулярно встановлюється наказом міністерства праці щодо компенсації посередників, внесених до Національного списку.*

Арбітраж, який проводиться за умовами Акту, розглядається як альтернатива трудовим конфліктам, і носить добровільний характер. На практиці тільки профспілки, залучені до конфлікту, можуть вирішувати, звертатися чи ні до арбітражу. Органи соціального арбітражу скликаються в кожному випадку окремо і їх робота регулюється статтею 16, параграфом 3 Акту. Орган арбітражу звичайно складається з головуючого, який є професійним суддею, призначеним президентом суду, і шести засідателів, названий порівну кожною з сторін. Організація, склад, функціонування і управління органами соціального арбітражу роз'яснені в Постанові Ради Міністрів від 16 серпня 1991 року. Згідно з цією Постановою арбітражне рішення може стосуватися всіх вимог, порушених під час конфлікту або тільки частини вимог.

Згідно з статтею 11 українського Закону *трудоий арбітраж* визначається як орган, який складається із залучених сторонами , та інших осіб і приймає рішення по суті трудового спору (конфлікту).

Трудоий арбітраж утворюється з ініціативи однієї із сторін колективного трудового спору (конфлікту) або незалежного посередника у триденний строк у разі:

- неприйняття примирною комісією погодженого рішення щодо вирішення колективного трудового спору (конфлікту) з питань встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту; укладення або зміни колективного договору, угоди;
- виникнення колективного трудового спору (конфлікту) з питань виконання колективного договору, угоди; невиконання вимог законодавства про працю.

Кількісний і персональний склад трудового арбітражу визначається за згодою сторін. Голова трудового арбітражу обирається з числа його членів.

До складу трудового арбітражу також можуть входити народні депутати України, представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування й інші особи.

Організаційне та матеріально-технічне забезпечення роботи трудового арбітражу здійснюється за домовленістю сторін, а якщо сторони не досягли згоди - в рівних частках.

Стаття 12 Закону України "Порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)" передбачає порядок розгляду колективного трудового спору (конфлікту) трудовим арбітражем, згідно з якою колективний трудовий спір (конфлікт) розглядається трудовим арбітражем з обов'язковою участю представників сторін, а в разі потреби - представників інших зацікавлених органів та організацій.

Трудоий арбітраж повинен прийняти рішення . За рішенням більшості членів трудового арбітражу цей строк може бути продовжено .

Рішення трудового арбітражу приймається більшістю голосів його членів, оформляється протоколом і підписується усіма його членами.

Члени трудового арбітражу не мають права розголошувати відомості, що є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею.

У 1998-2000 роках в примирних процедурах в якості трудових арбітрів брали участь багато працівників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, народних депутатів України, депутатів місцевих рад різних рівнів від селищних до обласних, адвокатів та практикуючих юристів. Вони робили це , їх кандидатури пропонувалися Національній службі посередництва і примирення сторонами конфліктів та органами влади. Ускладнення, що виникали у роботі примирних органів, призвели до необхідності певної професіоналізації цієї діяльності. Крім того, існує позитивний міжнародний досвід з цього питання. Так, у США при Федеральній службі посередництва і примирення (державного органу, діяльність якого з 1947 року по теперішній час стала зразком для створення аналогічної структури в Україні) діють Національна академія арбітрів та Американська асоціація арбітрів, що є громадськими організаціями.

В травні 2000 року покладено початок формуванню Національного списку трудових арбітрів України. Для забезпечення проведення примирних процедур в Україні формуються Національні реєстри незалежних посередників та трудових арбітрів - "Список посередників" та "Список арбітрів".

Згідно з Положенням про порядок підготовки посередників та арбітрів, що затверджене наказом НСПП від 04.04.2000. №26, право на включення до списків посередників та арбітрів і отримання посвідчення мають громадяни України, які здобули вищу освіту (не нижче освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста та магістра), мають відповідні знання з проведення примирних процедур примирною комісією та трудовим арбітражем з вирішення колективних трудових спорів (конфліктів), досвід роботи не менше трьох років за фахом *юриста, економіста, фінансиста* та склали іспит.

Підготовка та підвищення кваліфікації посередників та арбітрів здійснюється на підставі *Угоди між Національною службою посередництва і примирення та Національною академією внутрішніх справ України в м. Києві*.

Протягом 2000 року на базі кафедри трудового права Національної академії внутрішніх справ в м. Києві було проведено навчання та атестацію п'яти груп трудових арбітрів. За їх результатами до Списку включено більше 100 трудових арбітрів з усіх областей України. В Харківській області таких фахівців дев'ять. Процес підготовки та атестації фахівців триває і в 2001 році.

Таким чином, можна дійти висновку, що трудовий арбітр в Україні є поєднанням відповідних польських понять "посередник (або медіатор)" та арбітр.

В Україні існують такі підзаконні акти, що регламентують діяльність трудового арбітража та оплату праці трудових арбітрів:

- Положення про трудовий арбітраж, затверджене наказом НСПП від 04.05.99. за №37;
- Положення про арбітра, затверджене наказом НСПП від 11.11.99. за №105;
- Положення про порядок підготовки і прийняття рішення трудового арбітражу при вирішенні колективного трудового спору (конфлікту), затверджене наказом НСПП від 20.10.99. за №88.

Слід підкреслити, що у Польщі, страйки заборонені в районах природного лиха та у надзвичайних ситуаціях. Крім того, також визначені категорії працівників, які не можуть страйкувати. До них належать: державні службовці, поліцейські, військові, працівники служби безпеки, пожежники, митники, працівники суду та прокуратури. Натомість, вони мають право на акцію протесту. Наприклад, був такий випадок, коли працівники поліції вступили до колективного трудового спору і вдалися до акції протесту, яка полягала в тому, що вони не припиняли виконання своїх функціональних обов'язків, але почепили на передпліччя стрічки. Це одразу ж стало висвітлюватися щодня, декілька разів на добу, засобами масової інформації, і, таким чином, ввімкнулися важелі впливу розвинутого громадянського суспільства. Ще один приклад - це акція протесту митників, які зустрічали всіх з пов'язками та плакатами, але також не припиняли виконання своїх функціональних обов'язків. Засоби масової інформації також підхопили цю акцію і висвітлювали її досить ретельно до самого кінця. Чи треба казати, що обидва конфлікти закінчилися повним задоволенням всіх справедливо висунутих і обґрунтованих вимог працівників? Обмеженням є тільки заборона на використання у подібного роду акціях національної символіки. Існують окремі категорії працівників, яким страйкувати заборонено згідно з рішеннями суду. Наприклад, два роки тому відбувся страйк анестезіологів, але рішенням суду було визнано, що ця категорія працівників не має право на страйк. Ці приклади свідчать про те, що *в розвинутому громадянському суспільстві в певних випадках можна обійтися взагалі то без участі спеціально підготовлених арбітрів*, що відображено в альтернативі 1.

Оплата праці трудових арбітрів регламентується розділами IV та V *Положення про порядок відшкодування витрат*, пов'язаних з участю у примирній процедурі з вирішення колективного трудового спору (конфлікту) незалежного посередника, членів примирної комісії і трудового арбітражу, затверджене наказом НСПП Міністерства фінансів України та Міністерства праці та соціальної політики України від 01.12.99. за №116/308/210. В розділі IV передбачено складання сторонами колективного трудового спору (конфлікту) кошторису витрат, який узгоджується з НСПП або відповідним відділенням НСПП разом із листом, в якому гарантується виплата витрат, пов'язаних із участю у примирній процедурі членів трудового арбітражу. Пункт 4 Положення дає перелік витрат, пов'язаних з участю у примирній процедурі з вирішення колективного трудового спору (конфлікту) членів трудового арбітражу:

- а) оплата їх праці в розмірі не менше середньомісячної заробітної плати за основним місцем роботи;
- б) виплата добових на період відрядження;

в) відшкодування витрат на проїзд (включаючи попереднє замовлення квитків, користування постільними речами в поїздах, оплата авіа зборів за перевезення багажу) до місця відрядження і назад, а також за місцем відрядження;

г) відшкодування витрат на оплату рахунків за проживання в готелях, а також включених до них витрат на бронювання місць у готелях, харчування та побутові послуги, за користування холодильником, телевізором (крім каналів, на які встановлено окрему плату);

д) відшкодування на оплату рахунків за службові телефонні розмови;

е) відшкодування за оренду автотранспорту для здійснення службових поїздок під час проведення примирних процедур.

Як бачимо, це досить вичерпний перелік витрат, тому проблема є не в тім, щоб його корегувати, доповнювати, а в механізмі та джерелах отримання коштів, які б покривали ці витрати. Саме цьому і присвячені розглянуті в роботі альтернативи.

:

Безпосередньо задіяні у вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів):

- роботодавці (зацікавлені в стабільності соціально-трудоких відносин на власному підприємстві, безперебійній роботі підприємства, отриманні якнайвищих прибутків);
- профспілки (зацікавлені в наданні достойних соціально-економічних умов праці працівникам, виконанні законодавства про працю, укладанні колективних договорів);
- наймані працівники (зацікавлені в наданні достойних соціально-економічних умов праці, підвищенні рівня життя, виконанні законодавства про працю, укладанні колективних договорів).

Задіяні в сприянні у вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів):

- самі сертифіковані трудові арбітри (для яких це ще одна можливість підвищувати свій професійний рівень, отримати сертифікат трудового арбітра, розширити сферу своєї діяльності);
- Національна служба посередництва і примирення (*сприяння у вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів)*) віднесено до компетенції цього постійно діючого *державного органу*; зацікавлена в зниженні рівня соціальної напруженості в суспільстві, стабілізації стану соціально-трудоких відносин в трудових колективах, розвитку соціального партнерства);

Не задіяні у вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) безпосередньо, але зацікавлені:

- голова облдержадміністрації та відповідні управління (зацікавлені в стабілізації стану соціально-трудоких відносин в трудових колективах області, прогнозуванні та своєчасному реагуванні на виникнення конфліктонебезпечних підприємств в області, зниженні показника соціальної напруженості в області);
- політичні партії та окремі політичні діячі (використовують ситуацію щодо стану соціально-трудоких відносин, інформацію про страйки та конфліктогенні чинники в передвиборчих програмах та гаслах);
- засоби масової інформації (зацікавлені у піднятті рейтингу завдяки висвітленню колективних трудових спорів (конфліктів) як показника соціальної напруженості в суспільстві);
- управління статистики (відслідковує статистичну стичну звітність по страйках);
- пересічні громадяни (які зацікавлені в житті в країні із стабільною та розвинутою економікою, достойними умовами праці та соціально-трудокими відносинами в колективах).

Слід окремо відзначити, що у зазначених вище зацікавлених сторін різні можливості впливу на ситуацію і на рішення, що знайшло своє відображення в розроблених у роботі альтернативах.

:

- 1) Інститут спеціально підготовленого, кваліфікованого та сертифікованого трудового арбітра в сучасних умовах в Україні взагалі не потрібен;

- 2) Фінансування праці трудового арбітра має здійснюватися за домовленістю сторін колективного трудового спору (конфлікту) або у рівних частках. Тобто нічого незмінювати в існуючій практиці;
- 3) Трудовий арбітр повинен працювати на громадських засадах, на безоплатній основі;
- 4) Фінансування праці трудового арбітра повинно бути передбачено окремою статтею у бюджетних видатках Національної служби посередництва і примирення.

1.

Переваги альтернативи:

- відсутність необхідності взагалі витратити кошти на навчання, сертифікацію та залучення трудових арбітрів до вирішення колективних трудових спорів (конфліктів).

Недоліки альтернативи:

- необхідність суттєвого перегляду базових принципів української системи вирішення колективних трудових спорів (конфліктів), що потребує значного часу та розробки нової теоретичної концепції;
- суттєва переробка чинного законодавства: внесення відповідних змін або прийняття взагалі нового Закону про вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) в Україні, а це витрати і коштів, і часу;
- важко навіть передбачити збитки, які принесуть багаточисельні страйки по всій країні, якщо не дотримуватися вимог чинного законодавства про вирішення колективних трудових спорів (конфліктів).

Крім того, практика вирішення колективних трудових спорів (конфліктів), як закордоном, та і в Україні, підтвердила неспроможність не конструктивність цієї альтернативи.

2.

()

Переваги альтернативи:

- це задекларовано чинним Законом: організаційне та матеріально-технічне забезпечення роботи трудового арбітражу здійснюється за домовленістю сторін, а якщо сторони не досягли згоди - в рівних частках. Тобто немає потреби в переробці та внесенні змін до існуючого законодавства та підзаконних актів;
- дає змогу домовитися сторонам колективного трудового спору (конфлікту) та бути впевненим у неупередженості трудового арбітра до однієї із сторін;
- є чинним та дієвим механізмом в Польщі та країнах з розвинутою економікою.

Недоліки альтернативи:

- можливі незадоволення, як з боку адміністрації, так і з боку найманих працівників з приводу того, що наявних коштів не вистачає навіть на своєчасну і повну виплату заробітної плати працівників, що і є в більшості випадків основною вимгою працівників, а треба оплачувати послуги трудового арбітра. Ця ситуацію може викликати роздратування у сторін і зіпсувати хід вирішення колективного трудового спору (конфлікту);
- ця альтернатива на практиці призводить до того, що, як адміністрація, так і наймані працівники, неохоче переходять до стадії трудового арбітражу, що ускладнює вирішення колективного трудового спору (конфлікту). Це потребує додаткових роз'яснень законодавства.

Практика вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) в Україні свідчить про те, що на сучасному етапі, враховуючи економічне становище держави, впровадження цієї альтернативи передчасне.

3.

Переваги альтернативи:

- відсутність необхідності витратити кошти на фінансування діяльності трудового арбітра.

Недоліки альтернативи:

- необхідність змінювати чинні підзаконні акти – вищезгадані Положення, що стосуються діяльності трудових арбітрів та відшкодування їх витрат, застверджені НСПП;
- втрата кваліфікований трудових арбітрів, які будуть не в змозі покинути робоче місце і фактично за власні кошти оплачувати всі витрати на проїзд, проживання та харчування на період проведення трудового арбітражу;
- втрата мотивації трудових арбітрів.

Впровадження цієї альтернативи може призвести до знищення самого інституту трудового арбітра або до значного зниження якості проведення трудових арбітражів.

4.

Переваги альтернативи:

- зняття необхідності оплачувати послуги трудового арбітра сторонами колективного трудового спору (конфлікту);
- є доречним, оскільки Національна служба посередництва і примирення фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України, складається з висококваліфікованих фахівців та експертів з питань вирішення колективних трудових спорів (конфліктів);
- може використовуватися як своєчасна політика фінансування трудових арбітрів у перехідний період;
- сприятиме домовленості між сторонами колективного трудового спору (конфлікту), оскільки знімається необхідність узгоджувати ще й питання фінансування трудового арбітра, що дасть змогу зосередитися на розгляді вимог трудового спору (конфлікту).

Недоліки альтернативи:

- необхідно вносити зміни до чинних підзаконних актів;
- необхідно розробляти кошториси з урахуванням нових статей, що потребує збільшення фінансування НСПП.

:

Критерії	Альтернативи			
	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3	Альтернатива 4
Ефективність	Низька (0)	Середня (1)	Низька (0)	Висока (2)
Політична здійсненість	Низька (0)	Висока (2)	Низька (0)	Середня (1)
Адміністративна здійсненість	Середня (1)	Низька (0)	Низька (0)	Середня (1)
Результативність	Низька (0)	Середня (1)	Низька (0)	Висока (2)
Справедливість	Низька (0)	Висока (2)	Висока (2)	Висока (2)
	1	6	2	8

: Альтернативи оцінені за шкалою від 0 до 2, де 2 – найкращий показник.

Схематично вищевказані критерії можна визначити наступним чином:

Ефективність розглядається як відношення результативності до витрат, які необхідно здійснити для досягнення відповідних результатів.

Політична здійсненість передбачає ступень наявності або відсутності законодавчої бази, необхідної для здійснення альтернативи.

Адміністративна здійсненість відповідає на питання чи достатньо підготовлених кадрів та передбачених в штатних розписах одиниць для здійснення альтернативи, чи врегульовані відповідними підзаконними актами розглянутий в альтернативі комплекс відносин.

Результативність є показником отримання запланованих результатів.

Для подальших рекомендацій порівняємо альтернативи за п'ятьма універсальними критеріями (див. Таблицю).

Справедливість в цьому випадку трактується як сприйняття сторонами колективного трудового спору (конфлікту) та іншими зазначеними в роботі зацікавленими гравцями дій з впровадження альтернативи.

Враховуючи викладені вище альтернативи, вважаю за доцільне на сучасному етапі розвитку економічній ситуації українського суспільства використати *альтернативу 4* з переходом в майбутньому, коли невиплата заробітної плати перестане бути основним конфліктогенним чинником, до *альтернативи 2*, як в розвинутих закордонних країнах. Тобто використання альтернативи 4 є нагальною потребою сьогодення, а перехід до альтернативи 2 є перспективним завданням для України.

:

- внесення відповідні зміни до відповідних підзаконних актів;
- розробити новий кошторис фінансування НСПП з урахуванням статей на оплату праці та інших витрат трудових арбітрів;
- активне залучення фахівців (юристів, економістів, фінансистів) до навчання на трудових арбітрів;
- створення дієвої інформаційної бази про трудових арбітрів, що вже пройшли навчання;
- створення дієвої інформаційної бази претендентів на навчання трудових арбітрів, які рекомендовані головами рай- та облдержадміністрацій, профспілками, трудовими колективами тощо.
- розробка та введення системи оцінки ефективності праці сертифікованих трудових арбітрів;
- розробка форм спеціальної звітності для трудових арбітрів;
- проведення розширених нарад в НСПП та регіональних відділеннях із залученням сертифікованих трудових арбітрів з метою розгляду колективних трудових спорів (конфліктів), що знаходяться на розгляді в НСПП;
- налагодити систему співпраці трудових арбітрів, незалежних посередників, позаштатних радників та НСПП;
- широке залучення працівників підприємств до співпраці із вже підготовленими та сертифікованими трудовими арбітрами;
- створити на регіональному телебаченні цикл програм із залученням трудових арбітрів з метою роз'яснення вимог законодавства про працю та колективні трудові спори (конфлікти);
- розробити графік відвідань трудовими арбітрами конфліктогенних підприємств з метою роз'яснення вимог законодавства про працю та колективні трудові спори (конфлікти);
- створити систему трудового арбітражу на професійній основі, де до трудового арбітражу будуть залучатися виключно осіб, що пройшли підготовку й сертифікацію в НСПП;
- розробити заходи щодо подальшого переходу від здійснення альтернативи 4 до запровадження альтернативи 2.

(Харківський регіональний інститут державного управління УАДУ)

:

Земля - одне з основних національних багатств України. Організація використання й охорони землі включає в себе розробку земельної політики, створення правових норм управління ресурсами, введення механізмів землеустрою й управління інформацією про земельні ресурси. Перехід від командно-адміністративних методів управління соціально-економічним розвитком до ринкових зумовив необхідність формування принципово нових підходів до земельної політики. Вона охоплює прийняття рішень як на рівні парламенту, уряду, так і на місцевому - органами земельних ресурсів та місцевого самоврядування. Її основні принципи повинні забезпечити умови для розвитку нових форм господарювання, притаманних ринковій економіці, вільного обігу землі, підвищення ефективності її використання та управління земельними ресурсами.

Протягом тривалого часу модель землекористування в нашій країні базувалася виключно на державній власності на землю. І лише з прийняттям у 1992 році Закону України “Про форми власності на землю” та Земельного кодексу поряд із державною було запроваджено колективну і приватну власності на землю. Остаточну крапку в подоланні монополії держави у розпорядженні земельною власністю ставить Конституція України, відповідно до якої право на землю в Україні набувається і реалізовується громадянами, юридичними особами, територіальною громадою і державою, та новим Земельним кодексом. Право власності територіальної громади на землю визначається також Законом України “Про місцеве самоврядування”.

Проведення земельної реформи потребує вирішення тісно пов'язаних між собою питань: регулювання земельних відносин, управління земельними ресурсами, стан агропромислового комплексу та його реструктуризація, використання земельного фонду, правове забезпечення. На сучасному етапі земельної реформи одним із важливих напрямків є прискорення процесу приватизації земельних ділянок та створення умов для вільного обігу об'єктів земельної власності на засадах ефективності, прозорості, соціальної справедливості, забезпечення приватних, громадських і державних інтересів. Нові земельні відносини для організації раціонального землекористування вимагають оновлених методів управління цим процесом. Одним з таких методів може бути оптимальне поєднання громадських і приватних інтересів, однаково захищених законодавством.

В умовах проведення земельної реформи, зміни законодавчо-нормативної бази України, реформування форм власності на землю, впровадження ринкових принципів господарювання та участі територіальної громади як суб'єкта земельних відносин підвищення ефективності використання земель є необхідною умовою успішного проведення економічних і соціальних перетворень.

Власники землі повинні мати свободу у виборі найкращого та найефективнішого, в межах законодавства України, використання земельної ділянки, а територіальна громада - право вимагати, щоб використання земельної ділянки було прибутковим.

Таким чином, проблемою дослідження, яке базується на аналізі сучасного стану на ринку землі в Україні, є правова неврегульованість ринку земель комунальної власності в Україні.

:

Земельна реформа - одна з найскладніших з життєвизначальних радикальних суспільних змін, що відбуваються в Україні. Реформа започаткована і здійснюється в умовах поглиблення загальної соціально-економічної кризи. Земельна реформа в Україні почала вже своє друге десятиліття — із моменту, коли Верховна Рада, тоді ще УРСР, своєю постановою від 18 грудня 1990 року «Про земельну реформу» ініціювала цей процес. Однак практично до грудня 1999-го перетворення були млявими. І лише підписаний 3 грудня 1999 року Указ Президента України «Про негайні заходи з прискорення реформування аграрного сектора економіки» радикально змінив швидкість процесу

трансформації відносин власності. За період проведення земельної реформи процес економічних реформ супроводжується посиленням кризи в усіх сферах аграрного сектора.

Нинішня земельна реформа в Україні - четверта за останні 130 років. Дві перші здійснювалися, коли Україна входила до складу Російської імперії, третя - коли вона була складовою частиною колишнього СРСР, четверта, сучасна, здійснюється в умовах надбання нею статусу суверенної держави.

Чинне земельне законодавство України ще не повною мірою орієнтоване на вирішення питань землекористування. Формування нормативно-правової бази сьогодні значно відстає від потреб регулювання нових земельних відносин. Формування на цивілізованих засадах ринку землі неможливе через відсутність ряду законів — “Про державну реєстрацію прав власності на нерухоме майно”, “Про державний земельний кадастр”, “Про оцінку земель”, “Про іпотеку”, “Про охорону земель” та інші. Внаслідок цього:

- недосконалість правового регулювання земельних відносин;
- непослідовність політики щодо роздержавлення земель (її приватизації і муніципалізації);
- відсутні цілі ланки в реалізації землевпорядної документації та її використанні при земельно-господарському устрої території;
- не відпрацьовані економічні методи впливу на характер та інтенсивність використання земель;
- недосконалість системи набуття, реєстрації і захисту прав власників землі й землекористувачів, існуючих процедур відведення земельних ділянок та одержання дозволів на їх забудову;
- бракує фінансово-правових механізмів придбання земельних ділянок для здійснення підприємницької діяльності та розрахунку за придбані земельні ділянки з метою стимулювання первинного ринку земель;
- недостатня розвиненість умов для ефективного функціонування ринкових інституцій (земельних бірж, земельних банків, земельних аукціонів тощо), які б забезпечували розвиток і функціонування вторинного ринку землі;
- не врегульовані питання розподілу функцій та повноважень органів місцевої влади.

Розвиток земельного ринку неможливий без чітко визначених земельних або майнових прав (права власності, права забудови, права оренди, права застави, сервітутів, права переважного придбання тощо), які можуть легко передаватися від продавця покупцеві в порядку укладання цивільно-правових угод. Тому що власність на землю - це економічна категорія, яка характеризує стосунки між людьми та їх колективами в процесі використання землі (землекористування), тобто суспільні відносини. Однак головним є те, що відносини між окремими індивідами та їх групами складаються з приводу привласнення матеріальних благ (земельної ренти). Це вже є матеріальною стороною відносин власності на землю. Разом з тим, як і будь-які інші суспільні відносини, власність на землю має і соціальну сторону, яка визначає характер взаємодії між людьми в процесі привласнення конкретної земельної ділянки як засобу виробництва та його продуктів, оскільки таке привласнення передбачає усунення від неї інших осіб. Виходить, що економічні відносини власності на землю - це суспільні відносини окремих землевласників та їх колективів з приводу привласнення конкретних земельних ділянок шляхом усунення від них усіх інших осіб. Зміст економічних відносин власності на землю розкривається через володіння, користування і розпорядження земельною рентою (матеріальними благами).

- закріплення матеріальних благ (земельної ренти) за конкретними власниками - індивідами чи колективами, фактичне утримання земельної ділянки у сфері господарювання (проживання) цих осіб.

- одержання від земельної ділянки корисних властивостей, які дають змогу задовольнити відповідні потреби землекористувача (індивіда чи колективу).

- визначення власником юридичної або фактичної долі земельної ділянки. Індивід або колектив здійснює володіння, користування і розпорядження землею (земельною рентою), керуючись власними інтересами, незалежно від волі й бажання інших осіб (за винятком окремих обмежень). Тому економічні відносини власності на землю в будь-якому суспільстві закріплюються за допомогою норм права і набувають характеру земельних правовідносин.

Право власності на землю набувається і реалізується згідно зі ст. 14 Конституції України громадянами, юридичними особами та державою. Право комунальної власності на землю - це право територіальної громади володіти, ефективно використовувати і розпоряджатися на власний розсуд

і в своїх інтересах землею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. У комунальній власності знаходяться території, зарезервовані для розвитку міст, земельні ділянки під об'єктами історико-культурної спадщини та природно-заповідного фонду, землі загального користування, що знаходяться в межах населених пунктів, а також земельні ділянки, на яких розміщені об'єкти комунальної власності. Зазначене право комунальної власності на землю набувається і реалізується в разі:

1. передачі земель державної власності в комунальну;
2. вилучення (викупу) земельних ділянок для громадських потреб відповідно до законодавства України;
3. укладання цивільно-правових угод.

Нові земельні відносини для організації раціонального землекористування вимагають оновлених методів управління цим процесом. Нагальною потребою є виконання землевпорядних робіт, пов'язаних з приватизацією та розмежуванням земель державної і комунальної власності. Бо володіючи землею, територіальна громада, згідно з законодавством України, може не лише розвивати інженерно-транспортну, соціальну та природоохоронну інфраструктуру, а й виступати на земельному ринку як рівноправний партнер, що використовує землі комунальної власності як фінансово-економічну основу місцевого самоврядування. Для територіальної громади земля є основною нерухомістю, яка дає постійний зростаючий прибуток. Виставляючи на ринок земельні ділянки, територіальна громада може регулювати ціни на землю збільшенням або зменшенням кількості пропозицій. Як учасник земельного ринку громада може здійснювати цілеспрямовану політику свого розвитку через примусове відчуження (викуп) земельних ділянок для суспільних потреб.

Неврегульованість питання щодо комунальної власності на землю часто стає на заваді процесів приватизації міських земель. Фактично склалася парадоксальна ситуація щодо визначення продавця земельних ділянок у містах: або органи місцевого самоврядування повинні розпоряджатися чужою власністю, або цю функцію на території міст повинні виконувати районні державні адміністрації. Тобто проблема розподілу повноважень щодо приватизації міських земель прослідковується протягом усього періоду проведення земельної реформи.

:

Підвищення ефективності використання земель комунальної власності є необхідною умовою успішного проведення економічних і соціальних перетворень. Тому зрозуміло, що повинен функціонувати чіткий механізм регулювання земельних відносин і управління землекористуванням, адже не існує цілком автономної власності на землю.

Відповідно до ст. 13 Конституції України земля є об'єктом права власності українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України.

Виходячи з цього можна виділити наступних гравців:

- *Верховна Рада України.*

Формування нормативно-правової бази на сьогодні значно відстає від потреб регулювання земельних відносин. За відсутності основних законодавчих актів процес реформування неминує набувати хаотичних, безсистемних і навіть асоціальних рис. Формування на цивілізованих засадах ринку землі неможливе через відсутність і ряду законів України — “Про державну реєстрацію прав власності на нерухоме майно”, “Про державний земельний кадастр”, “Про оцінку земель”, “Про іпотеку”, “Про охорону земель” й інших.

- *Кабінет Міністрів України.*
- *Рада міністрів Автономної Республіки Крим.*
- *Політичні партії.*
- *Обласні державні адміністрації.*
- *Київська і Севастопольська міські державні адміністрації.*
- *Районні державні адміністрації.*
- *Сільські, селищні й міські ради.*
- *Районні ради.*

- *Обласні ради.*
- *Обласні та районні відділи земельних ресурсів.*

У державній власності залишаються всі землі України, за винятком земель комунальної та приватної власності. Згідно з чинним законодавством право державної власності на землю набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій в разі:

1. вилучення (викупу) земельних ділянок для державних потреб;
2. укладання цивільно-правових угод;
3. за правом спадкоємства.

Передача земель з державної власності в комунальну має здійснюватися за рішенням:

- Кабінету Міністрів України (крім земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що перебувають у сфері управління районних державних адміністрацій);
- Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (щодо земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що перебувають у сфері управління районних державних організацій).

Передача земель з комунальної власності в державну має здійснюватися за рішенням: сільських, селищних, міських рад (щодо земельних ділянок права комунальної власності відповідних територіальних громад); районних, обласних рад (щодо земельних ділянок права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад).

Розмежування земель державної і комунальної власності полягає у визначенні і встановленні в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок, що перебувають у державній і комунальній власності. До повноважень Кабінету Міністрів України стосовно цього питання має відноситися:

- визначення меж земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що належить до сфери управління Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Вищого арбітражного суду України, Генеральної прокуратури України, центральних органів виконавчої влади, Національної академії наук України, галузевих академій наук, інших державних наукових установ та організацій;
- визначення меж земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що перебувають у сфері управління Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;
- визначення меж земельних ділянок, на які встановлено обмеження.

До повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій віднесено визначення меж земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що перебувають у сфері управління районних державних адміністрацій.

Неврегульованість питання щодо комунальної власності на землю часто стає на перешкоді процесам приватизації міських земель. Фактично склалася парадоксальна ситуація щодо визначення продавця земельних ділянок у містах. Проблема розподілу повноважень щодо приватизації міських земель простежується протягом усього часу земельної реформи. Як результат зараз відповідно до діючого законодавства продаж і передача земельних ділянок у власність може здійснюватися за рішеннями:

- місцевих рад – за Земельним кодексом, Законом про місцеве самоврядування й Законом про місцеві державні адміністрації; за Указом Президента України 1999 р. при приватизації земель комунальної власності;
- місцевих державних адміністрацій і виконавчих ор

ДФ

В

зазом цінта

- органів приватизації за участю органів по земельних ресурсах - за Указами Президента України 1993 і 1999 р. при приватизації земельних ділянок під об'єктами незавершеного будівництва та автозаправними станціями та Законом України "Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва".

Важко дати однозначну оцінку такому стану. Є і бажання прискорити процедуру передачі земельних ділянок у власність, і бажання узгодити цю процедуру з процесами приватизації майна, і бажання нарешті визначитися щодо земель державної і комунальної власності. Але зволікання з вирішенням питання щодо розподілу повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування в частині регулювання земельних відносин навряд чи сприятиме становленню й ефективному функціонуванню ринку землі.

Іншими зацікавленими сторонами є:

- ЗМІ.
- Підприємства різних форм власності.
- Громадські організації.
- Територіальні громади.
- Громадяни.

Забезпечення сталого розвитку міст безпосередньо пов'язане з включенням земель комунальної власності у ринковий обіг, де важливе місце посідає приватизація земельних ділянок для особистих потреб громадян і для здійснення підприємницької діяльності, яка охоплює основні види економічної діяльності, що в свою чергу сприяє прискоренню ринкових перетворень.

Приватизація підприємствами та іншими суб'єктами підприємницької діяльності земельних ділянок несільськогосподарського призначення, площа яких складає в Україні близько 200 тис. га, дасть змогу залучити до консолідованого бюджету понад 10 млрд. грн., в тому числі майже 4 млрд. грн. у містах. Водночас дві третини земель під приватизованими підприємствами передані в постійне або тимчасове користування, тобто не залучені в економіку підприємств і міст.

Продаж земель несільськогосподарського призначення, особливо на території міст, дає великий прибуток і значно поповнює бюджет громади. І все б нічого, як би цей процес був законодавчо регламентований, економічно прорахований, а також соціально оправданий. Але часто так звані "земельні інтриги" втручаються в інтереси простих громадян, заважаючи створенню сприятливого для життя, безпечного соціального клімату.

,

:

- 1) Продовження існуючої політики щодо землекористування;
- 2) Розробити регіональний "пілотний" проект з формування земель комунальної власності;
- 3) Вирішити питання щодо прав власності на землю в Україні в цілому, не використовуючи ніяких експериментів і не витрачаючи марно час

1.

Проведення аграрної реформи, і зокрема земельної, залишається досить складною проблемою для сучасної України. Однією з основних причин виникнення цієї проблеми є недосконалість законодавчо-правової бази України щодо землекористування й управління земельними ресурсами, а також прями та приховані інтереси певного кола гравців.

Переваги альтернативи: не потребує додаткових коштів.

Недоліки альтернативи: нерозв'язана проблема гальмує розвиток ринку землі, місцеві громади часто майже втрачають дуже доходну статтю свого бюджету, неминуче призведе до виникнення гострого конфлікту між органами державної влади і місцевого самоврядування.

2.

“ ”

Нагальною потребою є виконання землевпорядних робіт, пов'язаних з приватизацією та розмежуванням земель державної і комунальної власності. Для їх виконання потрібно:

- встановити межі міст і інших населених пунктів;
- розробити плани земельно-господарського устрою міст з метою здійснення зонування території і визначення обмежень щодо передачі земель державної власності в комунальну;
- встановити межі земельних ділянок спільної, сумісної і спільно-часткової власності на землю в забудованій території;
- розробити схеми приватизації;
- запровадити державний реєстр земельних ділянок і прав на них.

З огляду на проблеми, розглянуті вище, потрібно розробити пілотний проект та впровадити його на території будь-якого регіону України з формування земель комунальної власності, на базі якого відпрацювати механізми передачі земель із державної власності в комунальну, апробувати сформульовані основні положення про комунальну власність на землю, прийняти Закон України "Про розмежування земель державної і комунальної власності".

Переваги альтернативи: набуття досвіду такої роботи з метою його подальшого поширення.

Недоліки альтернативи: здійснення "пілотного" проекту потребує прийняття законодавчих актів вищої державної влади, залучення центрального фінансування.

3.

1. Протягом 2002—2004 років необхідно завершити процес юридичного і технічного оформлення землеволодінь і землекористувань усіх типів із фінансуванням цих заходів окремою статтею держбюджету і за рахунок залучення коштів міжнародних організацій.

2. Протягом 2002—2004 років сформувати на основі Цивільного й Земельного кодексів України цілісну правову базу ринкового господарювання земельними ресурсами. Слід чіткіше визначити в законі права та обов'язки орендодавців і орендарів землі, установити економічно обґрунтований і диференційований, залежно від місця розташування та якості землі, розмір орендної плати.

3. Протягом 2002—2004 років потрібно ухвалити закони України "Про розмежування земель державної та комунальної власності", "Про державну реєстрацію прав власності на нерухоме майно", "Про державний земельний кадастр", "Про оцінку земель", "Про іпотеку", "Про охорону земель", "Про землевпорядження".

4. Кабінет міністрів України з залученням комерційних банків міг би створити Земельну біржу України — закрите акціонерне товариство, у якому контрольний пакет (50% плюс одна акція) було б закріплено терміном на 10 років у власності держави. Протягом п'яти років усі угоди купівлі-продажу земельних ділянок слід було б здійснювати винятково через Земельну біржу України, а всі інші угоди стосовно відчуження майна підлягали б обов'язковій реєстрації на біржі. Запровадження такого механізму на початковому етапі створення земельного ринку дозволить здійснювати операції під ефективним контролем держави.

5. Через п'ять років зняти заборону для іноземних юридичних і фізичних осіб, а також осіб без громадянства на придбання у власність земельних ділянок — за умови, що їхній розмір у володінні однієї особи не перевищить 100 га або іншого розміру, встановленого законом для цієї категорії власників. Збереження цих обмежень необхідно для вирівнювання умов доступу до земельних ресурсів із боку юридичних і фізичних осіб усіх форм власності в умовах, коли іноземні юридичні та фізичні особи мають значно більше фінансових можливостей для купівлі землі. Особливої уваги при цьому потребують заходи для запобігання укладення фіктивних угод щодо земельних ділянок.

Переваги альтернативи: вироблено єдиний підхід до розподілу земельних ресурсів і землекористування, управління земельними ресурсами відбувається за визначеними стандартами, вироблено чіткий розподіл повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування, все це вкупі буде позитивно впливати на всі показники економічного і соціального розвитку на Україні в цілому й для кожної територіальної громади окремо.

Недоліки альтернативи: потрібен час для оновлення та розробки відповідної законодавчої і нормативної бази, значні кошти для організації нових інститутів (Земельна біржа, Земельний банк, земельні аукціони тощо).

:

Порівняльна оцінка альтернатив

Критерії	Альтернативи		
	1	2	3
Результативність	0	4	3
Політична здійсненність	2	4	3
Адміністративна здійсненність	4	4	2
Ефективність	1	4	4
Справедливість	0	3	4
<i>Підсумок</i>	7	19	16

Примітка: альтернативи оцінені за шкалою від 0 до 4, де 4 – найкращий показник

Результативність:

- якщо вважати, що це результативність у вирішенні проблеми, то А1 дає тільки негативний результат, а А2 вимагає менш часу і коштів, ніж А3.
- *Політична здійсненність:*
- А1 отримала 2 тому, що і досі серед політичних сил нашої країни немає взаєморозуміння, що стосується землекористування;
- А2 і А3 різняться тим, що все ж таки пілотний проект “протягти” легше, ніж всю програму в цілому.

Адміністративна здійсненність:

- якщо вважати, що це складність та терміни впровадження, законодавчі обмеження, то найбільш здійснені А1 і А2.

Ефективність:

- якщо за цій показник візьмемо економічні витрати – вигоди, то зрозуміло, що найефективнішими будуть А2 і А3, але з різними термінами виконання проекту та з різними обсягами грошових витрат на відповідні заходи.

Справедливість:

- якщо вважати, що це непропорційний вплив на різні регіони, то ясно, що А3 привабливіша, але ж А2 надасть можливість набути досвіду, який в подальшому дозволить уникнути деяких помилок.

Враховуючи те, що Україна має порівняно незначний досвід у сфері управління земельними ресурсами в ринкових умовах, особливо це стосується земель комунальної власності, альтернатива 2 є найбільш ваговою тому, що дає можливість почати процес розв’язання проблеми в умовах браку коштів. При чому ця альтернатива надасть можливість набути досвіду такої роботи, що в подальшому допоможе зменшити витрати часу і грошей.

Впровадження:

- розробка нормативної бази, необхідної для здійснення пілотного проекту;
- розробка плану земельно-господарського устрою міст, розташованих на відповідній території;
- чітке встановлення меж земельних ділянок спільної, сумісної і спільно-часткової власності на землю;
- залучення вітчизняних та зарубіжних інвестицій для реалізації цього проекту;
- залучення членів вибраної територіальної громади у процес управління землями комунальної власності.

Комунікаційний план:

- проведення громадських слухань щодо проблеми розподілу земельних ресурсів;
- прес-конференції керівників органів державного управління і місцевого самоврядування з роз'ясненням положень проекту;
- висвітлення в засобах масової інформації досвіду інших країн;
- інформаційний супровід здійснення проекту;
- підготовка і перепідготовка кадрів, організація спеціальних семінарів та тренінгів для керівників і учасників здійснення проекту.

(УАДУ, Київ)

(проблеми фінансування інвестиційних програм органів місцевого самоврядування в Україні)

:

Яким чином Уряду України слід реформувати існуючу систему фінансування муніципальних інвестиційних програм?

:

Ринкове середовище, подальший розвиток територій вимагає від органів державного управління розробки дійових заходів щодо реформування існуючої системи фінансування інвестиційних програм, які впроваджуються органами місцевого самоврядування. В світовій практиці ці інвестиційні програми відомі як так звані “муніципальні” або “місцеві” інвестиційні програми.

Процес урбанізації в Україні поширює міський спосіб життя населення та форми спілкування, при

():

Світовий досвід свідчить, що деякі країни спромоглися підключити приватний сектор до прямого муніципального кредитування, в інших створено інститут спеціальних фінансових посередників, обов'язки яких полягають у тому, щоб підвищити фінансові надходження від приватного сектора та позичити ці кошти органам місцевого самоврядування. У країнах, що розвиваються, розподіл доходів на місцевому рівні піддається більшому регулюванню з боку центрального уряду. Частка доходів місцевого рівня у національному доході може різко змінюватися щорічно, або навіть у середині бюджетного року, якщо в державному бюджеті виникають труднощі. Там, де місцеві бюджети значною мірою залежать від розподілу доходів, а угоди щодо розподілу доходів є нестійкими, фактично неможливо розрахувати можливості органів місцевого самоврядування погашати борги. Ані потенціальні позикодавці, ані позичальники не знають, які надходження вони отримають у майбутньому згідно з розподілом доходів. Ця невизначеність щодо рівня надходжень трансформується у ризик неповернення кредитів.

Таблиця 1. Випуск боргових зобов'язань органами місцевого самоврядування України

Автономна республіка Крим	15.10.1996 р.	3 місяці 6 місяців 9 місяців 12 місяців	5 000,0	3 243, 5
Автономна республіка Крим	15.10.1996 р.	12 місяців	120 000,0	120 000,0
м. Дніпропетровськ	01.07.1995 р.		21000,0	Дія позики призупинена Не отримано
м. Донецьк	01.11.1995 р.	32 місяці	1952,1	Не отримано
м. Маріуполь	01.12.1996 р.	20 місяців	5000,0	532,1
м. Київ	01.07.1996 р. 01.07.1995 р.	3 місяці	51 320,0	1842,7
м. Одеса	01.05.1997 р.	13,5 місяців	61 000,0	61 000,0 гроші витрачено не за призначенням
м. Запоріжжя	01.06.1996 р. 31.06.1996 р.	2 місяці	2 000,0	2 000,0
м. Львів	01.04.1996 р.	31 місяць	2 000,0	1 996,7
м. Бровари (Київська обл.)	14.04.1998 р. 28.04.1998 р.	12 місяців Операційні цілі 12 місяців	200,0 800,0	25,0 475,0
м. Полтава	01.03.1996 р.	27 місяців	1 000,0	69,174
м. Кременчук (Полтавська обл.)	01.12.1996 р.	66 місяців	13 500,0	86,550
м. Комсомольськ (Полтавська обл.)	25.12.1995 р.	20 місяців	1 500,1	Позика закрита(не здійснена)

Серед основних способів надання кредитів органам місцевого самоврядування застосовують муніципальні позики та муніципальні облігації. Хоча цей механізм та ринки, що їх підтримують, мають істотні розбіжності, оцінка ризиків, які притаманні даному виду фінансової активності в обох випадках включає однакові по своїй суті процедури.

Основою будь-якої місцевої кредитної системи є здатність позикодавців і позичальників оцінювати ризик неповернення кредитів. В щойно утворених державах муніципальні кредитні ринки розвиваються досить повільно, через те що дуже складно визначити ризик неповернення кредитів, а забезпечити правильність визначення ліміту кредитування одного позичальника навіть ще складніше. Повернення кредитів за цими угодами має дуже різноманітні варіанти. Лише в рамках програм Світового банку рівень невиконання зобов'язань за проектами надання муніципальних позик варіюється в діапазоні від 0 до величини понад 90 відсотків. Саме тому центральні уряди більшості цих країн ключовим моментом в державному регулюванні ринку муніципальних позик вважають введення певних, цілком виправданих обмежень (табл.2).

Зосереджуючись на досвіді Польщі у галузі створення та функціонування кредитних систем органів місцевого самоврядування, необхідно звернути увагу на переважання сектору муніципальних запозичень з залученням інвестиційних ресурсів через посередництво великих банків як, то Банк Кредитовий Польський, Банк Хандльовий Польський й Банк РКО СА. При цьому співвідношення залучень капіталу через випуск облігацій муніципальних позик й банківські позички приблизно співвідносяться як 80% проти 20%.

В умовах ринкової економіки, більш високий кредитний ризик компенсується більш жорсткими умовами, щодо здійснення позики (Окрім України). Проте, деякі позикодавці можуть віддавати перевагу прийняттю на себе більш високих ризиків в обмін на потенціальне більш високі доходи.

Таблиця 2. Обмеження щодо умов муніципальних позик в деяких країнах

Країна	Коефіцієнт обслуговування боргу максимальне значення	Борги / "Надходження" максимальне значення	Інші обмеження
Литва	15% загального доходу, за винятком цільових грантів	Позики не повинні перевищувати 30% загального "доходу" у затвердженому бюджеті	1.Короткострокові позики мають бути сплачені протягом фіскального року 2.Жодних державних гарантій 3. Міністерство фінансів може встановлювати нижчу максимальну суму позик для окремих муніципалітетів, ґрунтуючись на виконанні бюджету 4. Довгострокові кредити можуть використовуватися лише для капіталовкладень
Польща	15% загального доходу (обслуговування боргу включає потенціальну заборгованість під гарантійні зобов'язання)	Немає	1.Короткострокові позики мають бути сплачені протягом фіскального року 2.Жодних державних гарантій, за винятком чітко обумовлених 3. Довгострокові кредити лише для капіталовкладень
Бразилія	Обслуговування боргу не може перевищувати 15% загального доходу або операційного надлишку за минулий рік, в залежності від того, яке з цих значень менше	Позики не можуть перевищувати 27% загального "доходу" затвердженого бюджету	1.Уряди штатів не мають змоги брати позики у Банках власного штату. 2.Жодних нових випусків облігацій до 2000 р., за винятком випусків для рефінансування 3. Довгострокові кредити лише для капіталовкладень 4. Обмеження на борг в іноземній валюті
Індія	Немає	Немає	1.Жодних позик в іноземній валюті 2. Довгострокові кредити лише для капіталовкладень 3. Необхідність послідовного затвердження кожної муніципальної позики або облігацій Урядом штату
Колумбія	Ліміт обслуговування боргу складає 30% регулярних надходжень, доки обслуговування боргу менше ніж 40% операційного надлишку. Коли обслуговування боргу перевищує 40% операційного надлишку, муніципалітети піддаються різним видам фінансового контролю	Немає	1.Тимчасове призначення зваженого ризику, що дорівнює 1,5, на муніципальні позики для обчислення достатності власного капіталу 2. Вимога, щоб вартість застави становила 150% позики 3. Встановлений ліміт на загальну суму несплачених боргів по відношенню до поточних надходжень

Всі без винятку учасники ринку муніципальних кредитів мають потребу в оцінці ризику неповернення кредитів. Позикодавець або інвестор є саме тією особою, яку найбільше цікавить питання, чи є позика "спроможною до повернення", оскільки на карту поставлені їхні гроші. Однак в умовах добре функціонуючого ринку позичальник так само зацікавлений в оцінці ризиків, які він приймає на себе, отримуючи позичку, а також ймовірний вплив цих ризиків на процентні ставки, які він му-

силь сплачувати зараз і в майбутньому. Ризик неповернення кредитів має бути всебічно розглянутий на тлі інших цілей позики, як з точки зору інтересів позичальників, так і з точки зору побудови кредитної системи. Набір стандартних правил щодо "кредитоспроможності", тобто визначення кордону, що розділяє затвердження позики та її відхилення, має враховувати існуючі протиріччя.

Здатність муніципалітетів сплачувати борги у більшості випадків залежить від економічних умов тобто рівень економічного ризику залежить від доходів муніципалітету та структури видатків. У зв'язку з цим:

1. місцеві уряди, які формують свої фонди за рахунок місцевих податків, особливо гостро реагують на місцеві економічні умови;
2. місцеві уряди, які покладаються насамперед на розподіл доходів, отриманих за рахунок стягнення державних податків, менш уразливі до місцевих економічних умов, але піддаються більшій небезпеці в разі економічних негараздів у будь-яких регіонах країни;
3. місцеві уряди, які змушені сплачувати заходи соціального забезпечення (такі як компенсаційні виплати з безробіття або лікування малозабезпечених) з місцевих надходжень, більш чутливі до економічних циклів, ніж місцеві уряди, які або взагалі не забезпечують такої діяльності, або витрати яких на цю діяльність відшкодовуються за допомогою трансфертів від центрального уряду. Населені пункти, що мають високу концентрацію економічної системи на зразок тієї, яка була притаманна колишньому СРСР, в яких зайнятість населення скорочується через економічну реструктуризацію стикаються з особливими труднощами при прийнятті на себе боргових зобов'язань.

,

:

У сучасних умовах розв'язання розглянутого питання можливо за наступними моделями. А саме:

- 1) Підтримується існуюча система залучень органами місцевого самоврядування через випуски облігацій місцевих позик. Облігації місцевих позик мають у собі одну з форм безпосереднього доступу до ринку капіталу;
- 2) Підтримується система залучення органами місцевого самоврядування фінансових коштів через муніципальні (спеціалізовані) банки-позикодавці;
- 3) Рациональне поєднання двох альтернатив надасть змогу виконавчим органам адміністративно-територіальних одиниць-позичальників найбільш ефективно залучати й використовувати фінансові ресурси.

1.

Переваги альтернативи:

- широке публічне розкриття муніципальної фінансової інформації в цілях власного ефективного функціонування;
- поглиблена децентралізація (великий ступінь самостійності органів місцевої влади).

Недоліки альтернативи:

- поганий зворотній зв'язок між органами місцевого самоврядування як позичальниками та позикодавцями;
- поглиблена децентралізація (низький ступінь контролю з боку органів центральної влади);
- спрямування на організацію фінансування за рахунок облігацій може бути проблематичною для невеликих територіальних громад: фіксовані затрати на випуск облігацій місцевих позик при невеликому обсязі емісії, можуть так впливати на загальну вартість облігацій, що вони стануть неконкурентоспроможними у порівнянні з іншими джерелами фінансування;
- великі фінансові ризики для фінансування програм спрямованих на операційні цілі;
- розрив зв'язків з надання різних фінансових послуг, що отримують органи місцевої влади потребує, щоб в кожній з цих сфер існувала достатня кількість освічених фірм для досягнення на ринку реальної конкуренції.

2.

()

Переваги альтернативи:

- банки виконують "уповноважений контроль" за здійсненням позик з залученням фахівців-професіоналів, надає капітал, контролює власні позики й фінансовий стан позичальника. Як наслідок низькі фінансові ризики;
- довгострокові зв'язки між банком-позикодавцем й муніципалітетом позичальником мають у собі добрий зворотній зв'язок.

Недоліки альтернативи:

- з огляду на нестабільність сучасної української політичної системи можлива поява банку-монополіста на цьому ринку.

3.*Переваги альтернативи:*

- залучення як уповноважених операторів провідних українських банків на засадах громадського замовлення;
- застосування для невеликих муніципальних запозичень виключно системи з залученням банку як позикодавця;
- застосування для інвестування на оперативні витрати (короткострокові позики на поповнення фактично обігових коштів) виключно системи з залученням банку як позикодавця;
- здійснення інвестування капіталовкладень виключно шляхом з залученням через випуски облігацій муніципальних позик.

Недоліки альтернативи:

Враховуючи сучасний стан розвитку економіки, необхідно зазначити, що Уряд України, так само як і потенційні позикодавці та позичальники, має велику зацікавленість в ефективній роботі муніципального кредитного ринку та у відсутності надзвичайних ризиків неповернення кредитів. Проте, на сьогодні зазначену діяльність територіальних громад регулює, як законодавчий акт, лише Указ Президента України від 18 червня 1998 року №655/98 "Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що проводяться органами місцевого самоврядування". Але ж в цьому акті не визначені певним чином процедурні питання щодо цієї діяльності.

:

Саме тому, вважається за необхідну розробка цілісної загальнодержавної програми щодо підтримки розвитку кредитних систем органів місцевого самоврядування в Україні, яка повинна передбачити:

- стандартизацію фінансової звітності органів місцевого самоврядування з метою включення до неї інформації, важливої для кредитних ринків;
- розкриття для громадськості всіх фінансових звітів та бюджетів органів місцевого самоврядування;
- незалежні аудиторські перевірки фінансової діяльності органів місцевого самоврядування;
- контроль за обслуговуванням місцевого боргу на державному рівні;
- встановлення прозорих правил щодо можливого максимально допустимого боргу для виконавчих органів місцевого рівня, до яких входять ключові оцінки ризику неповернення кредитів.

Таким чином, узгоджена спільна робота Міністерства фінансів, Головного Управління Державного казначейства України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національного банку України, Управління регіональної політики Кабінету Міністрів України щодо розробки та приведення у відповідність законодавчої та нормативної бази сприятиме фіскальній децентралізації, зменшенню тягара на Державний бюджет, покращенню інвестиційного клімату, гармо-

нізації розвитку територій й регіонів, створенню нових робочих місць, ефективному використанню місцевих ресурсів.

:

- 1 Указ Президента України від 18 червня 1998 року №655/98 "Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що проводяться органами місцевого самоврядування."
- 2 Україна: поступ у 21 століття. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України //Урядовий кур`єр. - 2000. - 23 лютого.
- 3 Джордж Е. Петерсон, Соні Хаммам, Доповідь про політику в області програм управління міським господарством, 1997.
- 4 Pigeu Juliana and George E. Peterson, "Municipal Credit in Eastern Europe", prepared for USAID, 1994.
- 5 Emilia Denek, "Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego", Warszawa 2000.

(УАДУ, Київ)

:

Творення нової системи державного управління в умовах здійснення адміністративної реформи значною мірою залежить від формування нового типу державного службовця, оскільки більшість державних службовців (до 85%) в Україні працює від часів СРСР.

Населення з його зростаючою суспільною активністю сьогодні невдоволене діями державних службовців, якістю та несвоєчасністю надання послуг, безвідповідальністю і корумпованістю державних службовців.

Невідповідність рівня моральної культури державних службовців потребам сьогодення, породжує дрозлад, знижує ефективність діяльності управлінських кадрів.

Незавершеність законодавчої і нормативно-правової бази з питань етики і моралі державних службовців не сприяє впровадженню етичних норм через кодекси, правила поведінки, покращенню управлінської і кадрової ситуації в країні

Вживані державною владою заходи для вирішення цих питань, дають певний ефект, але суттєво не оздоровлюють систему державної служби.

:

Проблема етики й моралі в державному управлінні для України є новою і обумовлено це тим, що такі питання за радянських часів не досліджувались і не регулювались спеціальними нормативними актами. За попередньої системи влада вважала державного службовця “гвинтиком у великому механізмі” і цим звільнила його від дотримання будь-яких норм. У своїй діяльності державний службовець керувався такими принципами:

- чітке виконання директив зверху;
- зарозумілість, відчуженість у спілкуванні з людьми;
- шаблону-трафаретний підхід до будь-якої проблеми, ситуації;
- формальне ставлення до людей.

Ці принципи зайшли в очевидну суперечність з вимогами сьогодення. Їх основними критеріями:

- компетентність, досвідченість, вміння аналізувати;
- доступність і тактовність у спілкуванні;
- повага до особистості;
- допомога у вирішенні проблем громадянина.

Проблема етики й моралі на державній службі має загальний характер, охоплює всі гілки і рівні влади.

За даними соціологічних досліджень населення України низько оцінює ефективність роботи апаратів органів влади. Як ефективну роботу апарату парламенту оцінили лише 4,4% респондентів (середня оцінка 2,03 бали). Роботу апарату Уряду та міністерств вважають ефективною лише 10% опитаних (середня оцінка 2,36 бали); апарату Президента України – 11,7% респондентів (середня оцінка 2,41 бали); місцеві державні адміністрації – 12,9% (середня оцінка 2,37 бали). Тобто середня оцінка за п’ятибальною шкалою для апарату всіх гілок влади знаходиться між 2 і 3.

Рівень довіри населення до влади є також досить таки низьким: 33,5% респондентів зазначили, що довіряють Президенту України; 28,1% - довіряють Уряду; 25,7% - місцевій владі.

В оцінці громадської думки найпоширенішою поведінкою державних службовців є наступні: байдуже ставлення до людей і їх проблем, прагнення використати свою роботу в корисливих цілях, корумпованість, зневажання законів, недостатня вихованість, низька загальна культура. Все це підриває авторитет держави, завдає шкоди утвердженню демократичних основ управління суспільством, обмежує конституційні права громадянина, порушує принцип верховенства права, при-

зводить до гальмування та викривлення правових, соціально-економічних реформ у державі, порушує принцип соціальної справедливості, нищить духовні, моральні й суспільні цінності.

Тільки нещодавно почали говорити про проблему етичності й моральності на державній службі. Держава почала робити перші кроки для вирішення цієї проблеми. Це ухвалення Законів України “Про державну службу” (ст.5 і низка положень, пов’язаних з етичними нормами державної служби), “Про боротьбу з корупцією”, де частково врегульовані ці питання.

Торік в Україні прийнято “Загальні правила поведінки державного службовця”, що є узагальненням стандартів поведінки та добросовісності і де врегульовані питання етики, норми поведінки державних службовців, але які потребують доробки та пристосувалися у суспільстві.

На жаль, до теперішнього часу не розроблена цілісна система: етична норма - контроль – санкція (покарання) і механізми впровадження.

():

На сьогодні в Україні декілька поглядів на цю проблему як серед державних службовців, так і суспільства загалом.

Деякі вважають, що не варто у державі з нестабільним політичним, економічним станом витрачати час та зусилля на розв’язання питань моралі та етики на державній службі. Це є наслідком нерозуміння складності, масштабності та глибини перетворень, що відбуваються.

Інший підхід, якого дотримується Головердержслужба України, полягає в тому, що етика є необхідним інструментом успішного і ефективного управління на всіх рівнях державної влади.

Сучасний стан державної служби наочно демонструє необхідність обговорення питань етики. Випадки бюрократизму, хабарництва, зловживання і використання службового становища з корисливими цілями на всіх рівнях, - це, на жаль, наші реалії.

Головердержслужба, органи державної влади, маючи людські фінансові ресурси, повноваження, переконані, що етичні кодекси, правила поведінки державного службовця врегулюють суспільні відносини і дадуть можливість підвищити ефективність державної служби і довіру до державного службовця, сприятиме покращенню іміджу державних службовців.

Громадяни отримують підвищення якості надання послуг і зростання рівня загальної культури державних службовців, підтримавши введення і дотримання етичних норм через висловлення своєї громадської думки.

, :

- 1) Запровадження Загальних правил поведінки, етичних кодексів державного службовця на всіх рівнях державної влади;
- 2) Розробка цілісної системи “Етична норма – контроль - санкція (покарання)” і механізмів впровадження її у життя;
- 3) Створення етичних комісій, запровадження незалежної посади в органах державної влади – радник з етичних питань

I.

Загальні правила поведінки, етичні кодекси визначають тип людських взаєностосунків, що є оптим С х в кязанЖ [ержа□ С с Z жбо С я иц □ о □

Переваги альтернативи:

Допомога у розв'язанні практичних питань і надання консультацій з етичних питань, конфлікту інтересів під час виконання службових обов'язків державними службовцями.

Недоліки альтернативи:

Немає фахівців у цій галузі, підготовка яких потребує часу і фінансів.

:

Впровадження у життя правил поведінки, етичних кодексів і системи контролю за дотриманням цих нормативно-правових актів, дасть можливість підвищити ефективність діяльності управлінських кадрів, покращити імідж державного службовця і посилити боротьбу із такими явищами як хабарництво, зловживанням і використанням службового становища з корисливими цілями тощо .

При цьому слід враховувати національні традиції, культурну спадщину, історію політичного П

Встановлення етичних норм передбачає тривалий процес їх вивчення і внутрішнього сприйняття усіма учасниками управлінського процесу, як державними службовцями, так і пересічними громадянами, розробку пояснювальних документів і застосування методів оперативного управління.

Під час впровадження необхідно робити оцінювання змісту, здійснення, досягнення цілей та інших ефектів, моніторинг громадської думки.

Оцінювання допомагає ідентифікувати чинники, які сприяють або не сприяють успіху.

Моніторинг громадської думки дає можливість відслідковувати наскільки кодекси сприяють чи ні, підвищенню довіри населення до державних службовців, якості надання управлінських послуг.

Обов'язковим є ознайомлення пересічних громадян з етичними нормами державного службовця через ЗМІ, видання.

Розробка цілісної дієздатної системи “Етична норма – контроль - санкція”, навчальних програм з курсу “Професійна етика державного службовця”, проведення семінарів, практичних занять і тестувань з питань професійної етики серед державних службовців різних ланок державної влади.

Незалежна Україна успадкувала систему державної служби, яка за своєю сутністю, структурою, формами і методами управління відповідала командно-бюрократичній системі. Більшість державних службовців – це працівники партійно-державно-господарського апарату, які мають певний життєвий досвід, відповідний вишкіл, погляди, далеко не юний вік.

Державна служба значно відстає від вимог сьогодення і є в цілому мало результативною і ефективною, що викликає занепокоєння

Підготовка державних службовців – важливий напрям на шляху впровадження етичних кодексів, правил поведінки. Для реалізацію цієї альтернативи необхідно розробити і впровадити навчальні програми і курси з професійної етики державного службовця (дистанційне навчання, короткотермінові курси, проведення тематичних семінарів тощо), які б включали вивчення теоретичних положень етики, світового досвіду в цій галузі. Розробка методичних рекомендацій, підручників з професійної етики, розширення міжнародного співробітництва у цій галузі (семінари, конференції, програми обміну експертами, викладачами і фахівцями).

:

- 1 Аналітичні записки з розробки напрямів державної політики / Укл. О.І.Кілієвич, В.С.Романов.- К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 236 с.
- 2 Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. – К.: Видав. дім “Ін юре”, 1999. - 242 с.
- 3 Романов В., Рудік О., Брус Т. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. – К.: Основи, 2001. – 238 с.
- 4 Центр Разумкова 2000. - К.: Вид-во “Заповіт”, 2001. - 506 с.

(Дніпропетровський регіональний інститут державного управління УАДУ)

:

Яким чином створити сприятливі умови для розвитку малого та середнього бізнесу: аспекти кредитно - фінансової політики підтримки сектору підприємництва. Труднощі в доступі до кредитних ресурсів для малого підприємництва.

:

Система державної підтримки малого підприємництва, в Україні характеризується, з одного боку, великою кількістю законодавчих та нормативних актів, які декларують підтримку малого бізнесу, а з другого - практичною відсутністю механізмів такої підтримки в умовах державного дефіциту, слабкої координації заходів різних підрозділів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (часто - дублювання деяких функцій та повноважень) в напрямку розвитку малого підприємництва. Діяльність у сфері формування та реалізації єдиної державної політики щодо підприємництва регламентується Конституцією України, Законом України "Про підприємство" від 7.02.1991 р. №698-ХІІ, Постановою КМУ від 3.04.1996 р. №404 "Про концепцію державної політики розвитку малого підприємництва"; Указом Президента України від 12.05.1998 р. №456/98 "Про державну підтримку малого підприємництва"; Указом Президента України від 3.01.1998 р. "Про усунення обмежень, що стимулюють розвиток підприємництва", іншими законами України та підзаконними нормативно-правовими актами, ухвалені для їх виконання.

Надзвичайно низькою залишається частка сектора малого бізнесу у створенні валового внутрішнього продукту України - близько 7%, в той час як цей показник в країнах з розвинутою економікою в 10-12 разів більше. В Канаді цей показник дорівнює 56; в США - 79; у Польщі - 35; в Росії - 6. Частка зайнятих у цьому секторі економіки України складає 5% (78% - в Японії, 63% - в Польщі, 72% - в країнах Європейського Союзу, 11% - в Росії).

Зараз в Україні дуже складна ситуація з реальною фінансовою підтримкою розвитку малого і середнього бізнесу. З одного боку, підтримка малого та середнього бізнесу має бути стратегічним чинником в діяльності органів виконавчої влади, оскільки мале та середнє підприємство - потужний інструмент вирішення цілого комплексу соціально-економічних проблем у країні, завдяки своїй гнучкості до змін, антимонопольній природі, інноваціям, можливостям створення робочих місць, також малий та середній бізнес є стабільним джерелом надходжень до бюджету (він забезпечує 30-40% місцевих бюджетів). З іншого боку, малий та середній бізнес не є пріоритетними для залучення кредитних ресурсів комерційних банків.

Неадекватність розвитку фінансового сектора реальним потребам економіки призвела до низки небажаних явищ, що мають такі негативні тенденції:

- погіршення ситуації на ринку капіталів та інвестицій у малий та середній бізнес;
- подорожчання фінансових ресурсів;
- труднощі виробничого підприємництва що до кредитів комерційних банків.

За неможливості отримувати кредити офіційно, підприємства користуються послугами "чорного" ринку кредитів (легше взяти фінансові ресурси під 15% на "тіньовому" ринку, ніж оформити кредит в комерційних банках). Оскільки кредити видаються на певних умовах, то вони часто бувають такими, що затягують "молоді" підприємства до сектора тіньової економіки. "Тіньове" кредитування охопило ринкові структури і стало нормою поведінки у бізнесі. Спостерігається тенденція до зниження кількості *реальних* підприємств (їх приблизно в 2,5 рази менше, ніж офіційно зареєстрованих). Малі підприємства залишають ринок, тому що не витримують конкуренції, не мають достатнього обсягу оборотних коштів, або переходять до "тіньової" економіки. Фактично на цьому етапі склалася ситуація, коли вкрай потрібні реальні дії з боку держави, місцевих органів влади, і з боку підприємництва у виробленні стратегії та напрямків розвитку фінансового сектора.

Ось чому розвиток кредитно-фінансової політики щодо підтримки малого та середнього підприємництва в Україні – це питання економічної безпеки, прозорості, а також соціальної стабільності українського суспільства.

()::

Обмеженість засобів державної підтримки підприємництва примушує до пошуків якісно нових підходів, фінансових схем та механізмів підтримки суб'єктів малого та середнього підприємництва. Для того щоб прості та складні механізми були задіяні повною мірою, необхідно:

- враховувати інтереси самих підприємців та тих, хто надає їм підтримку;
- реально оцінювати об'єктивні межі, які дозволяє використання кожного механізму.

Суб'єкти малого та середнього підприємництва

На жаль, найтипівіша ситуація, коли підприємство має досвід в бізнесі, але йому потрібні інвестиції, фінансова підтримка, яку воно не має змоги отримати, тому що ринок кредитів не розвинутий, нема інституту гарантій.

За результатами експертного опитування понад 1000 керівників малих підприємств південних регіонів України (дослідження провела Рада з розвитку продуктивних сил України НАН України) можна переконалися в значно вищій активності підприємництва стосовно виконання програми економічного розвитку (табл.1).

В табл. 2 представлені дані експертного опитування, за якими можна простежити розуміння підприємцями важливості непрямих заходів фінансової підтримки.

Таблиця 1. Найбажаніші для МП види державної підтримки, %

(за даними експертного опитування Ради з розвитку продуктивних сил України НАН України)

1.	Податкові пільги	20,0
2.	Пряма фінансова допомога	15,0
3.	Гарантії за кредитами комерційних банків	15,0
4.	Пільги при використанні виробничих приміщень (зокрема створення системи гарантій)	11,0
5.	Забезпечення безпеки	10,0
6.	Сприяння в одержанні обладнання за лізингом	10,0
7.	Залучення до виконання держзамовлень із гарантованим фінансуванням	9,0
8.	Сприяння у встановленні коопераційних зв'язків між малими та великими підприємствами	5,0
9.	Інформаційна підтримка	3,0
10.	Створення мережі бізнес-інкубаторів і центрів підтримки малого підприємництва	1,0
11.	Інше	1,0

Таблиця 2. Можлива участь підприємців у фінансуванні заходів державної програми підтримки МП (у % до кількості підприємців, готових брати участь у такому фінансуванні)

	1997	1998	2000
Удосконалення нормативно-правової бази	24,3	15,1	13,9
Удосконалення механізму фінансово-кредитної підтримки за рахунок нових фінансових технологій (гарантування)	28,6	18,5	15,7
Впровадження механізму мікрокредитування	9,7	15,4	12,9
Створення лізингового фонду	8,9	11,9	10,5
Створення венчурного фонду	3,3	8,2	9,6
Проект імпортозаміщення товарів	5,6	7,3	11,6
Розвиток мережі центрів підтримки підприємництва	6,2	9,1	8,6
Дослідження ступеня монополізації і визначення пріоритетних об'єктів демонополізації	6,5	8,3	10,7
Дослідження напрямків і методів залучення малих підприємств під час утворення фінансово-промислових груп	6,9	6,2	6,5

Результати таблиці свідчать про небайдужість, про гостре бажання підприємців брати участь у творчих процесах економічного розвитку.

Аналітично-інформаційний центр Асоціації підтримки розвитку приватного підприємництва в Україні "Єднання" провів соціологічне опитування серед представників малого та середнього бізнесу щодо їх потреб у мікрокредитах (участь взяли 400 підприємців). 84,3% респондентів стверджують, що їх потреба в кредитах дуже висока. Більшість з них (67,8%) відзначили, що використовують позики на такі цілі:

- розширення власного бізнесу, створення нових робочих місць - 28,9% опитаних;
- збільшення асортименту товарів - 30,8%;
- створення нового бізнесу - 22% ;
- придбання чи оновлення основних фондів - 5,8%;
- поповнення оборотних коштів - 6,9%;
- купівля патентів, ліцензій - 2,9%;
- розвиток виробничої зони - 2,7%.

Термін використання кредиту респонденти пов'язують з його розміром. На думку підприємців, позику, яка не перевищує 500 \$, реально можна повернути за 3-6 місяців; 500–1000 \$ - за 6 -12 місяців; 1000-5000 \$ й 5000-10000 \$ – відповідно за 1-2 й 2-3 роки. Під час опитування виявилось, що представники МСБ не дуже освічені в питаннях мікрокредитування (його можливостях та схемах). Процес кредитування бізнесмени пов'язують з банками або з приватними особами: родичами, колегами, знайомими, партнерами. Але в одночас приватні позики, не зважаючи на низькі чи нульові відсотки, підприємці вважають досить ризикованими.

Органи державної влади та місцевого самоврядування

Основні заходи державної політики щодо фінансово-кредитної підтримки розвитку підприємництва на державному та регіональному рівнях:

Законом України від 21.12.2000р. №2157-III було затверджено Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні. Активізація фінансово-кредитних та інвестиційних механізмів, пошук нових форм фінансово-кредитних механізмів підтримки малого підприємництва та впровадження регіональної політики сприяння розвитку малого підприємництва є одним з головних завдань і напрямків програми.

Можливість отримати безвідсоткову позику для занять підприємницькою діяльністю з'явилася у безробітних, з прийняттям 27.04.98 р. Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положень відносно застосування Закону України "Про зайнятість населення". Такий експеримент проводився у 2000 році в різних областях України. Безвідсоткові позички отримали 200 осіб.

В Дніпропетровській області виконуються регіональні програми розвитку малого підприємництва та заходів з перепідготовки управлінських кадрів для сфери підприємництва. "Регіональну програму розвитку малого підприємництва у Дніпропетровській області на 2001-2002 роки" розроблено для виконання Закону України "Про державну підтримку малого підприємництва" як складову частину "Програми економічного і соціального розвитку області на 2001 та подальші роки" на основі аналізу основних показників діяльності малого підприємництва у Дніпропетровській області протягом минулих двох років. Особливістю цієї програми є спрямованість на досягнення зрозумілих населенню та місцевій виконавчій владі певних соціально-економічних результатів, формування позитивного ставлення до підприємництва. Програмою передбачається подальше формування мережі інфраструктури фінансово-кредитної підтримки малого бізнесу; впровадження гнучкої інвестиційної підтримки, орієнтованої на виробничу та інноваційну сфери; стимулювання новостворених селянських (фермерських) господарств (розробка та втілення технологій кредитування суб'єктів малого підприємництва у напрямках пошуку механізмів, що пом'якшують умови кредитування підприємництва – зниження кредитної ставки, збільшення суми кредиту, збільшення терміну кредитування; розвиток і втілення альтернативних (індивідуальних) схем кредитування; забезпечення процесу фінансування за рахунок залучення до співпраці учасників фондового і валютного ринку (у цьому питанні планується вивчення досвіду регіонів, де вже існують венчурні фонди мікрокредитування, зокрема, міста Ужгород); фінансування проектів фе-

рмерських господарств щодо виробництва, зберігання і переробки сільгосппродукції (у співпраці із регіональним відділенням Державного фонду підтримки фермерів).

Фінансові установи – комерційні банки, інвестиційні та лізингові компанії тощо

Для комерційних банків робота з клієнтами, які одержують незначні кредити, є трудомісткою і низькорентабельною. Інший бік справи - це забезпеченість кредиту. Сьогодні малі та середні підприємства, в основному, не в змозі виконати заставні зобов'язання, тому що вони не мають достатнього забезпечення, або застава, яка ними пропонується, не досить ліквідна. Зрештою, і відсотки за кредити такі високі, що навіть за сприятливих економічних умов повернути їх важко. Банки віддають перевагу кредитуванню великих підприємств через збільшення співвідношення між абсолютним доходом з розрахунку на одного позичальника та накладними витратами щодо експертизи проекту, подальшому супроводженню та контролю за кредитним процесом у порівнянні з кредитуванням (мікрокредитуванням) малого та середнього бізнесу.

На сьогодні значну, але недостатню роль у розв'язанні проблем кредитування приватного бізнесу виконують кредитні лінії, започатковані деякими міжнародними фінансовими організаціями та НБУ. Привабливість цих кредитів в умовах інфляції зменшується, оскільки позику надають та повертають у вільноконвертованій валюті, а підприємець, який працює на внутрішній ринок, отримує прибуток у гривнях. Ризик втрат на різниці курсу на дату отримання становить валютний ризик, який у всіх проектах залишається за малим підприємством. Українські банки дуже обережні в роботі з клієнтами, тому не хочуть ризикувати: за іноземні кредити відповідає не позичальник, а банк. Відомі факти, коли вітчизняні банкіри були змушені перекредитовувати юридичних осіб, які не можуть розрахуватися за кредити, для того щоб відзвітувати перед іноземними кредиторами.

Проаналізувавши інтереси усіх зацікавлених груп, а також враховуючи наявні ресурси та можливості, можна розглянути такі альтернативи фінансово-кредитної підтримки розвитку підприємництва у регіоні:

- 1) Не змінювати теперішню політику;
- 2) Політика місцевої влади в напрямку популяризації діяльності кредитних спілок та підтримки розвитку мережі кредитних спілок в регіоні;
- 3) Утворення спеціалізованої регіональної позабанківської кредитно-гарантійної установи;
- 4) Диференціація місцевих податків та пільгових кредитів тим суб'єктам підприємницької діяльності, які ведуть виробничу діяльність, створюють робочі місця, працюють у пріоритетних напрямках.

1.

Переваги альтернативи:

Не потрібні ресурси та додаткові зусилля з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Недоліки альтернативи:

Політика не є результативною, в перспективі - малоефективне існування малого та середнього підприємництва або подальший перехід його до сектора "тіньової економіки".

2.

Специфічні риси кредитних спілок представлені у додатку 1.

Переваги альтернативи:

Філософія кредитних спілок передбачає мінімізацію фінансового ризику, завдяки якій вони більш-менш стійко реагують на постійну мінливість ринку.

Кредитні спілки пропонують різноманітні форми забезпечення кредиту, спрощене оформлення, документів, швидке надання кредитів, людяний підхід у складних життєвих ситуаціях. Механізм кредитної спілки передбачає добровільне акумулювання коштів його учасників, які згодні

відмовитися від високих ринкових ставок за депозитами комерційних банків з метою отримання пільгових кредитів, тобто це є відносно дешеві кредитні ресурси. Часто позичка кредитної спілки є тим стартовим капіталом, завдяки якому людина може започаткувати свою власну справу, поповнити обігові кошти на вже створеному підприємстві чи у фермерському господарстві. Нерідко ці кредити позичальники використовують для придбання технологічних ліній та нового обладнання.

Аналітичні дослідження, проведені фахівцями Національної асоціації кредитних спілок України, свідчать про те, що порівняно швидкий розвиток кредитно-спілкового в Україні зумовили такі обставини. З одного боку, зацікавленість громадян у надійному вкладенні власних заощаджень, а з іншого – реальна можливість отримати кредит на прийнятних умовах. Крім кредитних спілок на фінансовому ринку України таких послуг не надає жодна установа.

З досвіду країн з розвинутою економікою можна перекоонатися, що кредитні спілки є ефективними та надійними посередниками у системі фінансової підтримки суб'єктів малого підприємництва. Водночас там ці організації фінансують спорудження церков, лікарень, шкіл, центрів для літніх громадян, а також молодіжні заходи.

Кредитні спілки є інструментом, що допомагає розв'язувати соціальні та фінансові проблеми саме тим категоріям населення, які найбільше цього потребують. Рух кредитної кооперації є важливою складовою соціальної економіки, оскільки сприяє самоорганізації людей, становленню громадянського суспільства.

На цей час в Україні зареєстровано понад 400 кредитних спілок, що функціонують майже у всіх регіонах (в Дніпропетровській області 14 кредитних спілок). Найбільше таких організацій виникло в Західній Україні, де ще пам'ятають колишні "кредитівки" і де є прагнення до самопомогі. Загалом, кредитні спілки об'єднують близько 50 тис. громадян. Протягом 8 років існування, за умов перманентної економічної кризи, кредитні спілки продемонстрували свою життєздатність та перспективність.

На сьогодні вже закладено передумови для створення органу виконавчої влади, регулятора діяльності кредитних спілок, а саме: прийнято Закон України від 12.07.2001 р. "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", головною метою якого є забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг й захист прав їх учасників, створення умов для добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг. Протягом 3-х місяців від прийняття Закону Кабінет Міністрів України повинен підготувати та подати на розгляд Президенту України проект "Положення про спеціальний уповноважений орган виконавчої влади з питань регулювання ринків фінансових послуг".

Створення розгалуженої мережі кредитних спілок в регіоні сприяє економічній зацікавленості комерційних банків у боротьбі за ринок клієнтури у сфері малого та середнього підприємництва.

Впровадження цього не потребує значних додаткових ресурсів.

Недоліки альтернативи:

- Низька поінформованість населення щодо загальних принципів діяльності кредитних спілок (нестача публікацій в ЗМІ, телепередач на ці теми). Деяка частина населення регіону не готова сприйняти нові реалії в економіці. За звичкою розраховуючи, що держава допоможе вирішити всі соціальні та фінансові проблеми, люди не наважуються брати на себе відповідальність та робити самостійні кроки для забезпечення свого добробуту. Навіть серед представників органів державної влади та місцевого самоврядування є чимало тих, хто не бачить перспектив, що відкриваються з розвитком малого та середнього підприємництва.
- Нормативна база і різночитання в законодавчих актах сьогодні не сприяють швидкому розвитку мережі кредитних спілок, не стимулюють створення необхідної інфраструктури, яка б гарантувала збереження вкладів і сприяла взаємному кредитуванню між спілками.
- Нема державного органу, який здійснює регулювання, контроль діяльності спілок, збір статистичної інформації щодо їх діяльності.
- Складнощі добору (й обрання до керівних органів) кваліфікованих та порядних людей, які могли б очолювати кредитні спілки й успішно провадити фінансовий менеджмент.
- Деякі труднощі у поєднанні інтересів позичальників та кредиторів. Перші бажають якомога нижчих ставок за кредитами, другі – якомога вищих ставок за депозитами.

3.

Переваги альтернативи:

Система гарантій кредитів є не тільки формою захисту кредитора від збитків, а й важливим інструментом розвитку підприємницької діяльності, оскільки гарант здійснює залучення кредитних коштів до сфери малого та середнього підприємництва, ділячи ризики з кредиторами.

Недоліки альтернативи:

Невизначеність законодавчої бази. Указом Президента України від 20.05.99 р. №540/99 "Про утворення кредитно-гарантійної установи з підтримки малого і середнього підприємництва" було утворено Закрите акціонерне товариство "Кредитно-фінансова установа", головною метою якого є не лише надання позичок під прийнятний відсоток, а й надання гарантій при кредитуванні підприємців іншими комерційними банками. Співзасновником цієї установи згідно з Указом Президента став Державний фонд підтримки підприємництва, а Фонд державного майна та Національне агентство управління державними корпоративними правами повинні були зробити у статутний фонд внесок цінними паперами на суму 50 мільйонів гривень. Але внесок не був зроблений, тому роль ЗАТ "КГУ" у фінансовій підтримці підприємництва (зокрема на регіональному рівні) й досі недостатня. Також проект Закону "Про мікрокредитування" третій рік опрацьовується у Верховній Раді. Тобто адміністративна здійсненність цієї альтернативи уявляється дуже низькою.

Для впровадження альтернативи також потрібні великі додаткові матеріальні та людські ресурси.

4.

Переваги альтернативи:

Розвиток пріоритетних напрямків регіональної економіки, збільшення кількості робочих місць, зменшення податкового "тиску".

Недоліки альтернативи:

- бюрократичне протистояння;
- загроза штучного протекціонізму для невеликої кількості обраних підприємств;
- створення тіньових "лояльних" малих підприємств при великих акціонерних товариствах;
- надання пільг суб'єктам малого та середнього підприємництва без урахування реальної віддачі коштів і ресурсів, що виділятимуться;
- значні фінансові ресурси для впровадження альтернативи;
- тривалий термін впровадження альтернативи.

:

Таблиця 3. Порівняльна оцінка альтернатив за універсальними критеріями

	-	-	-	-	-
1	низька	низька	низька	висока	середня
2	середня	висока	висока	середня	середня
3	висока	висока	висока	низька	низька
4	висока	висока	середня	низька	низька

З огляду на порівняльний аналіз альтернатив за критеріями, для імплементації запропоновано альтернативу 2. Це не означає що альтернативи 3 і 4 не є ефективними, справедливими та результативними. Але на цей час політика альтернативи 2 є не лише задекларованою, а й здійсненою.

:

Для впровадження вибраної альтернативи регіональним органам влади необхідно розробити програму, спрямовану на підтримку розвитку кредитних спілок. В рамках програми:

- залучати ЗМІ з метою пропагування успішного досвіду роботи кредитних спілок;
- організувати семінари, конференції, за допомогою яких пропагувати успішний досвід роботи кредитних спілок серед підприємців області;
- активно співпрацювати з усіма кредитними спілками регіону з метою підвищення кваліфікації кадрів кредитних спілок, консультування з фінансових правових і бухгалтерських питань, фінансування спільних проектів для розвитку регіону;
- сприяти створенню інфраструктури для стабільної та ефективної діяльності кредитних спілок.

У пошуку додаткових можливостей потрібно звернути увагу на міжнародні та вітчизняні організації підтримки малого та середнього підприємництва, а саме:

- Національна асоціація кредитних спілок України;
- Всесвітня рада кредитних спілок (яка надає безкоштовну методичну допомогу);
- Канадська кооперативна асоціація та Українська кооперативна ради Канади;
- Проект Ньюбізнесет;
- Фонд Ноу-Хау;
- Міжнародна - фінансова корпорація.

Отже, стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу потребують цільової концентрації значних фінансових ресурсів. Крім бюджетних коштів необхідно повною мірою використовувати всі можливі позабюджетні джерела.

Соціальні цілі	Взаємодопомога, економічний самозахист на ринку фінансових послуг	Немає
Економічні цілі	Зменшення витрат членів спілки на отримання фінансових послуг, створення умов для накопичення та збереження від інфляції їхніх заощаджень	Отримання власниками прибутку від наданих клієнтам фінансових послуг
Статус	Неприбуткова організація (ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств")	Підприємницька організація
Організаційна форма	Громадська організація	Господарське товариство
Управління	Демократичне. Кожен має право одного голосу незалежно від суми його вкладу	Участь в управлінні (кількість голосів) пропорційна частці у статутному капіталі
Власники	Всі члени незалежно від часу вступу. Кількість власників не є фіксованою чи обмеженою. Відкрите членство з тенденцією до постійного зростання	Засновники та акціонери. Кількість фіксується в момент заснування і цілеспрямовано обмежується. Постійна тенденція до зменшення кількості власників
Клієнти	Виключно члени-власники кредитної спілки	Переважно особи, які не є власниками фінансової установи
Види послуг	Фінансові: надання позик та приймання вкладів. Нефінансові: виконання функцій поручника за своїх членів	Усі види фінансових послуг, окремі нефінансові
Законодавче регулювання	<ul style="list-style-type: none"> Указ Президента України від 20.09.93 р. №377\93 "Про затвердження Тимчасового положення про кредитні спілки в Україні" Постанова Національного банку України від 07.02.94р. №25 "Про погодження статуту кредитної спілки з питань кредитування та розрахунків з Національним банком" Закон України "Про об'єднання громадян" 	Підприємницьке чи спеціальне законодавство (про фінансові установи)
Державний нагляд	В Україні ще не визначено структуру, яка б здійснювала нагляд за діяльністю кредитних спілок, в інших країнах це - окрема державна агенція, окремий підрозділ міністерства фінансів чи центрального банку.	Здійснює центральний банк або окрема державна агенція

Сприяння розвитку підприємництва, а також створенню робочих місць в секторі малих та середніх підприємств є характерним для сучасної ринкової економіки Польщі.

Економічний розвиток Польщі обумовлений створенням юридичних, організаційних та фінансових підстав для заснування малих та середніх підприємств. Їх значення в польській економіці постійно зростає, бо працює в них понад 60% населення працездатного віку.

Від 1989 року на всіх рівнях громадської адміністрації проводяться заходи з метою створення умов для розвитку сектору МСБ. Гміни Польщі розпочали створення цілісної системи засобів підтримки сектора МСБ шляхом утворення Центрив підтримки бізнесу, Кредитних фондів, Спільних ощадно-кредитних кас (кредитних спілок), Фондів кредитних порук та Інкубаторів підпри-

емництва. Придатними були засоби міжнародних фінансових організацій, а саме: кошти Світового банку, уряду США та Європейського Союзу. Але для того, щоб можна було скористатися цією допомогою, необхідно вміти мислити категоріями проектів, планувати ефекти, результати, успіхи довгострокових планів. На цей час кожна гміна, кожний повіт, ко

- мікрокредити не потрібно забезпечувати заставою (замість цього можливе використання інших засобів: порука, гарантії тощо).

Для забезпечення гарантії повернення грошей, тут вдаються до взаємного поручництва. Якщо група з 4 -5 підприємців отримала кредити, але хтось один не може повернути позичку, то його частину боргу повертають інші учасники групи. Поступово збільшуючи розміри колективних кредитів, підприємці переходять до індивідуальних кредитів. Про високий ступінь ефективності цієї схеми свідчить хоча б той факт, що таким чином забезпечують 95% повернення позик.

Отже, на межі третього тисячоліття Україна остаточно визначила модель свого подальшого розвитку: будувати сучасну цивілізовану демократичну державу на засадах приватної власності, ринкових механізмів та інструментів, з потужним середнім класом, який становитиме 65% населення. Сприяння розвитку підприємництва активізує великий потенціал підприємницької діяльності та спричинить динамічний суспільно-економічний розвиток країни.

Єдиним для України варіантом розвитку є європейський ринковий вибір. Щоб його реалізувати, не варто продукувати нових аспектів розвитку, адже ринкові механізми у світі вже давно пропрацьовані. Їх потрібно лише втілити в життя з урахуванням української специфіки.

:

1. Закон України “Про підприємства в Україні” від 27.03.91 р. №887/ХІІ.
2. Закон України “Про банки і банківську діяльність” від 07.12.2000 №2112-ІІІ.
3. Указ Президента України “Про затвердження Тимчасового положення про кредитні спілки в Україні” від 20.09.93р. №377\93.
4. Указ Президента України “Про усунення обмежень, що стримують розвиток малого підприємництва” від 03.02.98 р. №79\98.
5. Указ Президента України “Про створення кредитно-гарантійної установи» від 20.05.99 р., №540\99.
6. Наказ НБУ “Про погодження Статуту кредитних спілок з питань кредитування та розрахунків і надання позичок кредитними спілками” від 17.03.94 р., №41
7. Браун Пол. Посібник з аналізу державної політики / Пер. з англ. - К.: Основи, 2000.
8. Веймер Д.Л., Вайнінг А.Р. Аналіз політики: концепції і практика. Пер. з англ. за наук. ред. О.Кілієвича. - К.: Основи, 1998.
9. Гаєвський М., Кіліанський Т. Засади організації та функціонування фондів кредитного поручництва. Польська фундація розвитку малих та середніх підприємств. 2000 р.
10. Гончаренко В. Кредитна кооперація. Форми економічної самопомоги сільського та міського населення у світі та в Україні (теорія, методологія, практика). – К.: Глобус, 1998.
11. Гончаренко В. Кредитні спілки як фінансові кооперативи: Міжнародна практика та український досвід. - К.: Наукова думка, 1997.
12. Малий бізнес в Україні: підприємці здатні відродити країну. – К.: Асоціація “Єднання”, 1997.
13. Романов В., Рудик О., Брус Т. Вступ до аналізу політики: Навч. посібник. - К.: Основи, 2001.
14. Пал Леслі А. Аналіз державної політики/ Пер. з англ.- К.: Основи, 1999.
15. Навчальний посібник “Політика регіональних і місцевих влад на підтримку бізнесу” /За сприянням Канадського бюро міжнародної освіти. – Дн.: ДФ УАДУ, 1999.
16. Економіст. - №6. – 2001
17. Економічний часопис. - №1,6. - 2000.
18. Вісник НБУ 2000 р. №1, 6
19. Бізнес. 1999 р. – №44, 45, 46.
20. Бізнес. 2000 р. – №21, 30, 32, 37, 40, 43.
21. Бухгалтерія. 2001 р. - №35/1 (450).
22. Малий бізнес // Баланс. – березень - 2001.

23. Регіональна економіка. - №3. - 1999.
24. Фінанси України. - №8,7. – 2001.
25. <http://www.ade.kiev.ua>
26. <http://www.woccu.org>
27. <http://www.ukrcu.kiev.ua>
28. <http://www.money4u.org.ru>
29. <http://www.coopcca.com>
30. <http://www.umrep.kiev.ua>
31. <http://www.rada.kiev.ua>

(Дніпропетровський регіональний інститут державного управління УАДУ)

-

:

Як підвищити ефективність державного управління в сфері охорони, збереження, раціонального використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду (далі ПЗФ) України (та Криму)?

:

З боку екології ця проблема глобального характеру, загальнопланетарного.

З боку організації відпочинку, оздоровлення населення - загальнодержавного.

З боку економічного розвитку - місцевого, тобто республіканського.

Екстенсивне природокористування призвело до знищення 70% цінних природних комплексів і ландшафтів України.

З початку сторіччя природа України дуже змінювалася під дією антропогенних чинників. Столипінська реформа спричинила велику сільськогосподарську експансію. Це призвело до винищення лісів (45% території на початку другого тисячоліття і лише 15% на початку 20-ого століття), розорювання цілинних земель та радикальних змін у природних екосистемах. 1929 року було примусово проведено колективізацію сільського господарства. Це глибоко змінило ландшафти та місця існування флори і фауни. Майже зникли степи як природний біотоп. Водно-болотні угіддя в районах північних лісів були висушені, інші – перебувають під загрозою зникнення в результаті людської діяльності. З іншого боку, було проведено іригацію південних степів. Крім того, забруднення від сільського господарства та промисловості, не кажучи вже про Чорнобильську ядерну катастрофу, вразило величезні території. Все це призвело до глибоких змін генетичного, біологічного, екологічного різноманіття та порушення стабільності.

До Червоної книги України занесено 541 вид рослин та 382 види тварин, до Зеленої книги України – 127 рідкісних і зникаючих типових рослинних угруповань. Понад 20 відсотків популяцій дикорослих лікарських, технічних видів рослин внаслідок безконтрольного використання перебувають на межі виснаження.

Особливо відчутною потреба в заповідній охороні природи Криму настала після Другої світової війни через потужний розвиток на півострові хімічної, гірничовидобувної, будівельної промисловості, транспорту, різке збільшення чисельності населення і курортно-рекреаційним бумом. Чисельність населення на півострові сягнула 2,6 млн. чоловік (близько 100 чол./кв.км.), а потік рекреантів в Крим за 70 останніх років зріс в 100 разів.

В умовах постійного погіршення стану довкілля і поглиблення екологічної кризи значення природоохоронних територій підвищується. Вони виконують нову функцію стабілізатора, тобто сприяють підтримці екологічної рівноваги, що органічно переплітається з уже усталеними функціями охороною рідкісних та зникаючих видів, збереженням біологічного та ландшафтного різноманіття та іншими.

Сучасний стан природно-заповідного фонду України та Криму

Найзахищенішими є природні комплекси в межах ПЗФ України, що включає біосферні та природні заповідники, національні природні та регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи і садово-паркового мистецтва, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки.

За роки незалежності України відбулося збільшення площі ПЗФ у два рази, тобто на один мільйон двісті гектарів природних та наближених ландшафтів, що дало можливість охопити 50% від потенційних потреб збереження біорізноманіття країни.

Загалом ПЗФ України (станом на 01.01.2001р.) має в своєму складі 6939 територій і об'єктів загальною площею 2508,7 тис. га, що становить 4,16% від території України. Охоплення заповідництвом природних ландшафтів у межах фізико-географічних країв є нерівномірним і становить від 18% до 62%. В цілому, у країні майже 2/3 видів природних ландшафтів не представлені в ПЗФ України.

Станом на 01.01.2001 р. до природно-заповідного фонду Криму включено 147 об'єктів, загальною площею 119129,46 га. З них 43 об'єкти загальнодержавного значення і 104 – місцевого значення. Заповідні території становлять 4,6% від площі Автономної Республіки Крим.

Динаміка структури природно-заповідного фонду Автономної Республіки Крим представлена у додатку 1.

Нинішня площа ПЗФ України та Криму, зокрема, ще не є достатнім гарантом для забезпечення збереження і відтворення генофонду тварин і рослин та різноманіття природних екосистем, насамперед на лівобережжі лісостепової зони, Наддніпрянщині та в степовій частині Криму, де під охорону взято лише 0,2-0,7 відсотка територій.

Завдяки державній та регіональній політиці, зусиллям наукової громадськості створено високорозвинуті регіональні мережі ПЗФ в Українських Карпатах, Подільській височині, Гірському Криму, Західному Поліссі тощо.

Резервуванням земель вдалося призупинити в Україні деградацію ландшафтів на площі 736389 га, в основному лісових, степових та водно-болотних екосистем.

Україна, підготувавши Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки, забезпечила спадкоємність програми "Заповідники" і сформувала перспективну мережу ПЗФ. Природоохоронними акціями на ПЗФ вдалося започаткувати "масовий зелений рух громадськості" всіх поколінь. Україна активно включилася в міжнародну екологічну інтеграцію і стала на європейський шлях розвитку природно-заповідної справи. Створено перший у світі трилатеральний українсько-польсько-словацький біосферний резерват "Східні Карпати".

Створено 15 нових установ ПЗФ, що складає близько половини всіх заповідників та національних природних парків.

Закон України "Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки" передбачає до 2005 року збільшення території ПЗФ на 1077 тис. га за рахунок створення нових та розширення нинішніх територій, що збільшить у новостворюваних установах кількість робочих місць на 4300 одиниць та до 2015 року ще на 1880 робочих місць при збільшенні площі ПЗФ на 470 тис. га.

Нормативно-правове забезпечення

Відносини в галузі охорони та використання природно-заповідних територій та об'єктів регулюються нормативними актами, що представлені у додатку 2.

Законодавча база досить розвинута, але має безліч білих плям, тому її треба доопрацьовувати. Наприклад, не створена єдина термінологічна база, що припускає різночитання та суперечності.

Консультації (зацікавлені сторони):

1.

) : Міністерство екології та природних ресурсів України з Головним управлінням національних парків та заповідної справи, Міністерство аграрної політики, Міністерство фінансів, Державний комітет лісового господарства, Державний комітет рибного господарства, Державні інспекції охорони Чорного та Азовського морів, Держуправління екології та природних ресурсів в Києві, Севастополі та в усіх обласних центрах України;

) : Науковий центр досліджень з проблем заповідної справи при Мінекоресурсів України, Національна академія наук України, Інститут ботаніки НАНУ, Інститут географії НАНУ;

) (): Українське товариство охорони природи, Товариство ботаніків, Товариство гідроекологів, Товариство захисту птахів, Географічне товариство та інші

національного рівня, що входять до складу Громадської ради НУО, створеної при Міністерстві екології та природних ресурсів України; а також НУО місцевого рівня.

2.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим (далі АРК), Верховна Рада АРК, Республіканський комітет екології та природних ресурсів АРК, Республіканський комітет водного господарства АРК, Республіканський комітет земельних ресурсів АРК, Міністерство сільського господарства й харчування АРК, Республіканський комітет лісового й мисливського господарства АРК, Міністерство курортів і туризму АРК, Державна станція захисту рослин АРК, Кримське Азово-Чорноморське басейнове управління відтворення, охорони водних живих ресурсів та регулювання риболовства, Південний науково-дослідний інститут морського рибного господарства й океанографії, Територіальний відділ “Геоінформ” в АРК, користувачі та власники земель, на яких розташовані об’єкти та території ПЗФ Криму, Асоціація підтримки біологічного і ландшафтного різноманіття “Криму”, Кримська філія Українського географічного товариства, Благодійний фонд “Порятунку рідкісних рослин і тварин” (м. Алушта), Товариство геоекологів Криму, Асоціація “Екологія й світ”.

Зараз в Україні політиці охорони довкілля, зокрема, розвитку та охороні ПЗФ приділяється більше уваги ніж коли-небудь раніше.

Але управління в сфері охорони, збереження, раціонального використання природно-заповідних територій та їх цінних компонентів ще не є взірцевими і потребує термінових заходів удосконалення.

В умовах економічної та екологічної кризи при переході до ринкових відносин та різних форм власності без ефективних заходів з боку держави процес деградації генофонду флори і фауни, ценозів, екосистем та ландшафтів стане незворотним.

Основні загрози природно-заповідного фонду

- Нерегульована рекреація;
- Пожежі;
- Поруби;
- Випасання;
- Браконьєрство;
- Збір рослин та знищення тварин;
- Самозахоплення земель;
- Зсуви.

Позиції органів державної влади

Функцію державного управління ПЗФ України покладено на Головне управління національних парків та заповідної справи Міністерства екології та природних ресурсів України. Політика Міністерства направлена головним чином на поширення мережі природно-заповідного фонду шляхом утворення нових територій та об’єктів, що охороняються.

Згідно Закону України “Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки” заплановано поступово розширяти ПЗФ України:

	Площа земельних угідь					
	Тис. гектарів			У відсотках до загальної площі країни		
	На 1.09. 2000 р	На 2005 р	На 2015 р	На 1.09. 2000 р	На 2005 р	На 2015 р
Національні природні парки	600	1455	2329	1,0	2,4	3,9
Природні заповідники	160	350	422	0,3	0,6	0,7
Біосферні заповідники	212	250	301	0,3	0,4	0,5
Інші категорії	1427	2200	3223	2,4	3,6	5,3
Усього:	2399	4255	06275	4	7	10,4

Позиції наукових та навчальних закладів

Оцінка стану природно-заповідних територій, раціональне використання природних ресурсів, проведення заходів щодо відтворення рідкісних природних комплексів неможливе без тісного співпраці з науковцями. На жаль, останні вважають, що узгодження своїх досліджень на заповідних територіях з органами Міністерства екології та природних ресурсів України не обов'язковим. Таким чином утворюються нежиттєздатні програми. Наприклад, в Криму вже протягом багатьох років авторитетні вчені працюють над таким проектом під назвою "Створення національного природного парку "Таврида", не зважаючи на сумнівну доцільність його створення.

Слабо задіяні вищі учбові заклади. В жодному з них не читається курс по заповідній справі, хоча це вже давно сформована самостійна природоохоронна галузь. Тому існує дефіцит спеціалістів для роботи в цій сфері.

Позиції неурядових організацій

На жаль, деякі неурядові організації місцевого рівня створюються тільки з метою отримання іноземних грантів, які вони не завжди використовують за призначенням.

Позиції користувачів заповідних територій

Користувачам заповідних територій, на яких покладені охоронні обов'язки, бракує коштів на оформлення правостановлючої документації, якісного здійснення охорони та на проведення наукових досліджень, необхідних для отримання лімітів використання цих територій а також запов-

□

\ Ж В о? ідних тС

н

зміцнення наукової бази.

Є однією з основних умов подальшого розвитку заповідної справи, яка передбачає розробку її теоретичних аспектів, проведення наукових вишукувань та експертиз, ведення моніторингу територій та об'єктів ПЗФ, аналіз та вдосконалення міжнародного і вітчизняного досвіду, пошук методик практичного застосування результатів наукових досліджень тощо;

кадрове забезпечення заповідної справи;

екологічна освіта і природоохоронна пропаганда.

Це основний механізм зміни світогляду людей, без якого успішне просування природоохоронних ідей і починань неможливе. Виходячи з досвіду західних країн, в його реалізації корисним може стати розвиток мережі недержавних природоохоронних структур.

Розвиток та поєднання всіх перелічених вище напрямів забезпечить подальший прогрес заповідної справи в Україні і допоможе зберегти природне середовище, домогтися гармонічного співіснування природи і людини та змінити звичний чисто споживацький підхід до природокористування на зважений і розрахований на далеку перспективу.

3:

Для деяких областей та регіонів України, у яких в основному зосереджені природно-заповідні території та об'єкти (Крим, Закарпаття), рекреаційне використання (відвідування будинків відпочинку, санаторіїв, туристичних та екскурсійних маршрутів, пам'ятних місць тощо) - повинне стати пріоритетним напрямком поліпшення економічного стану регіону. Розвиток цього напрямку дасть змогу отримувати кошти, необхідні для охорони та відтворення природних комплексів, що охороняються; сприятиме екологічному вихованню та освіті населення, пропаганді охорони природи.

Необхідно створити систему регульованого відвідування рекреаційних об'єктів з метою раціонального використання природних ресурсів, тобто не завдаючи шкоди природі. Розширювати мережу ПЗФ, в першу чергу, за рахунок створення національних природних парків та регіональних ландшафтних парків, які є природоохоронними, рекреаційними, культурно-освітніми та науково-дослідними установами.

Також слід активніше розвивати міжнародне співробітництво в цій сфері, але не тільки з метою залучення інвестицій, а й для перейняття досвіду державного управління охоронними територіями. Наприклад, важливе значення має для України досвід Польщі у заповідній справі та рекреаційному використанні природних територій, де значно розвинута мережа національних і ландшафтних парків.

Екологічна мережа Польщі включає 20 національних і 69 ландшафтних парків, понад 1000 інших природоохоронних територій. Високий рівень охорони природи, збереження біологічного та ландшафтного різноманіття в Польщі поєднано з "органічним" землеробством, екотуризмом, відновленням та відтворенням традиційних промислів.

4:

Приведе до деградації природних комплексів, які мають наукову, екологічну, естетичну, рекреаційну цінність, тобто тих, що є основним потенційним джерелом прибутків для деяких регіонів.

:

Таблиця 1. Порівняння альтернатив

Критерії оцінка	Альтернативи			
	1	2	3	4
ефективність	середня	висока оцінка	висока оцінка	низька
результативність	низька	середня	висока оцінка	низька
справедливість	низька	висока оцінка	висока оцінка	низька
адміністративна здійсненність	середня	середня	середня	висока оцінка
політична здійсненність	середня	середня	середня	висока оцінка

На підставі порівняльного аналізу рекомендуємо для першочергового впровадження альтернативу 3 – "Раціоналізація використання територій та об'єктів ПЗФ", як стабілізатор економічної ситуації. Реалізація цієї альтернативи також дозволить організувати контрольоване, раціональне,

науково-обґрунтоване використання природних комплексів, що охороняються, враховуючи допустимі антропогенні навантаження.

Дальшим кроком повинно стати впровадження альтернативи 2.

:

Заходи з реалізації альтернативи 3:

- законодавчо врегулювати відносини між рекреаційним використанням та охороною ПЗФ;
- посилити державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства на територіях та об'єктах ПЗФ;
- налагодити співпрацю органів державного управління з науковими закладами з метою проведення доцільних наукових досліджень на територіях природно-заповідного фонду;
- впровадити курс лекцій із заповідної справи на кафедрах екології та раціонального природокористування у вищих навчальних закладах;
- активніше проводити пропаганду охорони природи;
- розширення міжнародного співробітництва.

	1995 01.01.1996 .		1996 01.01.1997 .		1997 01.01.1998 .		1998 01.01.1999 .		1999 01.01.2000 .		2000 01.01.2001 .	
	'	'	'	'	'	'	'	'	'	'	'	'
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Природні заповідники	4	61791.1	4	61791.1	4	61791.1	6	63833.5	6	63833.5	6	63833.5
Заказники загальнодержавного значення	13	35457.7	13	35457.7	13	35457.7	13	35457.7	13	35457.7	13	35457.7
Пам'ятки природи загальнодержавного значення	13	639	13	639	13	639	13	639	13	639	13	639
Ботанічні сади загальнодержавного значення	1	876.6	1	876.6	1	876.6	1	876.6	1	876.6	1	876.6
Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення	10	276.2	10	276.2	10	276.2	10	276.2	10	276.2	10	276.2
Регіональні ландшафтні парки місцевого значення	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2720
Заказники місцевого значення	15	10488	15	10488	16	10508.4	16	10508.4	16	10508.4	16	10368.4
Пам'ятки природи місцевого значення	53	2426.5	53	2426.5	55	2435.59	55	2435.59	55	2435.59	55	2435.59
Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва місцевого значення	13	266.7	13	266.7	14	284.12	18	348.19	19	362.61	20	303.97
Заповідні урочища місцевого значення	9	2211	9	2211	10	2215.3	10	2215.3	10	2215.3	10	2215.3
Дендрологічні парки місцевого значення	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3.2
:	131	114432.8	131	114432.8	136	114484.01	142	116590.48	143	116604.68	147	119129.46

Площа території АРК (за винятком м. Севастополя) складає 2608135 га; відсоток “заповідності” складає – 4.6 %.

- 1 Браун, Пол Л. Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. - К.: Основи, 2000. – 243 с.
3. Вайс, Керол Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики: пер. з англ./ Наук. ред. пер. О. Кілієвіч. - К.: Основи, 2000. – 671 с.
4. Пал, Леслі А. Аналіз державної політики: Пер. з англ. - К.: Основи, 1998. – 422 с.
5. Романов В., Рудік О., Брус Т. Вступ до аналізу державної політики: Навч. Посіб. - К.: Основи, 2001. – 238 с.
6. Водний кодекс України (6.06.1995 р.).
7. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. - Київ, 1998.
8. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 р.
9. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 р.
10. Закон України “Про природно-заповідний фонд України” від 16.06.1992 р.
11. Закон України “Про тваринний світ” від 3.03.1993 р.
12. Закон України “Про ратифікацію Конвенції про охорону біологічного різноманіття” від 29.11.1994 р.
13. Закон України “Про екологічну експертизу” від 9.02.1995 р.
14. Закон України “Про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів” від 29.10.1996 р.
15. Закон України “Про приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі” від 29.10.1996 р.
16. Закон України “Про рослинний світ” від 9.04.1999 р.
17. Заповідники Крима на рубежі тисячелетий, материалы республиканской конференции 27 апреля 2001 года Симферополь, Крым. - Симферополь, 2001.
18. Заповідна справа на межі тисячоліть. - Канів, 1999.
19. Земельний кодекс України (13.03.1992 р.).
20. Кодекс України про надра (27.07.1994 р.).
21. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (995-089) (1972 р.)
22. Конвенція про збереження кочових видів диких тварин (995-136) (1979 р.)
23. Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (995-065) (1992 р.)
24. Конвенція про охорону та відтворення транскордонних водотоків та міжнародних озер (994-273) (1999 р.)
25. Лісовий кодекс України (21.01.1994 р.).
26. Научно-прикладные основы создания природного национального парка «Таврида» и большой этнографической тропы в Крыму. - Симферополь «СОНАТ», 2000.
27. Національна доповідь про стан наваколишнього природного середовища в Україні, підготовлена Міністерства безпеки України, під заг. ред. В. Шевчука, 1999. - 161 с.
28. Огляд результативності природоохоронної діяльності Україна, ООН Нью-Йорк - Женева, 2000.
29. Постанова Верховної Ради України “Про затвердження Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” від 5 березня 1998 р. №188/98-ВР
30. Постанова Верховної Ради України “Про вдосконалення державного управління заповідною справою в Україні” від 12.11.1997 р. №1259
31. Постанова Верховної Ради України “Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об’єктів природно-заповідного фонду України” від 21.04.1998 р. №521
32. Постанова Верховної Ради України “Про Червону книгу України” від 29.10.1992 р.

33. Постанова Верховної Ради України “Про впорядкування управління заповідниками та національними природними парками” від 23.12.1993 р.
34. Постанова Верховної Ради України “Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні” від 22.09.1994 р.
35. Постанова Верховної Ради України “Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” від 05.03.1998 р.
36. Указ Президента України “Про збереження і розвиток природно-заповідного фонду України”, від 8.09.1993 р. №362/93
37. Указ Президента України “Про біосферні заповідники в Україні”, від 26.11.1993 р. №563/93
38. Указ Президента України “Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій”, від 10.04.1994 р. №79/94
39. Указ Президента України “Про створення заказників загальнодержавного значення”, від 10.12.1994 р. №750/94
40. Указ Президента України “Про оголошення територій та об’єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення”, від 20.08.1996 р. №715/96
41. Указ Президента України “Про резервування цінних природних територій для наступного заповідання”, від 24.04.1998 р. №374/98

(Львівський регіональний інститут державного управління УАДУ)

(на прикладі центральної частини історичної забудови м. Львова)

:

Розглядається проблема збереження та належного утримання унікального історичного середовища міста Львова.

Аналізуючи ситуацію, яка склалася із станом забудови центральної частини міста Львова, переглядаючи фінансові звіти різних структурних підрозділів міськвиконкому та Галицької райадміністрації м. Львова щодо їх участі у програмах збереження історичного центру за останні роки, я зрозумів, що ключем до розв'язання проблеми збереження та належного утримання цього унікального середовища є краще фінансування.

Крім браку коштів на Програми збереження та належного утримання будівель в цьому контексті стають наочними й інші негаразди сьогодення: проблема власності, проблема недосконалої законодавства, недосконала кадрова політика, ментальність населення, зіпсована мисленням часів планової економіки, та інші проблеми. Я постараюсь не зачіпати вищеназвані проблеми, а якщо і обмовлюся, то лише з міркувань користі для справи, тобто в плані пошуку додаткових коштів на збереження та утримання будинків.

Порівнюючи досвід Польщі, а саме міста Кракова, яке за структурою та періодом забудови споріднене до Львова і кількість пам'яток у цих містах приблизно рівна – я помітив, що наші суціді на програми збереження пам'яток витрачають в 5 разів більше коштів, ніж ми у Львові. Ця цифра здається ще разючішою, коли зауважити, що пам'ятки Кракова перебувають у значно кращому стані, аніж львівські.

Не зважаючи на обмеженість в коштах, міській владі за останніх з роки вдалося повністю відремонтувати понад 20 об'єктів, більш ніж 100 будинків виведені з аварійного стану, однак і ці зусилля не дають змоги взяти під контроль процеси руйнування цінних об'єктів та сповільнити їх масове старіння та руйнування.

Виходячи з вищенаписаного, головна проблема міської влади – пошук додаткових (резервних) коштів на збереження кам'яниць.

Де їх знайти?

На мою думку, тут є декілька шляхів пошуку таких джерел фінансування:

1. Зміна форми власності пам'яток.
2. Створення “Національного фонду збереження історичної забудови Львова” на зразок Краківського (до речі, надходження від нього становлять близько 60% фінансування всіх пам'яткоохоронних програм).
3. Створення умов для іноземних інвестицій (вдосконалення законодавства, сприятливого інвестиційний клімат у місті тощо.).
4. Розвиток туристичної галузі (будівництво готелей, розробка цікавих туристичних маршрутів по Львову та Західній Україні, та інше).
5. Співпраця з законом. Обмін досвідом та фінансова допомога.

На мою думку, важко передбачити, який із шляхів легше реалізувати і який дасть у майбутньому потужну фінансову віддачу. Як на мене, потрібно одночасно рухатися у всіх цих напрямках, оскільки вони можуть один одного доповнювати і врешті ця праця зробить Львів гідним європейським містом.

Підсумовуючи наведене, я вважаю, що пошук коштів на збереження історичної забудови м. Львова – це питання державної політики, оскільки 2/3 архітектурних пам'яток нашої держави знаходиться саме у нашому місті. Крім цього, у 1998 році центральна частина міста разом із комплек-

сом Собору Святого Юра внесла у список Світової Спадщини ЮНЕСКО, тому збереження цієї спадщини – це престиж та обов'язок України перед світовим співтовариством.

:

Проблема порятунку та збереження унікального історико-архітектурного середовища історичної забудови Львова дуже гостра і потребує невідкладного розв'язання, оскільки місто – одне з найстаріших в нашій країні, до того ж, найкраще комплексно збережене серед значних історичних центрів України. Органічне поєднання природи й архітектури, культур і стилів протягом понад семи століть створило унікальний архітектурно-ландшафтний ансамбль XIII-XX ст. Місто зберегло історичну планувальну структуру. Переважна більшість забудови на території історичного центру та причепних територій є цінною. Понад 2000 об'єктів взяті на облік, як пам'ятки архітектури, 260 з них – державного значення.

Технічний стан історичної забудови центральної частини міста продовжує погіршуватись не зважаючи на заходи, що здійснює Львівський міськвиконком. Інші органи місцевого самоврядування, недержавні організації, громадські організації, фонди з ремонту та реконструкції цілої низки будинків та кварталів.

Станом на 01.01.2001 року в центральній частині налічується 960 будинків, з яких 95% є житловими. Значна частина будинків, а саме 625, перебуває в незадовільному технічному стані й потребує проведення ремонтно-реставраційних робіт на загальну суму близько 114 млн. грн.

На цей час у м. Львові нараховується 50 аварійних будинків, 22 з них – в центральній частині міста. Стан їх загрожує обвалом, крім цього, у великій кількості будинків він близький до аварійного.

У центральній історичній частині м. Львова планувальна структура і більшість будівель, вік яких становить 100-500 років являється цінною історично мистецькою вартістю. В основному це 3-4 поверхові, цегляні будинки з дерев'яними прикриттями, часто без внутрішньоквартирних виходів, потребують проведення ремонтно-будівельних та реставраційних робіт.

Руйнівні процеси конструкцій або цілих конструктивів у центральній частині міста Львова почалися давно. Ставалися обвали житлової забудови, за щасливим збігом обставин без людських жертв, від чого місто надалі не застраховане. Збереженням історичної забудови центральної частини міста детальніше почали займатися з 1994-1995 рр., але ситуація різко погіршилася і міським бюджетом вирішити виниклі проблеми, було неможливо.

Звернулися за допомогою до Президента України. Вийшов Указ Президента від 2 липня 1997 року №603/97 “Про збереження історичної забудови у центральній частині міста Львова”. На виконання Указу Президента України була розроблена “Комплексна програма збереження історичної забудови міста Львова”, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1266 від 15.11.1997 р. Програма розрахована на 1998-2007 роки і складається з двох етапів:

I етап – 1998-2000рр.

II етап – 2001-2007рр.

Кожен з етапів має за мету забезпечення безпеки проживання населення, збереження унікального історико-архітектурного міського середовища, регенерацію, реабілітацію, та використання в сучасних умовах.

Особливої уваги заслуговує збереження центральної частини міста в плані подальшого його використання, як одного з центрів міжнародного туризму. Процес руйнування споруд та будівель в останні роки значно випереджає заходи з їх ремонту та утримання. Така ситуація може призвести до практичної втрати історичної забудови Львова та різкої зміни образу міста.

Програмою передбачається фінансування заходів по її реалізації на загальну суму 131.5 млн. грн., (в цінах 1997р.) в тому числі з державного бюджету 67.6 млн. грн.

На фінансування заходів I-го етапу. Програми передбачалося 75.8 млн. грн. (в цінах 1997 р.) зокрема з державного бюджету 29.4 млн. грн. Аналізуючи виконання етапу бачимо, що фактично за 3 роки виділено 37.6 млн. грн., що становить лише 50% від плану 75,8 млн.грн., зокрема з державного бюджету надійшло 11,8 млн. грн., лише 40% від плану 29,4 млн. грн.

Крім місцевого і державного бюджетів було заплановано залучення коштів з інших джерел: кошти користувачів і власників об'єктів, інвестиційні кошти, надходження від фондів і т. д.

Недостатність коштів, що скеровувались, як з місцевого так і з державного бюджетів, а також малоефективне залучення надходжень з альтернативних вищеперелічених джерел в 1998-2000рр. Привели до вкрай важкої ситуації із станом будівель центральної частини міста.

Дана проблема збереження та належного дотримання унікального історичного середовища виникла давно, в основному, через неадекватність об'єктів ремонтів та їх несвоєчасність.

Згадана проблема недостатності коштів на фінансування ремонтно-реставраційних робіт не є новою. Особливо ця проблема набула загострення протягом останніх десяти років, коли Україна отримала свою незалежність, відбувся розвиток імперіо-Радянського Союзу. Внаслідок цих, в першу чергу, політичних процесів, відбувся катастрофічний спад виробництва, що призвело до економічної кризи в Україні. Серйозне зменшення доходної частини бюджетів як місцевого, так і державного, поставило центральну частину історичної забудови міста Львова на межу руйнування. Такий стан справ спонукав міську владу до пошуку виходу із ситуації, яка склалася, і звернулася до Президента України. Вийшов Указ Президента, після чого була розроблена і затверджена Кабінетом Міністрів "Комплексна програма збереження історичної забудови міста Львова", яка дещо покращила ситуацію із станом аварійних будинків центральної частини.

Сучасний стан забудови центральної частини є наслідком не тільки фізичного старіння будинків, але і малоефективним господарюванням радянської влади протягом недавніх десятиріч, коли гроші якщо і були, то використовувалися, в основному, неефективно.

Протягом цих десятиріч було не тільки примусово змінено значну частину власників квартир центральної частини, було знищено в особі почуття власника, що негативно впливало на стан не тільки квартир, місць загального користування, але і стан будинків в цілому.

Цінні архітектурні шедеври, технічний стан яких серйозно погіршився, деякі з них зруйнувалися загалом через недбале господарювання протягом десятиріч другої половини ХХ століття створювалося працею архітекторів та будівельників ХV-ХІХ ст.

В архітектурі Львова особливо самобутній і виразний період ХVІ-ХVІІ ст. Завдяки взаємозбагаченню місцевих будівничих традицій елементами Європейської архітектури у Львові витворилося унікальне для світового мистецтва архітектурне середовище, що втілилось у шедеврах ренесансу та бароко, зокрема: ансамблі Успенської церкви Св.Юра, домініканського костюлу.

В кінці ХVІІІст. Львів увійшов до складу австрійської імперії, став адміністративним центром, розширився за межі оборонних мурів. Забудова передмість проводилась за радіально-променевим принципом. На початку ХІХст. Територіальний розвиток міста йде вздовж доріг (трактів), а вже з 1860р. визначальним фактором стає траса залізниці, лінії кінного та електричного трамваїв, що сприяло освоєнню нових міських районів, виникають дільниці вілл та особняків. У ХІХ ст. збудовано сучасні системи водогону та каналізації, вулиці стали забрукованими і освітленими. Створюється система бульварів, скверів, парків. Зведено цікаві архітектурні споруди. Що відобразили стилістичні етапи Європейської архітектури, і зокрема, вироблений на національних традиціях напрям т.зв. "українського модерну", який був характерним для творчості архітекторів найбільшої на той час у місті будівельної фірми Івана Левинського (його ім'ям, до речі, названа одна із вулиць міста).

Для охорони пам'яток архітектури вже тоді був створений спеціальний державний орган, і саме він врятував багато шедеврів середньовічної архітектури, природнього ландшафту, стежив за новобудовами.

Завдяки тому, що після подій 1848р. Галичина дістала автономію, а у Львові відновилося самоврядування, місту потрібно було надати ознак столиці. Почалося інтенсивне репрезентативне та житлове будівництво. Саме в той час побудовано ряд будівель у стилі електричного історизму та української сецесії. Формування сучасного неповторного обличчя міста фактично завершилось у період з 1870 р. до першої світової війни. Інтенсивний розвиток за кілька десятиліть перетворили Львів у одне з найкраще впорядкованих міст Європи. Реставрації та реконструкції будівель, що велись упродовж існування міста, не завдали шкоди як окремим спорудам, так і ансамблю загалом. Збереглася як первинна планувальна структура окремих будівель, так і автентичний декор інтер'єрів та оздоблення екстер'єрів. Саме завдячуючи цим зусиллям та проведеній роботі ми можемо любоватися шедеврами архітектури, прогулюючись старовинним Львовом.

Основні причини, що призвели до незадовільного технічного стану більшої частини будівель центральної частини міста та руйнації низки будинків-пам'яток архітектури:

- загальна економічна криза в країні, швидке зростання цін на будівельні матеріали та нерухомість;
- недостатність коштів, що виділялися місцевими та державним б'юджетами на ремонт-реставраційні роботи, а саме на реалізацію Програми;
- несприятливий інвестиційний клімат;
- малоефективна робота фондів збереження історичного середовища, нема "Національного фонду збереження історичної забудови Львова";
- фізичне старіння основної маси будівель центральної частини та неадекватні заходи, що вживаються до їх ремонту;
- вкрай незадовільний технічний стан водоканалізаційних мереж центру міста, більшість яких прокладена понад 100 років тому;
- зміна гідрогеологічного режиму територій, особливо в заплаві річки Полтви; значні динамічні, вібраційні навантаження; шкідливий вплив агресивного середовища на конструктивні елементи;
- недостатність коштів, які виділяються з бюджетів на відселення мешканців з аварійних будинків, що призводить до несвоєчасного початку та затягування термінів ремонтних робіт;
- невисокий рівень співпраці з містами-центрами європейської культури та архітектури; Краковом, Віднем, Будапештом та ін. в питаннях запозичення досвіду збереженні історико-архітектурних пам'яток.

:

Проблему збереження історичного центру Львова можна вирішити не тільки шляхом створення "Національного фонду збереження історичної забудови м. Львова", але і зміною в першу чергу власника.

Суттєвою причиною незадовільного стану пам'яток є те, що понад 60% історичних будівель залишаються муніципальною власністю. Навіть за умови бажання і достатньої кількості коштів комунальні служби не спроможні утримувати ці об'єкти належним чином.

Місто і держава повинні залишити у своїй власності тільки найцінніші пам'ятки, передавши решту різними способами в користування чи у власність тим, хто може їх зберегти.

Основні стратегічні напрямки роботи уряду, місцевих органів та громадських організацій, громадян міста, щоб знайти додаткові кошти і ресурси для збереження історичного середовища:

1. Тільки найцінніші пам'ятки повинні залишатися у власності держави.
2. Необхідно створити "Національний фонд збереження історичної забудови м. Львова" на зразок того, що існує у Кракові, та інші фонди й агенції, переймаючи кращий закордонний досвід.
3. Необхідно створити сприятливі умови для товариств співвласників будинків-кондомініумів, котрі візьмуть увесь об'єкт у власність і самі вирішуватимуть, кого наймати для його обслуговування.
4. Доцільно повернутися до практики "чиншових" будинків з квартирами для найму. Добре себе зарекомендувала практика ТБСів (Товариство будівельно-сполучне) – організацій, що проводять забудови і модернізацію наявних будинків за кошти міської ради, яка у подальшому стає власником будинку. За кілька років тут створення 290 ТБС.
5. Необхідно створювати сприятливий інвестиційний клімат для інвесторів, котрі прагнуть викупити весь будинок, а не окремі приміщення, як це найчастіше буває. Наприклад, в Польщі чинний є закон про знижки при викупі з нежитлового фонду в середньому на 50%, якщо пам'ятка в поганому стані, знижки сягають – 80%. Звісно, всі ці процеси повинні відбуватися за контролю муніципального пам'яткоохоронного органу.
6. Потрібно активніше співпрацювати з ЮНЕСКО, міжнародними пам'яткоохоронними організаціями, фахівцями, міжнародними фондами тощо.

Можна виділити п'ять основних груп, які здатні впливати на стан забудови центральної частини міста, кожна з яких має свої інтереси у процесах збереження історичного середовища.

1. Перша група – мешканці міста.

Ментальність населення – це перша і головна проблема, радянська система відучила людей від дбайливого домашнього господарювання, знищила в них горде почуття власника та господаря. На відновлення та виховання цього нам потрібно в кращому випадку роки, у гіршому – десятки років.

Друга проблема – байдужість громадськості міста до процесів, які започатковує міська влада у житловій політиці та охороні історичного середовища.

Третя проблема – чинники, що стримують процес утворення об'єднань співвласників та інших форм власності у місті – необізнаність населення з перевагами та економічною доцільністю створення і функціонування об'єднань та інших форм власності, порядком їх організації, діяльністю та специфікою утримання житлового фонду.

2. Друга група – ЖЕК – житлово-експлуатаційні контори міста. ЖЕКи міста, їх адміністрація не в захваті від створення інших форм власності будинків. Створення товариств співвласності будинків та створення інших форм власності є для ЖЕКів появою конкурента на ринку надання послуг в сфері обслуговування житла, та втрата ЖЕКами значної частини клієнтів, а отже доходів. Позитивним моментом у створенні нових форм власності буде обов'язкове підвищення ЖЕКами рівня послуг, які вони надають.

3. Третя група – міська влада, регіональні державні владні органи, уряд, інші державні установи та організації, що діють у сфері охорони історичного середовища. Для цієї групи є вигідною створення нових форм власності, оскільки такі товариства та приватні особи самі утримували б своє житло та будинки загалом в належному стані, що дало б змогу заощадити бюджетні кошти на проведенні ремонтних робіт будинків та на їх експлуатації. Зважаючи на обмежені можливості теперішнього бюджету, це дуже корисний момент.

4. Четверта група – партії та громадські організації. Громадським організаціям, особливо місцевим, вигідно створення нових форм власності, а саме товариств співвласників, оскільки мешканці будуть зорганізовані в товариства і їх буде легше залучити до активного громадського життя, зокрема й до участі в пам'яткоохоронних програмах. Для партій також вигідне створення товариств співвласників, оскільки вже сформовані групи людей будуть активнішими і в політичному житті держави.

Щодо створення “Національного фонду збереження історичної забудови Львова”, то ця альтернатива є вигідною як для політичних партій, так і для громадських організацій, оскільки вони за допомогою участі в акціях фонду зможуть досягти своїх цілей.

Партії і громадські організації в цілому зацікавлені у збереженні історичного середовища, оскільки участь їх чи в зборі коштів на збереження пам'яток чи в інших масових акціях (концерти, фестивалі, виставки) є доброю рекламою для тієї чи іншої сили.

5. П'ята група – фірми (підприємці).

Ця група сильно зацікавлена у збереженні історичного середовища, особливо ті фірми та підприємці, які працюють у галузі будівництва, реконструкції та реставрації.

Оскільки чим більше у містах діятиме програм, направлених на збереження історичного середовища, тим більше роботи будуть мати ці фірми та бізнесмени.

Стосовно альтернативи створення “Національного фонду збереження історичної забудови м. Львова”, то зважаючи, що наповнення фонду буде забезпечуватись на 90% державними коштами, Уряд України, Верховна Рада України буде, я думаю, проти виділяти такі значні кошти, з і без того мізерного бюджету України.

- 1) Продовження чинної політики міської влади та уряду України щодо збереженні історико-архітектурного середовища міста Львова;
- 2) Створення Національного фонду збереження історичної забудови м.Львова;
- 3) Проблеми власності. Створення об'єднань співвласників багатоквартирних житлових будинків Розвиток різних форм власності;
- 4) Співпраця з закордоном. Обмін досвідом та фінансова допомога;
- 5) Розвиток інвестиційної діяльності та туризму

1.

Не зважаючи на заходи, що проводить львівський міськвиконком, уряд України та Галицька райдержадміністрація міста Львова щоб збереження будівель центральної частини міста, на виконання “Комплексної програми збереження історичної забудови м. Львова”, взяти ситуацію із станом забудови під контроль за останні 3 роки не вдається.

Результати реалізації Програм в частині виконання обсяг робіт та їх фінансового забезпечення наведені в таблиці 1.

Таблиця 1.

Роки	Обсяги фінансування програм з коштів державного бюджету		Обсяг виконаних робіт	Профінансовано		
	План	Факт		Бюджет міста	Бюджет області	Інші кошти
1998	5000	2000	8235.2	5240.9	607.6	386.7
1999	14774	2000	12191.7	9331.8	531.4	382.5
2000	9854	7800	17151.0	8001.0	950	400
	29628	11800	37577.9	22573.7	2089.0	1115.2

Як бачимо, з запланованих коштів на виконання заходів I-го стану Програми 1998-2000 рр. з державного бюджету виділено 40%, фінансування в цілому Програми виконано на 50%.

Не зважаючи на те, що в центральній частині ліквідовано аварійні ситуації, за 3 роки в 94 будинках, стан забудови центру міста залишається загрозливим. Проведені роботи мали швидше конструктивний, а не комплексний характер, тобто в більшості будинків проведені роботи із заміни пошкоджених аварійних водоканалізаційних мереж, заміни покрівлі, заміни аварійного перекриття, підсилення аварійних стін та фундаментів.

Велика кількість будинків центральної частини потребує проведення комплексного капітального ремонту від мереж, фундаментів до покрівлі, але через брак коштів на відселення мешканців з аварійних будинків, міська влада обмежується проведенням вибіркового (конструктивного) ремонту.

Такий стан більшості будівель центральної частини міста зумовлений довготривалістю експлуатації будинкових та вуличних каналізаційних мереж протягом понад 100 років, і додаткових навантажень на них, у зв'язку з розвитком інфраструктури міста, інтенсивністю і завантаженістю великотоннажним транспортом вуличного руху, а також несвоєчасністю проведення профілактичних і ремонтних робіт пошкоджених окремих ділянок каналізаційних мереж і їх випусків. Набули масового характеру випадки попадання каналізаційних витоків під будинки, що призводить до просідання фундаментів і стін, інколи навіть до руйнування будинків, утворення провалів ґрунтів в місцях руйнування каналізацій, як на тротуарах і дворах, так і в середині будинків.

Обслуговує житловий фонд у центральній частині міста дев'ять житлово-експлуатаційних організацій, однак здійснюється не на належному рівні. Частково це обумовлено недостатнім фінансуванням, відсутністю необхідної техніки, браком фахівців та великою плінністю кадрів, причиною чого є низька заробітня плата.

За останні 10-15 років спостерігається інтенсивне старіння житлового фонду викликане недостатністю коштів, необхідних для нормативного проведення ремонтних робіт житлово-експлуатаційними організаціями. Можливість фінансування робіт з ремонту в 3 рази менша від нормативної.

Профілактичні роботи проводяться в мізерних масштабах та несвоєчасно.

За підрахунками фахівців, зважаючи на темпи проведення ремонтно-будівельних робіт та фізичне старіння основної маси будинків, привести їх до задовільно технічного стану вдасться приблизно до 2020 року.

Переваги альтернативи:

- Згідно з цією альтернативою місцева влада не приймає рішень, які потребують додаткових ресурсів та зусиль.
- Не вимагає перерозподілу коштів із вже наявих джерел та програм на фінансування нових.

Недоліки альтернативи:

- Уряд та органи місцевого самоврядування не спроможні вирішити найближчим часом проблему збереження, належного утримання, та запобігти руйнації аварійних будинків, зважаючи на важку економічну ситуацію в державі, пов'язану із переходом до ринкових умов господарювання, кризою виробництва.
- Розв'язуючи таку важливу проблему без зміни механізму надходження коштів та залучення додаткових джерел фінансування, місцева влада таким підходом створює вагоме навантаження на бюджет міста, що негативно впливає на виконання соціальних програм та утримання працівників бюджетної сфери.
- Ця альтернатива посилює відповідальність держави та влади міста за збереження історичного обличчя Львова для прийдешніх поколінь.

2.

Створення такого фонду дало б змогу суттєво збільшити обсяг ремонтно-реставраційних робіт, покращити стан будинків центральної частини, кардинально покращити якість обслуговування житла. Ця альтернатива на мою думку повинна бути логічним продовженням тих рішень, які прийняті Президентом України, Кабінетом Міністрів та ЮНЕСКО стосовно історичної забудови Львова.

Короткий історичний екскурс у розвиток подій:

1. Постановою Ради Міністрів УРСР від 12.06.1975 р. №297 “Про створення Державного історико-архітектурного заповідника в м. Львові” давньоруська та середньовічна частина міста на площі 120 га отримали статус Державного заповідника.
2. Рішенням Львівського облвиконкому від 29.11.90 р. №450 “Про історико-культурну заповідну територію м. Львова” та ухвалою Львівської міської ради від 29.06.93 р. забудова на площі понад 300 га оголошена історико-культурною заповідною територією.
3. На виконання Указу Президента України від 2 липня 1997 р. №603 “Про збереження історичної забудови м. Львова у центральній частині м. Львова” прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1997 р. №1266 “Про комплексну програму збереження історичної забудови м. Львова на період 1998-2007 рр.”
4. В грудні 1998 р. історична забудова центральної частини м. Львова з комплексом собору св. Юра була визнана пам'яткою світового значення і включена в список Світової Спадщини ЮНЕСКО під номером 856.

Таке визнання світовим співтовариством покладає на Україну відповідальність за збереження історико-архітектурних пам'яток.

Крім цього, з 1998-2000 рік було прийнято ряд постанов Кабінету Міністрів України, рішень Львівської міської ради, направлених на реалізацію “Комплексної програми збереження історичної забудови м. Львова”.

Аналізуючи виконання I-го стану Програми, не зважаючи на роботу, проведenu як органами місцевого самоврядування, так і Кабінетом Міністрів, і в результаті було виведено з аварійного стану і відремонтовано близько 100 будинків, стан забудови не вдалося кардинально покращити та змінити на краще. Як вже зазначалося вище фінансування з державного та місцевих бюджетів бу-

ло здійснено всього на 50%. Створення “Національного фонду збереження історичної забудови м. Львова” на зразок Краківського дало б змогу не тільки дофінансувати виконання Програми, але й суттєво покращити імідж Львова як міста – української архітектурної пам’ятки, що дало б змогу надалі поставити його в один ряд з такими містами європейської культури і архітектури, як Краків та інші.

Надходженнями до фонду повинні стати:

а) на державному рівні:

- надходження від приватизації великих промислових підприємств;
- надходження від державного бюджету;
- кошти від проведення загальноукраїнських акцій (фестивалі, виставки, спортивні змагання тощо.)
- кошти з центрального фонду розвитку культури;
- інші надходження визнані Кабінетом Міністрів.

б) на місцевому рівні:

- доплата до цін:
 - 1) вхідних квитків до пам’яток історії і культури, музеїв;
 - 2) надання послуг в готельній і туристичній галузях;
- від використання історичної топоніміки і геральдики;
- від реалізації алкогольних напоїв та тютюнових виробів;
- надходження від повернення вартості виконаних реставраційних робіт за кошти фонду;
- подарунки, добровільні внески юридичних і фізичних осіб, а також надходження з інших фондів;
- надходження від продажу (приватизації) нерухомих пам’яток;
- дотації з місцевого бюджету.

Переваги альтернативи:

- значне збільшення надходження цільових державних коштів, що скеровуватимуться на збереження пам’яток архітектури через “Національний фонд збереження історичної забудови м. Львова”;
- зменшення навантаження на місцевий бюджет;
- суттєве збільшення об’єктів ремонтно-реставраційних робіт у місті, що дасть можливість вивести велику кількість об’єктів з аварійного стану та переламати негативну тенденцію останніх десятиріч до погіршення технічного стану забудови центральної частини;
- покращення стану забудови центру міста призведе до приємної зміни образу старого Львова, це приверне увагу закордонних туристів, в чому є позитивний економічний момент;
- впровадження цієї альтернативи призведе, як уже сказано вище, до зміни образу міста, що стимулюватиме розвиток туристичної галузі та створення нових робочих місць;
- активніша робота громадських організацій та різноманітних фондів, частіше будуть проводитися фестивалі, виставки, ділові зустрічі, конференції, семінари, що призведе до утвердження міста як бізнесового центру.

Недоліки альтернативи:

- зважаючи на те, що основою формування коштів фонду будуть надходження з державного бюджету, Верховна Рада та Кабінет Міністрів навряд чи погодяться створити такий Фонд.

3.

Місто Львів, як і Краків, майже не постраждало під час бойових дій Другої світової війни. Однак у повоєнні роки Львів опинився в значно гіршій соціально-економічній ситуації. Архітектурне середовище залишилося, а власники змінилися. Проведена націоналізація призвела до втрати повноцінного, дбайливого господаря будівель. Більшість пам’яток була передана в державну

власність, якою управляли державні служби – житлово-експлуатаційні контори. Досить посередньо доглянуті кам'яниці, власник яких колись утримував сторожа, двірника, інші необхідні служби, відповідав за стан конструктивних та декоративних елементів будинку, перетворилися в занедбані рудери. Це особливо добре видно по інтер'єрах колишніх чиншових будинків: знищено сходові клітки, зникли декоративні елементи оздоблення, зруйновано балюстради, дахи діряві, вікна розбиті. Великі помешкання поділенні на маленькі квартири зі спільними кухнями та санвузлами, що теж не сприяє збереженню планувальної структури та конструкції будівель.

Попри процес широкої приватизації житла, проведений в пострадянський період, більшість будівель, пам'яток і надалі є власністю міста. На жаль, дуже мляво створюються товариства співвласників квартир у житлових будинках. Власність на приміщення спільного користування залишається комунальною. Від імені міста-власника більшість будинків обслуговується ЖЕКами, які практично не фінансуються в достатньому обсязі і не мають можливості проводити якісні своєчасні поточні і капітальні ремонти. Керівництво ЖЕКів не зацікавлене в належному утриманні будинків, на відміну від справжнього власника.

Відповідно до Закону України “Про охорону культурної спадщини” пам'ятки можуть перебувати у державній, комунальній або приватній власності. Здійснення права власності на пам'ятки тільки тоді відповідатиме вимогам пам'яткоохоронного законодавства і сприятиме збереженню пам'ятки, коли вона матиме одного реального господаря. Зараз, коли помешкання у приватній власності, а підвали, горища, дахи, сходові клітки залишаються у комунальній, відповідальність лягає на багатьох, а отже ні на кого конкретно. У Львові зникла система так званих “чиншових будинків”, широко розповсюджена у повоєнний період (в Польщі широко розповсюджений такий вид будинків з квартирами для найму). У багатьох випадках вигідніше винаймати помешкання в чиншовій кам'яниці ніж мати його у приватній власності, оскільки за утримання і ремонт всього будинку відповідає власник, а не квартиронаймач.

Краків, та й інші польські міста, зберіг передвоєнну структуру власності. У 1990 р. власники відновили право суверенності й можливості управляти своїм майном та отримувати з нього прибутки. Саме ринкова економіка тепер диктує власникам, як оптимально використати об'єкт. У передмісті Кракова після 1989 року з'явилося багато маленьких приватних готелів в старих середньовічних кам'яницях. Для Львова готелі є нагальною потребою. Але відновлення старих кам'яниць серед міста, де мешканці живуть в поганих антисанітарних умовах, часто стає неможливою через питання власності. Непродумано проведена приватизація помешкань в пам'ятках негативно відбивається на їх долі. Потенційні інвестори стикаються з проблемою неможливості викупу всіх квартир в будинку.

Переваги альтернативи:

- зменшення навантаження на бюджет та органи місцевого самоврядування в плані фінансування дрібних ремонтів та утримання житлового фонду;
- самостійний вибір системи управління житловим будинком та прибудинковою територією та визначення розмірів внесків і платежів членів об'єднання на їх утримання;
- гарантія цільового використання платежів мешканців на утримання будинку і його збереження;
- контроль за раціональним використанням зібраних коштів;
- можливість пошуку шляхів покращення утримання будинку і його збереження;
- підвищення ринкової вартості квартир у будинку;
- створення комфортних і безпечних умов проживання;
- організований захист прав та інтересів власників будинку;
- отримання додаткових коштів на утримання будинку від надання в оренду майна, яке перебуває у спільній власності;
- реальні можливості для забезпечення виконання власником квартир, житлових та нежитлових приміщень будинку вимог “правил користування приміщеннями житлових будинків та прибудинковими територіями”, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України від 8.10.1992р. №572;
- створення реальної конкуренції ЖЕКам міста, що зпримусить їх працювати ефективно.

Недоліки альтернативи:

- проблеми врегулювання взаємовідносин між об'єднанням співвласників та власниками неприватизованих квартир у будинку в питаннях обслуговування будинку та порядку зарахування платежів з квартплати, що стягуються наймачами неприватизованих квартир;
- проблеми врегулювання механізму делегування фондом комунального майна функція орендодавця об'єднанню співвласників за наявності нежитлових приміщень у будинку;
- проблеми вирішення питання передачі у спільну власність земельних ділянок об'єднанню співвласників та закріплення меж прибудинкових територій;
- проблеми впровадження договірних відносин при виконанні функцій управління та утримання будинку об'єднанням співвласників;
- проблеми врегулювання взаємовідносин з податковою адміністрацією;
- ментальність населення.

4.

Львів, хоч і є об'єктом Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, дуже мало користується фінансовою і дорадчою допомогою інших держав, оскільки ще недостатньо обізнаний в простому питанні: “Як просити допомоги?” Навіть цьому треба вчитися, і тут в першу чергу може стати у пригоді польський досвід.

У Щецині та інших містах виконувалась дорадча програма ООН “Амбрелла”, в рамках якої до Польщі приїхали архітектори з інших країн, котрі поділилися досвідом і склали орієнтовну програму охорони пам'яток Польщі.

В Кракові, де є великий колишній єврейський квартал Казімеж, завдяки коштам, зібраним Фондом “Юдаїка”, реконструйовано Центр єврейської культури. 90% коштів на відновлення центру отримано від американських донорів.

Брак коштів на відновлення пам'яток є лише виправданням для того, щоб нічого не робити або робити мало. Нам потрібно навчитися “стукати в усі двері”, знайомити світову громадськість з проблемами наших історичних міст. В таких мультиетнічних містах, як Львів, Чернівці, Одеса, збереглися пам'ятки різних культур і народів: вірмен, євреїв, поляків, німців, австрійців. Охороняючи їх, ми зберігаємо культурні надбання цих народів і могли б сподіватися на фінансову підтримку інших держав.

Велике значення для міста Львова має участь у міжнародних програмах охорони історичного середовища та надання документів на отримання грантів. Це один із резервів фінансування збереження пам'яток Львова.

Грант, який отримав департамент землеустрою та планування забудови міста завдяки фонду ПАУЧІ, є добрим прикладом допомоги інших держав в справі налагодження системи управління та збереження історичних міст України.

Переваги альтернативи:

- залучення міжнародних експертів в галузі охорони історичного середовища дасть змогу стратегічно планувати програму охорони пам'яток, оптимально використати наявні фінансові та інші ресурси використовуючи їхній досвід;
- залучення міжнародних фінансів, зокрема коштів національних громад, цінні архітектурні пам'ятки яких у Львові знаходяться в аварійному стані – Вірменський собор та інші, дасть змогу врятувати архітектурні цінності;
- залучення міжнародних фінансових груп та приватних осіб до збереження історичного середовища шляхом купівлі ними на пільгових умовах аварійних будинків дасть змогу зекономити бюджетні кошти та зберегти будинки;
- гранти, та міжнародні фінансові програми в галузі охорони історичного середовища дадуть змогу змінити на краще обличчя середньовічного Львова і привабити туристів.

Недоліки альтернативи:

- пасивність міської влади в налагодженні співпраці з громадами національних меншин міста для залучення їх закордонних співвітчизників у збереженні та реконструкції в першу чергу важливих для цих меншин архітектурних пам'яток;

- міська влада не створила належних умов, не проявляє достатньої власної ініціативи для залучення міжнародних фінансових організацій та приватних осіб до збереження історичних пам'яток.

5.

Щодо інвестиційної діяльності то підготовлено пакет документів про встановлення пайової участі інвесторів у розвитку соціальної та транспортно-інженерної інфраструктури, разом з Фондом муніципального розвитку підготовлено матеріали для випуску інвестиційного збірника.

З метою раціонального використання бюджетних коштів і підвищення ефективності функціонування об'єктів комунальної власності підготовлено проект ухвали "Про передачу в концесію об'єктів комунальної власності".

Особливої уваги в інвестиційній політиці м. Львова заслуговує незавершене будівництво. Разом з інспекцією державного архітектурного будівельного контролю була проведена робота для визначення переліку недобудованих об'єктів житла розроблено та проведено заходи щодо залучення коштів інвесторів для завершення їх будівництва. У 2000 році за рахунок всіх джерел фінансування витрачено 429 млн. грн. капіталовкладень, на будівництво об'єктів міського господарства – 45.7 млн. грн.

Отримано шість інвестиційних заяв на проведення реконструкції ринків "Галицький", "Стрийський" та будівництво автостоянки. Спільно з Фондом муніципального розвитку розроблено та випущено компакт-диск під назвою "Інвестиції в старий Львів", в якому подано інформацію про білнадцять об'єктів нерухомості, що пропонуються на розгляд потенційним інвесторам.

Підготовлено та направлено на розгляд Кабінету Міністрів України проект Закону "Про спеціальний режим інвестування".

З метою обміну досвідом з питань розвитку туризму організовано перебування у Львові двох делегацій з Філадельфії (США), спільно з якими проведено семінар з питань туризму у Львівському регіональному навчальному центрі. До Дня туризму проведено безкоштовні екскурсії, еко-туристичні акції для школярів та студентів, прес-конференцію тощо. Підготовлено експозицію для міжнародної виставки «Тур-ЕКСПО-2000».

Для підтримки міського готельного господарства ухвалою міської ради зменшено ставки відрахувань готельного збору з 20% до 10%.

В рамках співпраці з Міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку розроблені стратегія розвитку туризму у Львові та план заходів щодо їх реалізації, схвалені відповідним рішенням виконавчого комітету.

Розпорядженням міського голови від 28.02.2001 р. №89 «Про вдосконалення структури управління туристичною діяльністю у м. Львові» при ньому утворено Раду з питань розвитку туризму у м. Львові. Враховуючи рекомендації засідання Ради, як один із результатів втілення Стратегії розвитку туризму у м. Львові, в липні 2000 р. створена Асоціація "Львівська туристична агенція" (ЛТА). Мета створення такої асоціації – об'єднання зусиль Львівської міської ради та бізнесових інтересів приватних структур з метою пропагування Львова як туристичного центру за кордоном та в Україні, а також координація діяльності та ініціатив, спрямованих на розвиток в'їзного туризму в місті та сприяння розвитку туристичної інфраструктури.

На цей час до ЛТА залучено 29 членів. Завершився ремонт приміщень на пл. Ринок, 1 (окремих вхід), що виділила для ЛТА Львівська міська рада. На виконання розпорядження міського голови від 15.05.2000 р. № 244 "Про організацію конкурсу на кращий логотип та гасло Львова туристичного" його проведено та визначено кращі емблему й гасло туристичного Львова, які були використані в символіці Асоціації "Львівська туристична агенція".

До 150-річчя ЛТПП взято участь у проведенні конкурсу "Обличчя міста - 2000" та виставки "Експортний потенціал Львівщина – товари третього тисячоліття".

Підготовлено пакети документів про можливі напрямки співпраці з грецькими підприємцями та підприємцями міст Санкт-Петербурга і Ярославля.

Переваги альтернативи:

- розвиток туризму дасть додаткові кошти як у міський бюджет, так і на збереження будинків;

- внаслідок розвитку туристичної галузі розбудовуватиметься туристична інфраструктура міста, що дасть змогу працевлаштувати велику кількість населення та збільшити податкові збори у міський бюджет;
- залучення інвестицій призведе до поживлення роботи підприємств, сфери обслуговування та збільшення надходжень у міський бюджет.

Недоліки альтернативи:

- малоефективна робота Ради з питань розвитку туризму в плані реклами Львова на міжнародній арені, та сприяння створенню інфраструктури для туристичного бізнесу;
- ліцензування туристичних фірм та агенцій проводиться в Києві, що не дає місцевій владі ефективно опікуватися туристичним бізнесом в місті;
- малоефективна податкова база для залучення інвестицій.

:

Таблиця 2. Порівняння альтернатив за п'ятьма універсальними критеріями

№ п/п	Альтернативи	ефективність	результативність	справедливість	адміністративна здійсненність	політична здійсненність
1	Продовження нинішньої політики міської влади та уряду України щодо збереження історико-архітектурного середовища міста Львова	середня	середня	низька	висока	висока
2	Створення "Національного фонду збереження історичної забудови м. Львова"	висока	висока	висока	низька	висока
3	Проблема власності. Створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків	висока	середня	висока	низька	середня
4	Співпраця з закордоном. Обмін досвідом та фінансова допомога	середня	низька	середня	низька	середня
5	Розвиток інвестиційної діяльності та туризму	висока	висока	висока	середня	середня

:

До впровадження, спираючись на досвід м. Кракова, рекомендується альтернатива 2 – створення "Національного фонду збереження історичної забудови м. Львова" на зразок Державного фонду "Громадський комітет охорони пам'яток Кракова", що фінансується адміністрацією президента і в 2001 р. отримав 40 млн. злотих або 10 млн. доларів США на реставрацію пам'яток. Це є щорічні базові кошти, якими диспонує Фонд. Добровільні пожертви незначні. В Фондації пам'яток Кракова працює спеціальна рада, яка спрямовує кошти, контролює роботи і приймає їх в кінці року.

З огляду на те, що внесок Державного фонду "Громадський комітет охорони пам'яток Кракова" у загальну суму коштів, що виділяються на ремонтно-реставраційні роботи, становить щорічно приблизно 60%, створивши аналогічний фонд у Львові вдалося б приблизно в 35 разів збільшити обсяг коштів на збереження. Створення такого фонду дало б можливість активніше залучати до співпраці інші джерела його наповнення. Фонд має на меті кардинально змінити стан забудови центральної частини історичної забудови міста, врятувати від руйнування аварійні будинки-пам'ятки архітектури, своєчасно проводити ремонтно-реставраційні роботи. Враховуючи, те що кошти, які виділяються на виконання "Комплексної програми збереження історичної забудови міста Львова", становлять 40-50% від планової потреби, створенням Фонду вдасться повністю виконати Програму і позитивно змінити образ міста-пам'ятки.

Альтернатива 2 буде кращою за альтернативу 1, оскільки впровадження альтернативи 2 дозволить значно збільшити фінансову можливість органів місцевого самоврядування щодо збереження історичного середовища.

Альтернатива 3 – зміна форм власності – не дасть швидкого фінансового ефекту, але його можна буде суттєво відчутти, я думаю, через років десять. Але ця альтернатива має великі перспективи, вона зробить наші міста затишними, а українців заможними. З огляду на її тривалість вона не є зараз дуже актуальною для нашого дослідження.

Альтернатива 4 є перспективною, її потрібно розвивати, але на найближчий час фінансовий ефект від неї не настільки серйозний, наскільки цього вимагає стан аварійних будинків міста.

Альтернатива 5 має стати серйозним доповненням до альтернативи 2. В перспективі ця альтернатива має взяти на себе основний фінансовий тягар з утримання та ремонту історичної забудови Львова.

Для того, щоб зведена таблиця порівняльних альтернатив набула реального змісту, слід прокоментувати головні критерії, за якими порівнюються альтернативи – це ефективність і результативність.

Критерій ефективності оцінює кожну альтернативу в розрізі її користі, тобто реального ефекту, від впровадження. У нашому дослідженні, метою якого є пошук додаткових джерел фінансування програм охорони історичного середовища, кожна альтернатива оцінюється за кількістю коштів, які вона принесе та тривалість, рівномірність їх надходження. Стосовно альтернативи 2 можна відзначити, спираючись на досвід Кракова, що її ефективність є дуже високою, оскільки вона дає місту 60 відсотків грошей, що витрачаються на збереження пам'яток.

Щодо результативності, то слід зазначити, що для її визначення потрібно чітко окреслити цілі, завдання політики – лише тоді можна оцінити саму результативність.

Ціллю досліджуваного напрямку політики є збереження будівель пам'яток архітектури центральної частини міста Львова.

Завданням дослідження є пошук додаткових джерел фінансування та тих резервів, які на сьогодні ще не використовуються в Україні, але ефективно працюють і приносять гроші закордоном.

:

Метою діяльності “Національного фонду збереження історичної забудови Львова” є збір та накопичення в основному державних коштів і скерування їх на реалізацію програм охорони історичного середовища міста.

Для створення такого фонду потрібно:

1. Провести зустріч міського голови, діячів культури і мистецтв Львова із депутатами Верховної Ради України від Львівщини, відомими політичними і громадськими діячами вихідцями Львівщини з приводу створення Національного фонду збереження історичної забудови з Львова (із залученням українського телебачення, журналістів місцевих та центральних газет).
2. Підготувати відповідне звернення та проекти Постанови Верховної Ради про створення Національного фонду збереження історичної забудови Львова під патронатом Президента України.
3. До керівництва фонду залучити відомих діячів науки та культури Львівщини, України та зарубіжжя.
4. Опрацювати дієві джерела надходжень до фонду:
 - а) на державному рівні:
 - надходження від приватизації великих промислових підприємств та від державного бюджету (в Кракові – 95% надходжень до фонду);
 - проведення загальноукраїнських акцій (фестивалі, виставки, спортивні змагання тощо.);
 - кошти з центрального фонду розвитку культури;
 - інші надходження визнані Кабінетом Міністрів України;
 - б) на місцевому рівні:
 - доплата до цін: вхідних квитків до пам'яток історії і культури, музеїв, надання послуг в готельній та туристичних галузях;
 - використання історичної топоніміки та геральдики;

- реалізація алкогольних напоїв та тютюнових виробів;
- надходження від повернення вартості виконаних реставраційних робіт за кошти фонду;
- подарунки, добровільні внески юридичних і фізичних осіб, а також надходження з інших фондів;
- надходження від продажу (приватизації) нерухомих пам'яток;
- дотації з місцевого бюджету;
- розробити дієві механізми залучення коштів власників чи користувачів пам'яток до фінансування ремонтно-реставраційних робіт.

в) на міжнародному рівні:

- розробка та реалізація спільних пам'яткоохоронних програм.

На зразок досвіду Кракова сформуванню структури та механізм діяльності фонду.

Розпорядником фонду повинен бути міський голова Львова, який може призначити розпорядником фонду керівника підлеглого йому підрозділу.

Програма реставрації пам'яток і інших заходів, що фінансувалися із фонду, а також звіт про їхнє виконання, міський голова подає міській раді на затвердження одночасно із проектом плану соціально-економічного розвитку і звітом про його виконання.

Перед наданням програми реставрації, міський голова звертається за відгуком до Громадського комітету відновлення пам'яток Львова.

Згаданий комітет повинен бути утворений загальнонаціональною організацією, наприклад, секретаріатом Всесвітнього форуму українців, і складатися з приблизно 200 осіб з всієї України, представників громадських рухів, політичних партій, наукових і культурних організацій.

Громадський комітет як розпорядник фонду, реалізуючи свої завдання, повинен опиратися на критерії історико-архітектурної цінності, необхідність реставраційно-консерваційних заходів, можливості співпраці із власником чи користувачем, значущість конкретного об'єкту в архітектурному ансамблі Львова і його суспільну функцію.

Усвідомлюючи, що так звані "інші джерела надходження" до Фонду не достатньо ефективні, в останні роки Громадський комітет працює в напрямку збільшення внеску власників чи користувачів пам'яток в обсяги ремонтно-реставраційних робіт.

Правила прості: щоб до кожної гривні, виділяються з Фонду, власник чи користувач доклав свою.

Так подвоюються кошти на ремонтно-реставраційні роботи.

:

1. Закон України "Про охорону культурної спадщини" прийнятий Верховною Радою України 8 червня 2000 р. і підписаний Президентом України.
2. "Комплексна програма збереження історичної забудови м. Львова" затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1997 №1266.
3. Закон України "Про приватизацію державного житлового фонду".
4. Звіт про стан міста Кракова за 1999 рік.
5. Джерела фінансування на проведення ремонтно-будівельних робіт 1995-1999 роках (у тис. злотих).
6. <http://www.krakow.pl/biznes/raport99/>.
7. Звіт про фінансування I-го стану "Комплексної програми збереження історичної забудови м. Львова", що підготував департамент землеустрою та планування забудови міста, станом на 01.01.2001 р.
8. Програма створення товариств співвласників багатоквартирних житлових будинків у м. Львові.
9. Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України "Про затвердження Порядку визначення меж зон охорони пам'яток".
10. Концепція житлової політики м. Львова.

Таблиця 3. Джерела фінансування будівельно-реставраційних робіт в 1995-1999 роках у м.Краківі (в тис. злотих)

№ п/п	Джерела фінансування	Роки	Всього на проведення ремонтно - реставраційних робіт	На ремонті комплексні	На ремонті протиаварійні
1	Міський бюджет	1995	1889,6	1889,6	-
		1996	7497,5	5735,4	1762,1
		1997	8684,1	7874,7	809,4
		1998	11968,8	3354,2	8614,6
		1999	11918,8	8959,2	2959,6
2	ZBK заклад будинків комунальних	1995	673,9	673,8	-
		1996	607,4	-	607,4
		1997	687,9	191,0	487,9
		1998	405,2	90,9	314,3
		1999	575,4	-	575,4
3	NFRZK (Національний фонд збереження забудови Кракова)	1995	17 396,3	5833,7	11562,6
		1996	23324,1	22942,5	381,6
		1997	30811,5	25 500,0	5311,5
		1998	34469,6	30 053,0	4416,6
		1999	33871,1	28 713,6	5157,5
4	NFRZK (на Будинки управління містом)	1995	-	-	-
		1996	3071,6	2941,1	130,5
		1997	2838,6	2638,6	200,0
		1998	3018,0	2151,0	867,0
		1999	797,1 (4 436,5)	697,1 (3 076,5)	100,0 (1 360,0)
5	Бюджет області	1995	2054,9	1183,9	871,0
		1996	1460,7	1239,7	321,0
		1997	1727,9	1725,0	2,9
		1998	1587,2	1287,2	300,0
		1999	1627,2	1227,2	400,0
6	Міністерство культури і народних традицій	1995	692,3	600,0	92,3
		1996	467,1	467,1	-
		1997	624,1	514,4	109,7
		1998	955,1	757,1	198,0
		1999	1 205,4	1 140,4	65,0
7	Міністерство освіти	1995	-	-	-
		1996	448,81	448,81	-
		1997	525,9	508,2	17,7
		1998	976,4	817,2	159,2
		1999	2 115,9	1 836,0	279,9
8	Інші інституції	1995	2 499,9	1 744,0	755,9
		1996	3 247,1	2543,1	704
		1997	3 523,8	3 494,0	29,8
		1998	3 543,6	2 937,3	606,3
		1999	3 643,8	2 158,9	1 484,9
9	Особи приватні	1995	-	-	-
		1996	13,3	-	-
		1997	-	-	-
		1998	-	-	-
		1999	10,1	-	10,1
		1995	25 206,9	11 925,1	13 281, 8
		1996	40 137,6	36 231,0	3 906,6
		1997	46 576,2	39 807,3	6 768,9
		1998	53 905,9	39 296,9	14 608,9
		1999	55 764,8	44 732,4	10 032,4

Таблиця 4. Фінансування комплексної програми збереження історичної забудови м. Львова

№ п/п	Назва заходів	Розрахункова вартість		Виконано за період 1998-2000 року				В т.ч. 1998р.				В т.ч. 1999р.				В т.ч. 2000р.			
		Всього	В т.ч. держ. бюджет	План		Факт		План		Факт		План		Факт		План		Факт	
				Всього	В т.ч. держ. бюджет	Всього	В т.ч. держ. бюджет	Всього	В т.ч. держ. бюджет	Всього	В т.ч. держ. бюджет	Всього	В т.ч. держ. бюджет	Всього	В т.ч. держ. бюджет	Всього	В т.ч. держ. бюджет	Всього	В т.ч. держ. бюджет
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
I	-	9003,7	3974,8	4489,9	1224,9	488,5	57,5	2083,7	120	45		1243,1	573,6	324,2		1163,1	531,3	119,3	57,5
1	Інженерно- геологічні вишукування	1320,3	699,1	1140,3	390,3	336,7	57,5	460,3	30	20		377,5	200	259,2		302,5	160,3	57,5	57,5
2	Дослідження конструктивного стану будинків	6175	3272,7	2755	834,6			1350	90			705	373,6			700	371		
3	Науково-реставраційні роботи	750		290		145,3		110		25		90		65		90		53,3	
4	Археологічні дослідження	300		90		6,5		30				30				30		6,5	
5	Моніторинг компонентів природного середовища, споруд та конструктивних елементів будівель	458,4		214,6				133,4				40,6				40,6			
II		500		400				200				100				100			
III		5758	3051,6	2745	984,6	1009,3	77	1416	280	307,2		703	372,6	371,1		626	322	331	77
IV		114245,2	60549,4	67450,8	27153,1	35862	11666	27216	4600	7883	2000	26090	13828	11328,1	2000	14145	8725,1	16651	7666
1	Відселення мешканців з аварійних будинків	9012	4745	5502	2895	7650	5800	2607	1382	1000	1000	1465	776	3800	2000	1430	727	2850	2800
2	Ремонтно-реставраційні роботи	53362,9	28208,4	29822,9	13013,5	19742	5215,5	10963	2600	2453	1000	9750	5168	4255,8		9110	5245,5	13034	4216
3	Реконструкція інженерних споруд і мереж, дороги, благоустрій	51870,3	27506	32125,9	8754,6	8519,5	650	13646	618	4430		14875	7884	3272,3		3604,5	252,6	817,2	650
V		1020		320		188,3		100				120		168,3		100		20	
VI	- -	970		430		30		190				120				120		30	
	Разом по розділах I-VI	131496,9	67572,8	75835,7	29362,6	37578	11800	31205,6	5000	8235,2	2000	28376,5	14774,2	12191,7	2000	16254	9854	17151	7800

Примітка до таблиці 4. Розшифрування фактичних витрат у 1999 р. по департаментах, службах:

Інженерно-геологічні вишукування	259,2 - УКБ департ. землеустрою та планування забудови	По істор. забудові при підготовці до Саміту виконано:
Науково-реставраційні роботи	60 - Управління охорони історичного середовища департ. землеустрою	- економ, факультет університету - 560 тис.грн
Проектні роботи	131,1 -УКБ департ землеустрою та планування забудови	- театр опери та балету - 2229 тис. грн.
Відселення мешканців з аварійних будинків	3900 – Департамент житлового господарства	- Національний музей - 1080 тис. грн
Ремонтно-реставраційні роботи	2164,3 – УКБ 103,5 упр. охорони істор. серед., 1072,1 - Департ. житлового господарства	- Будинок вчених 320 тис. грн
Реконструкція інженерних споруд і мереж, дороги; благоустрій	3272,3- Департамент міського інженерного господарства	- площа перед оперним театром – 603 тис. грн
Природоохоронні заходи щодо збереження об'єктів ландшафтної архітектури	168,3 - Департамент міського інженерного господарства	Разом 5792 тис грн

(УАДУ, Київ)

:

Як повинні діяти місцеві органи влади, щоб удосконалити проведення тендерів.

:

Питання організації і проведення тендерів (торгів) в системі державних закупівель досить нове для України - за умови централізованої системи господарювання питання про вибір виконавця не виникало взагалі.

Враховуючи певну новизну питання, доцільно вибрати як потенційний інструментарій, так і з'ясувати значення теми дослідження для економіки сучасної України.

Закупівля урядом товарів та послуг у державному секторі становлять значну частку державних витратків в більшості країн. Така діяльність регулюється національним законодавством з державних закупів та керується міжнародними стандартами прозорості, відкритої та справедливої конкуренції.

Створення економічно ефективної системи закупів вимагає:

- розробки функціональної та когерентної правової та адміністративної структури;
- підготовленого персоналу, розвиток програм навчання та готування викладачів;
- інформаційних систем і баз даних, які сприяють відкритій конкуренції, громадському нагляду за процесом закупів та створенню конкурентної мережі постачальників;
- відкритих і неупереджених процедур розв'язання суперечок, розгляду спорів і нагляду за процесом закупів.

Державне замовлення - це засіб прямого державного регулювання господарських зв'язків між державою-замовником і підприємцем-виконавцем, спосіб реалізації суспільних і державних потреб, концентрації та ефективного витрачання державних ресурсів, форма співпраці держави і підприємств.

Державне замовлення полягає у формуванні на контрактній (договірній) основі складу та обсягів продукції, необхідної для державних потреб; розміщенні державних контрактів на її постачання (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності країни всіх форм власності.

Сьогодні в Україні чинні понад 20 нормативно-правових актів, що регулюють питання, пов'язані з державними замовленнями. Головним серед них є Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22.02.2000 р. №1490-III.

Згідно до вимог чинного законодавства при здійсненні закупівель товарів та послуг можуть виникати умови, коли необхідно проводити торги (тендери).

Таких умов можна виділити дві:

- у разі, коли претендентів на виконання робіт є декілька;
- якщо сума замовлення перевищує 5000 ЄКЮ.

В Законі "Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти" в загальних положеннях не дається прямого визначення поняття "тендер"; поняття "тендер" є рівноцінним поняттю "торги".

"Торги" - порядок здійснення конкурентного відбору виконавців щодо закупівлі товарів, виконання робіт, надання послуг за процедурами, згідно з цим законом.

Доцільно дати визначення і поняттю "тендер", посилаючись на інші джерела.

Тендер (від англійського tender) — це поняття, що визначає конкурсні торги, які проводяться з метою розміщення замовлення на закупівлю обладнання, залучення підрядників для споруджен-

ня комплексних об'єктів, надання інжинірингових послуг тощо; ціна замовлення визначається не собівартістю, а кон'юктурою ринку.

Вимоги до закупівель:

- економічність,
- справедливість і неупередженість,
- гласність,
- ефективність процесу,
- звітність.

Основні переваги закупівель через проведення тендерів:

економічний ефект;

ефективні закупівлі передбачають закупівлю товарів, робіт та послуг кращої якості й за нижчою ціною. Досвід країн ЄС показує, що завдяки цьому можна досягти економії витрат до 10-15%.

Досконаліша виробнича конкуренція

Конкуренція по тендерах, організованих державними замовниками, сприяє постачанням кращих товарів і послуг. Вона дає поштовх інноваціям у виробництво та сприяє інвестиціям і росту обсягів продукції, що випускається.

Ефективніше державне управління

Державні замовники, проводячи закупівлю відкрито, посилюють довіру постачальників і впевненість у відповідальності державних органів як ділових партнерів.

Основні принципи державних закупівель:

діловий підхід:

- сприйняття кожної закупівлі як ділової операції з урахуванням обставин, що можуть викликати економічну зацікавленість упродовж довго- і короткострокового періодів;
- спроби скористатися перевагами і сприяння наявній конкуренції або її створення;
- належне планування закупівлі, вимагаючи аналіз потреб;
- розроблення графіка закупівлі для досягнення найкращих можливих умов;
- визначення необхідного рівня якості — не вище або не нижче — або результату.

Конкуренція

- недискримінація та об'єктивність;
- довіра, позитивний імідж державного службовця;
- співпраця з іншими державними органами;
- загальна оцінка вартості пропозицій.

При плануванні закупівель та оцінюванні пропозицій необхідно враховувати усі можливі чинники ефективності витрат закупівельної операції, наприклад, поточні витрати, обслуговування і зберігання.

Процес закупівлі — це тривалий процес, який починається з визначення потреби в постачанні товарів, виконанні робіт і наданні послуг. Наведена схема ілюструє процес закупівлі із застосуванням процедури відкритих торгів (схема №1).

Закон “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” визначає п'ять різних процедур закупівлі, умови їх застосування, порогові показники вартості й вимоги до публікації оголошень.

Закупівля може здійснюватись шляхом таких процедур:

- відкритих торгів;
- торгів з обмеженою участю;
- двоступеневих торгів;
- запиту цінових пропозицій;
- закупівлі в одного постачальника (виконавця).

В Печерському районі м. Києва за 1 квартал 2001 року було проведено торгів (тендерів) всього 13, з них відкриті торги склали 3, запит цінових пропозицій - 9, закупівлі у одного поста-

чальника - 1. Загальна сума закупівель становила 4244 тис. грн. Подавали заявки на участь у торгах 109 підприємств, кількість постачальників–переможців - 48.

З наведених даних прослідковується особливість проведення тендерів на місцевому рівні.

Виконавцем державних закупівель тут є переважно малі та середні підприємства недержавної форми власності.

Економічною основою демократичних перетворень як в Україні, так і на всьому пострадянському просторі є різноманітність форм ділової активності. Як показує досвід зарубіжних країн, важливу роль у формуванні та становленні середнього класу відіграє малий бізнес. В економічних умовах сучасної України (зменшення ВВП за останні 5 років приблизно вдвічі, значне скорочення іноземних інвестицій в економіку країни за цей самий період) основною умовою формування середнього класу (реальної економічної основи незворотності демократичних перетворень) є становлення малого бізнесу.

Розвиток або скорочення малого бізнесу визначається необхідними і достатніми умовами. До необхідних умов ми відносимо законодавчу базу, що регламентує правила, за якими функціонує мале підприємство, наявність фінансових ресурсів для його життєдіяльності тощо. Достатні умови визначає, насамперед, мотивація конкретних людей - учасників підприємницької діяльності - і середовище. Останнє включає в себе місце розташування підприємства, територію, де здійснюється виробничо-економічна діяльність, відносини з місцевими органами влади, сервіс та ін. Навіть незначні зміни у взаємовідносинах між місцевими органами влади і малими підприємцями, а також рішення, що приймають районні держадміністрації, можуть як стимулювати економічну активність у районі, так і гальмувати її.

Водночас через велику кількість малих підприємств і учасників підприємницької діяльності (у Печерському районі м. Києва зареєстровано 28,4 тис. малих підприємств (МП), зокрема понад 2 тис. у 2000 р.), різноманітність форм їх економічної діяльності (промислові, виробничі, торговельні, посередницькі тощо) місцеві органи влади на сьогодні практично не можуть відслідковувати економічні умови життєдіяльності МП, що швидко змінюються, своєчасно задовольняти їх потреби і вирішувати їх проблеми.

Інтенсивний динамічний характер взаємодій у складній бінарній системі *місцева адміністрація-малий бізнес* за неконтрольованих і таких, що слабо враховуються в тимчасовому аспекті наслідків управлінських рішень, може призвести до загострення економічної ситуації. У багатьох рішеннях місцевих адміністрацій, що приймаються формально, не враховується вся актуальна економічна інформація і, як наслідок, істотно спотворюється реальна обстановка.

Головною умовою розвитку підприємницької діяльності (середнього класу) в районі є детальна всебічна розробка питань, пов'язаних з виявленням екстремальних значень поточних економічних індикаторів стійкості малого бізнесу і життя заходів для забезпечення його незворотного розвитку в умовах глибокої економічної кризи в Україні. Це передбачає розроблення місцевими адміністраціями загальної стратегії оцінки стану, контролю, охорони і управління зростанням підприємницької активності та представників середнього класу. При цьому необхідно враховувати розбіжності в тактичних рішеннях, що приймаються, зумовлені вимогами різних відомств, партій, груп тощо. Практична реалізація такої стратегії можлива в рамках єдиної структури вивчення об'єкта досліджень (малого підприємства та його проблем): від одержання первинної інформації до видачі управлінських рішень місцевими адміністраціями, організованої на принципово новому, моніторинговому рівні. Такий підхід забезпечує широке охоплення всіх видів економічної активності й життєдіяльності МП, спрямованих на висвітлення окремих проблем (пов'язаних із раціональною ціною орендною політикою місцевих органів влади, комунальною власністю, кредитуванням та ін.) і таких, що об'єднуються як підсистеми в єдину систему моніторингу економічної активності малих підприємств (ММП).

Таким чином, на місцевому рівні значення тендерів може бути розширеним – це і визначення пріоритетів місцевої влади щодо розвитку підприємництва, і важливе джерело інформації для проведення моніторингу стану малого підприємництва.

():

Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки України та з питань Європейської інтеграції;
органи державного управління та державного самоврядування на районному рівні;
малі та середні підприємства району;
громадськість.

:

Всі альтернативи повинні забезпечувати розвиток і розширення застосування процедури тендерів на місцевому рівні.

Запропоновано три альтернативи розвитку процедури проведення тендерів:

- 1) Збереження нинішньої політики;
- 2) Впровадження інституту громадського арбітра;
- 3) Передача повноважень та відповідальності недержавним організаціям та їх об'єднанням.

1.

Ця альтернатива не забезпечує ефективного впровадження процедури організації тендерів на місцевому рівні. Чинна процедура проведення тендерів є громіздкою, заорганізованою і довгостроковою. Динамізм підприємницької діяльності не відповідає фактичним діям місцевої влади, що ілюструється схемою “Алгоритм проведення торгів”.

Переваги альтернативи:

Поступово відпрацьована певна система і її вдосконалення може давати позитивні результати.

Недоліки альтернативи:

Система замовник-учасник не збалансована, залежить від виконання чиновником своїх обов'язків.

2.

Переваги альтернативи:

Переміщує контрольні функції з державного у громадський сектор. Така практика має позитивний досвід в деяких країнах.

Недоліки альтернативи:

Відсутність фахівців і системи їх готування, недосконалість нормативно-правової бази.

3.

Ця альтернатива означає використання агенцій, комерціалізація або квазікомерціалізація органів, що надають державні послуги, партнерство між державним та приватним секторами та повна приватизація державних послуг

Переваги альтернативи:

Суттєвою рисою такого підходу є контрактні стосунки між урядом та організаціями, що надають державні послуги. Такий підхід ставить питання – хто за що і перед ким відповідає, і водночас випробовує здатність державних органів здійснювати ефективний нагляд і контроль.

Як свідчить міжнародний досвід, за розроблення та здійснення політики державних закупівель, рекомендації та навчання, як правило, відповідає підзвітне прем'єр-міністрові або Раді міністрів бюро державних закупів. У більшості країн Центральної та Східної Європи закупівельна діяльність децентралізована до рівня окремих підрозділів у Міністерствах та інших державних установах. Однак, в деяких західних державах центральне відомство відповідає за закупівлю товарів та послуг для спільного споживання. Побудова національної системи закупів вимагає завершеної правової системи, яка б відповідала:

- директивам ЄС;
- адміністративній структурі;

- програмам готування персоналу;
- інформації та даним;
- заходам проти корупції;
- механізмам розв'язання суперечок.

Недоліки альтернативи:

Хоча прозорість і відкритість можна посилити, наблизивши надання послуг до громадян або клієнтів та встановивши чіткі стандарти обслуговування, але неможливо повністю уникнути небезпеки зіткнення матеріальних інтересів, збільшення ризику та суперечок щодо етичних норм.

Таблиця 1. Порівняльна оцінка альтернатив

	Ефективність	Результативність	Справедливість	Адміністративна здійсненість	Політична здійсненість
1. Збереження нинішньої політики.	низька	низька	низька	середня	висока
2. Запровадження інституту громадського арбітра	середня	середня	середня	низька	низька
3. Передача повноважень та відповідальності недержавним організаціям та їх об'єднанням	висока	висока	середня	низька	низька

:

Виходячи з наведеного аналізу альтернатив, найпривабливіша для вдосконалення процедури проведення тендерів на місцевому рівні є Альтернатива 3 (див. табл.). Але її впровадження пов'язане з прийняттям певних політичних рішень, є складовою адміністративної реформи, тому що її реалізація пов'язана з докорінною заміною політичних і господарських зв'язків у суспільстві.

У цей час періоді дії місцевої влади повинні бути спрямовані на підвищення ефективності чинної системи. Це насамперед готування кадрів, забезпечення оперативності, прозорості, справедливості при проведенні тендерів. Треба впровадити в процедуру організацій тендерів моніторинг стану підприємств відповідної території.

З метою посилення контролю за процедурою тендерів є доцільним підготувати законодавчу базу і найближчим часом впровадити інститут громадських арбітрів.

Таким чином, вдосконалення процедури проведення тендерів на місцевому рівні має такі етапи:

I - кадрове забезпечення, відпрацювання чинної процедури;

II - готування і впровадження інституту громадського арбітра;

III - передача на основі договору функцій з державних закупівель виконавчим агентствам.

:

1. Адміністративна реформа: Питання та відповіді. - Київ, 2000.
2. Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22.02.2000 №1490-111.
3. Калюх Ю.І. Актуальні проблеми місцевих органів влади з прогнозування та моніторингу процеснебезпечних територій та об'єктів // Вісник УАДУ, - 1999. - №2. - С. 241 - 246.
4. Калюх Ю.І., Астистов С.Г. стан і аналіз інформаційних технологій на торгових підприємствах // Економіка України. - 1998. - №1. - С. 38-45.

5. Саломатов В.А. Моніторинг стану проблем соціально-економічного життя України. //36. наук. пр. Укр. Академії держ. упр. при Президентові України. - К.: Вид-во УАДУ, 2000, Вип. 2, ч. 3. - С. 271 - 278.
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель” від 27.09.2000р. №1469.
7. *Наказ Міністерства економіки України “Про затвердження Положення про порядок створення та головні функції тендерних комітетів щодо організації та здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 26.12.2000р. №280*
8. Наказ Міністерства економіки України “Про затвердження форми оголошення про проведення відкритих та двоступеневих торгів на закупівлю товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів, форми оголошення про попередню кваліфікацію та Форми повідомлення про результати проведення торгів” від 09.10.2000р. №215.
9. Наказ Міністерства економіки України “Про затвердження форм звітів про результати проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та інструкцій щодо їх заповнення” від 03.11.2000р. №235
10. Наказ Міністерства економіки України “Про затвердження Порядку розгляду скарг постачальників (виконавців) щодо організації та проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 04.12.2000р. №264

(Львівський регіональний інститут державного управління УАДУ)

:

Неефективна система управління ресурсами громади та міжбюджетних взаємовідносин, на прикладі міста Львова.

Беручи до уваги фактичне виконання дохідної частини бюджету, наприклад, міста Львова в 1998-2000 р.р., можна побачити тенденцію до зменшення обсягів надходжень, зокрема на душу населення, причиною чого є різке зменшення нормативів та скорочення джерел відрахувань від загальнодержавних податків, встановлених обласною радою. Місто Львів зростає до рівня вищого рівня. Зібрані на території міста податки, податкові платежі та збори за 6 місяців цього року становлять 399 433 тис. грн., з яких лише 72 363,2 тис. грн. (18%) надійшло у міську скарбницю. Для більшої переконливості можна навести дані фактичних доходів на душу населення в інших регіонах України (табл. 1).

Таблиця 1.

Адміністративно-територіальна одиниця	Доходи на душу населення в 2000 р., грн.
м. Київ	5121
Рівненська	381,5
Полтавська	345,7
Харківська	322,8
Львівська	286,9
м. Миколаїв	216,5
м. Львів	190,3
Середнє по Україні	308,4

Окрім доходів на душу населення в місті порушена бюджетна дисципліна. Фактичні надходження від орендної плати за землю протягом 6 міс. становлять 453 тис. грн., доведена контрольна цифра – 10 925 тис. грн. Ця стаття доходів завищена на 9 500 тис. грн. Невиправдано завищені й інші статті, серед яких доходи від:

- надходження спеціальних коштів;
- відсоток за користування вільними коштами;
- депонентської та кредиторської заборгованості;
- інших надходжень.

:

Останні роки життя України в геополітичному просторі Європи проходять під девізом її ствердження як незалежної демократичної країни з ринковою економікою. Проблеми, що виникають у процесі реформування суспільства на шляху до європейської інтеграції змушують Уряд вдаватися до різноманітних заходів, спрямованих на стабілізацію економічного і політичного стану України, реалізацію Європейської хартії місцевого самоврядування, зважену політику регіоналізації, пошук оптимального рівня децентралізації управління.

Економічні, фінансові проблеми України особливо загострилися в час формування власної державної політики щодо політичного устрою та економічної стратегії. Розв'язати ці проблеми непросто, а коли врахувати ще й суб'єктивний фактор (брак необхідного досвіду та знань, належних кадрів, прихований і відвертий опір “лівих” ортодоксів, та псевдопатріотів – “націоналістів”), то питання формування нового державного, економічного мислення набуває актуального звучання.[1] Цю прогалину частково заповнює нова генерація державних службовців з УАДУ.

Але загальнодержавні проблеми особливо гостро відчуються на місцевому рівні, який найближче до мешканців. Цей рівень влади надзвичайно важливий, оскільки від розвитку села, селища, міста залежить загальнодержавний розвиток.

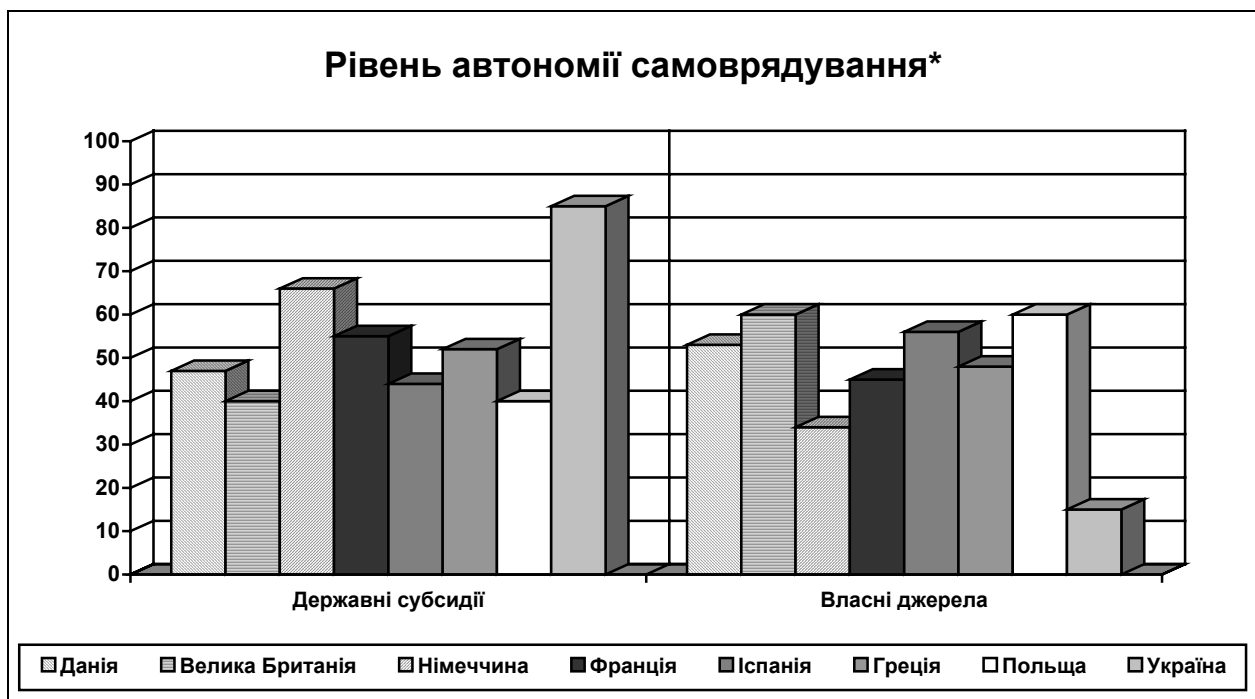
Основною метою діяльності місцевої влади є надання якісних послуг за їх оптимальної ціни, що потребує аналізу, планування та дійових механізмів ефективного управління ресурсами. Це є головними передумовами стабілізації й економічного розвитку населених пунктів, а створення умов для праці, проживання і відпочинку громадян.

Львівська міська рада зробила кроки щодо вдосконалення структури управління місцевим господарством, формування системного підходу до питань планування, програмно-цільового методу до формування бюджету розвитку. За останні роки розроблено:

- концепцію плану стратегічного розвитку міста;
- основні напрямки бюджетної політики;
- систематизовано підходи до формування цільових проектів і програм.

Ефективне планування і управління бюджетними коштами перш за все пов'язане з рівнем автономії органів місцевої влади. Навіть у Польщі рівень автономії, тобто різниця між власними доходами і державними субсидіями є набагато меншою ніж в Україні. У Польщі величина власних доходів гміни (міст Бялостоку та Соколки) лежить в межах 45–60% від загальної величини доходів місцевого бюджету.

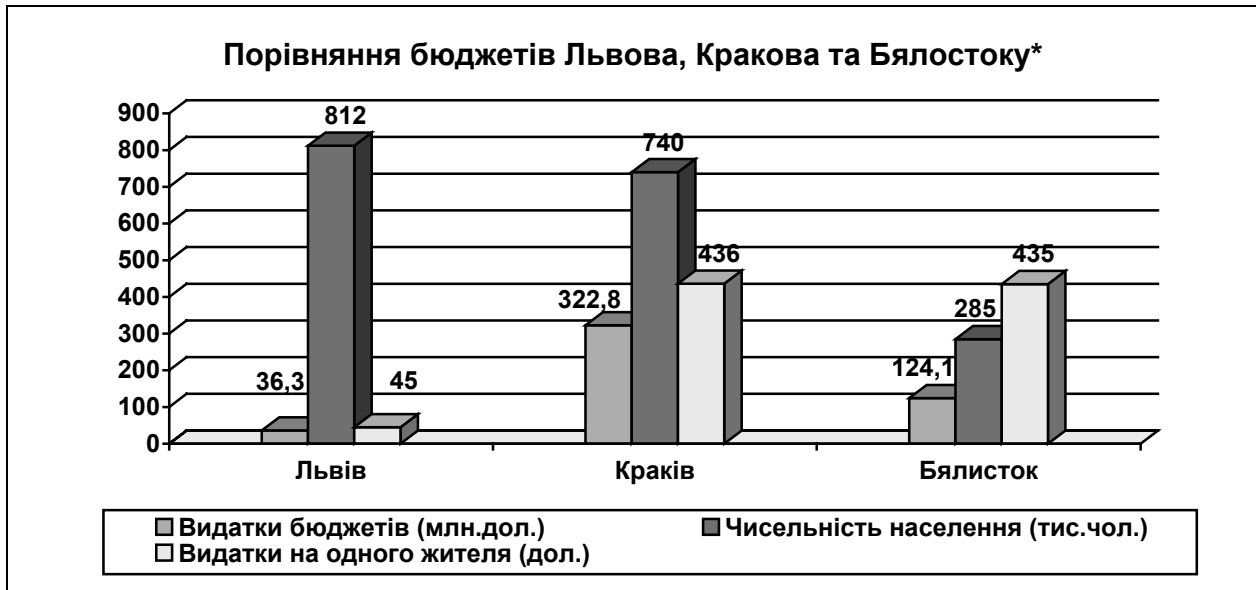
Рис. 1. Рівень автономії самоврядування



*Звіт про роботу департаменту економічної політики та ресурсів за 2000 рік (значення по Польщі взяті з власного дослідження під час стажування).

Порівнюючи бюджети міст Кракова, Бялостоку та Львова, можна побачити, що відмінність між видатковими частинами бюджетів трьох міст є значною. Хоча кількість населення міста Бялостоку є менша майже в 3 рази ніж у Львові, величина його видаткової частини перевищує майже в 3,5 рази видаткову частину Львова. Можна також побачити, що величина видатків в польських містах на одного жителя приблизно однакова, хоча інфраструктури міст сильно відрізняються одна від одної і різниця в чисельності населення є вагомою (в 2,5 рази). Це перш за все пов'язано з використанням формул розрахунку видаткової частини бюджету на місцевому рівні.

Рис. 2. Порівняння бюджетів Львова, Кракова та Бялостоку



*Звіт про роботу департаменту економічної політики та ресурсів за 2000 рік (значення по м. Бялостоку взяті з власного дослідження під час стажування).

В останній період проведення реформ у Польщі, зокрема адміністративної, бюджетної, податкової, важливе місце відведено реформуванню системи перерозподілу фінансів, вирівнюванню фінансових можливостей органів влади місцевого рівня. Формування доходів та видатки бюджетів є взаємопов'язаними елементами, які повинні бути збалансованими. Населення повинно бачити куди витрачаються гроші, які воно сплачує до місцевої скарбниці у вигляді податків.

У цьому випадку велике значення має прозорість місцевої та державної політики. Польща випередила Україну на шляху досягнення цієї мети, оскільки розвинута мережа НДО (недержавних організацій) є одним з яскравих прикладів зростання впливу громадянського суспільства на процеси формування політики на місцевому рівні. Частина з них сформувалися як засоби висловлення громадської думки стосовно вирішення специфічних проблем, механізму професійної підтримки самоврядування та формування системи моніторингу показників процесу управління.

В Україні НДО не набули такого значення, як у Польщі. В нас вони переважно характеризуються слабкою інституційною спроможністю і залученням до процесу розробки та прийняття рішень на місцевому рівні. Багатьом з них притаманне неефективне управління, деякі існують лише віртуально. Як наслідок – неспроможність запропонувати на розгляд органам місцевого самоврядування якісні аналітичні документи (незалежні дослідження та рекомендації щодо проведення політики).

У розвинутих країнах існує мережа НДО, які окремо, кожна по-своєму, роблять внесок в розвиток громадянського суспільства. Одні захищають права бідних та знедолених, інші проводять незалежні дослідження, решта надає послуги громадянам від імені держави. Усі недержавні організації опосередковано беруть участь у формуванні бюджетної політики та є активними учасниками бюджетного процесу. Одним з прикладів може бути Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (Фундація демократичного локального розвитку), філія якої знаходиться у гміні Бялостоку. За роки свого існування Фундація досягла неабияких результатів. Але на мою думку, найбільшим досягненням стала організація Школи державного управління (вища освіта) в палаці Любомирського, де використовуються найсучасніші методи навчання, залучаються до лекційних і практичних занять державні службовці найвищих рангів. Окрім цього Фундація прямо впливає на прийняття рішень в регіоні, оскільки досить часто проводить незалежні дослідження, що стосуються виниклої проблеми та готує якісні й змістовні аналітичні документи. Частиною свого стажування ми проводили саме там.

Міжбюджетні взаємовідносини формуються на рівні держави, областей, місцевого самоврядування. На місцевому рівні суб'єктами таких взаємовідносин виступають підприємства, організації, установи, громадяни, місцеві та регіональні органи влади.

:

Зацікавленими сторонами вдосконалення бюджетної політики і міжбюджетних взаємовідносин у Львові є:

- міська рада, яка зможе забезпечити прозорість бюджетного процесу, ефективне та цільове використання обмежених ресурсів громади;
- підприємства, організації та установи, яким створюються кращі умови для підприємницької діяльності;
- мешканці міста та об'єднання громадян у вигляді недержавних організацій, які зможуть брати активну участь в управлінні;
- обласна влада, яка має власні інтереси щодо бюджетного фінансування. Проте згідно з Бюджетним кодексом, має припинитись “перетягування ковдри” щодо доходів та видатків, що може зліквідувати інституційну базу до дефіцитного бюджетування.

Насправді, питання Бюджетного кодексу є досить цікавим і неоднозначним наприклад, розглядати Бюджетний кодекс, як угоду чи, як комерцію? З одного боку, національні реформатори сподіваються забезпечити органам місцевого самоврядування чіткі, адекватні та прогнозовані доходи, з іншого, прагнуть провадити для місцевої влади “жорсткі бюджетні обмеження” та покінчити з постійною та деструктивною звичкою постійного “торгу” щодо додаткових ресурсів.

Однак, для того щоби така угода спрацювала, необхідно виконати принаймні дві умови. Перша – Національний уряд повинен створити умови для забезпечення органів місцевого самоврядування доходами, достатніми для їх спроможності, принаймні, забезпечити рівні фактичних витрат у реальному вираженні (з урахуванням інфляції). Якщо цю умову не буде виконано, органи місцевого самоврядування залишатимуться байдужими до нових правил гри і, можливо, “підірвуть” їх.

Друга умова – самі органи місцевого самоврядування повинні скоректувати свої фактичні витрати відповідно до лімітів доходів, встановлених новими правилами гри. Це означає, що вони при цьому переконані, що залишаться із дефіцитом у III чи IV кварталах. Якщо цю умову не буде виконано, то незалежно від того, чи реально забезпечить Національний уряд органи місцевого самоврядування “відповідними” доходами, система не спрацює, оскільки “потреба” місцевої влади у додаткових ресурсах наприкінці року перевищить здатність уряду такі поса” кч д

Переваги альтернативи:

1. Не потребує додаткових досліджень.
2. Подвійний контроль за витрачанням державних коштів.
3. Не потребує створення додаткових інститутів.
4. Обізнаність у проблемі представницького органу (обласної ради).
5. Відсутність проблеми додаткового навчання і перекваліфікації працівників.
6. Не потребує витрачання додаткових матеріально-технічних та фінансових ресурсів.

Недоліки альтернативи:

1. Непрозорість і незрозумілість системи перерозподілу для органів місцевого самоврядування.
2. Нормативи відрахувань до обласного бюджету встановлюються на закритих переговорах представників Міністерства фінансів і представників області.
3. Відсутність пояснень щодо вибору пріоритетів обласними радами.
4. Неможливість проаналізувати потреби всіх територіальних громад сіл, селищ, міст.
5. Корупція на всіх рівнях управління.

2.

Бюджет – це складний процес визначення джерел доходів та напрямків видатків з метою забезпечення виконання власних і делегованих повноважень[2]. Деконцентрація передбачає створення представництв центральних органів на регіональному і місцевому рівнях та делегування їм відповідних повноважень. У цьому випадку формуються бюджети зверху, а дофінансування здійснюється через дотації галузей і субвенції.

Дотації скеровуються на фінансування повсякденних видатків відповідної галузі, а субвенції на реалізацію цільових програм і проектів. Субвенції є різні і мають менш строгий характер:

- на дороги та іншу господарську інфраструктуру міста;
- на освіту, охорону здоров'я;
- вирівнювальна частина.

У Польщі велике значення приділяється саме цим трансфертам. Наприклад, як ми бачимо з таблиці 1, у місті-повіті Бялостоку в структурі доходів гміни цільові дотації складають 10,5% (субвенції - 28,6%), а в структурі доходів повіту, дещо більше – 38,7% (субвенції - 55,9%). Ця різниця перш за все пов'язана з обмеженим переліком податків, кошти від яких надходять до бюджету повіту, а також малою величиною ін об'єктів, за рахунок яких поповнюється бюджет (за такими платежами як орендна плата, різноманітні збори, надходження від видачі дозволів тощо).

Таблиця 2. Структура виконаних і запланованих доходів гміни і повіту Бялосток на 2000-2001 р.р.

№ п/п	Доходи	Виконання за 2000 р. (у злотих)				План на 2001 р. (у злотих)	
		гміна	%	повіт	%	гміна	повіт
1	Кредит	111193382	37,7	6083739	3,82	113358100	13519700
2	Субвенції	84242606	28,6	89136141	55,91	101137007	93705667
3	Запланована частка у подоходному податку	68457112	23,2	2479265	1,56	85576740	3100585
4	Цільові дотації	30956290	10,5	61706298	38,71	22372189	65158782
Загальна величина доходів		294849390	100,00	159405443	100,00	322444036	175484734

Переваги альтернативи:

1. Вертикальне вирівнювання з метою забезпечення виконання делегованих державою повноважень.
2. Дотримання відповідних загальнонаціональних стандартів стосовно окремих видів послуг.
3. Легко прослідкувати рух коштів.
4. Одноступеневий контроль.
5. Швидше надходження дотаційних траншів до кінцевого споживача.

Недоліки альтернативи:

1. Додаткові витрати.
2. Навчання великого штату працівників.
3. Тривалий період адаптації.
4. Одноосібне володіння інформацією і коштами відповідного представницького органу, що може призвести до ще більших зловживань.
5. Зміни в законодавстві та самій системі перерозподілу загальнодержавних податків потребують детальнішого дослідження.

3.

“ ” бюджетів

Принцип децентралізації та “незалежності” бюджетів покладений в основу самоврядування. Потрібно сказати, що незважаючи на законодавчо визначену самостійність органів місцевого самоврядування, доходи та видатки місцевих бюджетів, як і раніше, корегуються на обласному рівні. Обласний рівень, не будучи повністю компетентним стосовно проблем міста і способів їх вирішення, самовільно визначає “прожитковий мінімум”. Так наприклад, в м. Львові збирається близько 1,2 млрд. грн. фінансових ресурсів, з яких залишається в міській скарбниці лише 18%. При цьому обласна влада ігнорує мінімальні потреби міста в забезпеченні належної життєдіяльності, гарантованих Конституційних прав громадян на освіту, охорону здоров'я, не враховує потреби міста як обласного центру, витрати на утримання історичної спадщини, на відновлення спожитих ресурсів тощо.[2]

За децентралізації та “незалежності” бюджетів цього не повинно бути, а процес перерозподілу повинен носити справедливий, прозорий і зрозумілий характер. Окрім цього, з вищенаведеної альтернативи 2 ми можемо побачити, що величина власних доходів бюджетів міст у Польщі складає 45-60%, коли власні доходи українських міст є просто разюче малими 15-20% (не говориться про м. Київ та Севастополь). Про яку тоді самостійність місцевих бюджетів говорити?

Застосування формул містить в собі неабияку самостійність, оскільки якщо встановлювати відповідно до середніх показників доходів на душу населення по Україні величину необхідних витрат на одного хворого (на одного мешканця на охорону здоров'я), на одного учня (на одного мешканця на освіту), на міське господарство, отримаємо проектні показники видаткової частини бюджету, до яких додамо лише цільове фінансування. Ця проектна величина далеко не досягатиме 18% від загальної величини отриманих податків і зборів в місті.

Дієва система судового захисту органів місцевого самоврядування в питаннях неправомірного перерозподілу коштів державного бюджету. Це також стосується системи контролю. У Польщі контроль за виконанням законодавства, що стосується бюджетного процесу, здійснює RIO (Regionalna Izba Obrahunkova), а за відповідністю політиці та питаннями доцільності та ефективності Контрольно-ревізійне управління.

Окрім цього, необхідність тісної співпраці з НУО є беззаперечною, оскільки думка громадськості і аналіз незалежної експертизи може дати більше аніж “Концепція соціально-економічного розвитку регіону”. Наприклад, у Польщі така співпраця практикується стосовно усіх питань життєдіяльності, починаючи від сміттєзбирання і сміттепереробки та закінчуючи ставками податків та умовами їх стягання.

Переваги альтернативи:

1. Справедливий, прозорий і зрозумілий перерозподіл
2. Самостійність місцевих бюджетів
3. Прозорість бюджетного процесу
4. Ефективність використання ресурсів
5. Розвиток підприємницького мислення

Недоліки альтернативи:

1. Труднощі у проведенні адмінреформи
2. Можливі сепаратистські тенденції
3. Додаткові затрати на навчання
4. Додаткові затрати на впровадження нової схеми

Нише наведено таблицю порівняння альтернатив за п'ятьма універсальними критеріями.

Таблиця 3. Оцінка альтернатив

	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
Результативність	Низька	Висока	Висока
Політична здійсненність	Середня	Середня	Середня
Адміністративна здійсненність	Середня	Середня	Середня
Ефективність	Низька	Середня	Висока
Рівність	Низька	Висока	Висока

Методи, описані в першій альтернативі, чинні на даний момент, та є приреченими на реформування, оскільки не сприяють достатньому економічному і соціальному розвитку, формування бюджетів здійснюється з порушенням Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування”, система трансфертів з державного бюджету є незрозумілою, певна невідповідність між потребами органів місцевого самоврядування та фактичними фінансовими ресурсами, отриманими внаслідок перерозподілу через вертикаль бюджетів та управління. Також незахищеність місцевих органів влади в судовому та самоврядному аспекті могла б бути кращою.

Та це все під силу нашій державі, оскільки і Польща перебувала на аналогічному етапі розвитку, тобто належала до першої альтернативи системи планування. Але ідея самоврядності перемогла і внаслідок проведених реформ поступово почав покращуватись соціально-економічний стан.

Як вже зазначено вище, кілька ключових проблем, пов'язаних з системою ефективного управління ресурсами громади та міжбюджетними взаємовідносинами. Головним у рішенні цих проблем є пошук оптимального рівня децентралізації управління за умов оптимізації управління окремими галузями шляхом деконцентрації та делегування повноважень. Цього можна досягнути за умови одночасного впровадження другої і третьої альтернатив.

Перш за все, – це складова загальнодержавної регіональної політики. Тому місцева політика повинна обумовлюватися спрямованістю державної регіональної політики, її цілями, завданнями, а також методами та шляхами їх реалізації. Тому місцева влада має сприяти безпосередньому впливу на соціально-економічний розвиток території у певних визначених стратегіях, здійсненню збалансованих змін, формуванню інноваційного середовища та умов для інвестиційної привабливості території.

Проблемою впровадження є освоєння такого напрямку як . За останні роки Львівська міська влада зробила певні кроки у цьому напрямку та розробила:

- концепцію плану стратегічного розвитку міста;
- основні напрямки бюджетної політики;
- систематизувала підходи до формування цільових проектів і програм.

Великою проблемою є . В першу чергу потрібно ліквідувати інституційно-правові та економічні причини для її появи. Це потрібно робити через створення механізму контролю суспільства за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності їх роботи та унеможливлення корупції.

За результатами опитування 1000 мешканців м. Миколаєва, найвразливішими для корупції є такі підрозділи міської ради:

- відділ соціального захисту населення;
- управління з вирішення житлових проблем;
- управління ЖКГ;
- управління земельних ресурсів;
- торговельно-промисловий відділ;
- транспортний відділ [3].

Серед заходів та проблем впровадження також можна виділити:

- побудова зрозумілого та прозорого механізму формування та використання коштів місцевого бюджету та позабюджетних фондів.

З цією метою створюється проект “Загального положення про проведення тендерів та інших конкурсних методів використання бюджетних коштів”. Також потрібно розробити зміни та доповнення до законодавчих актів, які регулюють бюджетні та міжбюджетні відносини в Україні. Серед таких: Закон України “Про бюджет, бюджетну систему”, “Про місцеве самоврядування” тощо.

- Створення ефективної процедури реєстрації підприємств, видачі дозволів та ліцензій для бізнесу на місцевому рівні.

Ця проблема, та інші у цьому списку, впливає відразу на декілька чинників, серед яких свавілля (корупція) державних службовців щодо вибору особи чи підприємства для видачі дозволу чи ліцензії – видача або не видача. Інколи видача дозволу є недостатньо спрогнозованою (прорахованою) і це призводить лише до втрати якогось сегменту ринку або цілої промислової одиниці. Інколи буває навпаки. Розробити проект “Інструкції про порядок проведення реєстрації, ліцензування та інших дозвільних дій органами місцевого самоврядування”. А також потрібно вносити певні зміни до законодавчих актів ЗУ “Про підприємництво”, “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” тощо.

- Створення чіткої та однозначної системи визначення та збирання місцевих податків та зборів.

У Польщі також існувала ця проблема. Але зараз всі в країні добре знають, що бідний платить більше і сплата податків і зборів є справедливо, з однієї сторони це ніколи не залишає бідного без прожиткового мінімуму, а з другого боку стимулюється будь-яка новизна (придбання нового будинку, будівля чи реконструкція вже існуючого, придбання обладнання тощо).

- В нашому випадку до цього тільки прагнемо. Тому повинен бути розроблений проект системи критеріїв надання пільг та звільнення від оподаткування.
- Визначення комплексу конкретних засобів реального суспільного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Наприклад, у Польщі, будь-який житель міста може піти в обласну адміністрацію (воєводство) і отримати на свій запит інформацію в максимально короткий термін: Концепцію соціально

(УАДУ, Київ)

:

Вирішення нагальних соціально-економічних проблем у процесі розбудови незалежної України нерозривно пов'язане з потребою прискорення управлінських реформ. Великої ваги набувають завдання розвитку та наповнення реальним змістом, що зафіксовано в Конституції України – створення надійної економічної бази та досконалих механізмів функціонування охорони права власності на землю.

У кожному розвиненому суспільстві значну частину його багатства складає земля. А це тисячі земельних ділянок, що розподіляються між власниками, позикодавцями, орендарями та іншими користувачами. Кожне з цих прав для конкретної ділянки землі з часом матиме свою довгу історію.

Тому розроблення і запровадження раціональної системи реєстрації права власності на землю, як елементу державного управління земельними ресурсами є одним із найактуальніших завдань. Як показує досвід країн з розвинутою ринковою економікою, для розв'язання цих питань створені і функціонують різноманітні системи реєстрації.

Чинний механізм реєстрації правовстановних документів, в Україні є певним аналогом системи “реєстрації документів” і принципово не відповідає потребам ринкової економіки.. При реєстрації правовстановних документів не реєструються обмеження (сервітути), іпотека та інші права третіх осіб щодо земельних ділянок.

Бракує законодавчої гарантії щодо компенсації фізичним та юридичним особам за шкоду, завдану в результаті дій або бездіяльності органів, які здійснюють реєстрацію документів.

Реєстрація не гарантує безпеки трансакцій. Недостатня захищеність прав власників і третіх осіб призводить до зниження активності на ринку землі та надходжень коштів до бюджету. Складною є також процедура захисту порушених прав чи законних інтересів фізичних та юридичних осіб у судовому порядку.

Вищенаведене свідчить про необхідність створення системи реєстрації права власності на землю.

:

“Захист прав” торкається багатьох суспільних груп, кожна з яких має в цьому свої інтереси. Представлення переваг захисту прав власника часто означає, що процедури ліквідації невиконаваного боргу шляхом відчуження земельної ділянки у власника стають настільки складними для позикодавця, що останній просто не може одержати у власність земельну ділянку.

Розв'язання цієї проблеми сприятиме наповненню місцевих бюджетів, заохоченню інвестицій і поживленню місцевої економіки, відновленню та розвитку міст, селищ і сільських поселень, поліпшенню їх довкілля.

Тільки з розвитком ринку землі можуть бути створені умови для залучення інвестицій та відродження економіки України. Ефективним засобом для досягнення цієї мети є впровадження системи реєстрації прав на землю фізичних і юридичних осіб, яка забезпечить повноту зареєстрованих прав, гарантію їх захисту та сприятиме створенню ефективної системи оподаткування.

Ця проблема зачіпає інтереси понад 12,6 млн. землевласників та внутрішніх і зовнішніх інвесторів.

Методи розв'язання питань управління міським та сільським землекористуванням, які склалися за часів винятково державної власності на землю та значною мірою збереглися і до сьогодні, не відповідають сучасним вимогам економіки, гальмують її розвиток, не задовольняють потреб фізичних та юридичних осіб. Зважаючи на це, Державний комітет України по земельних ресурсах протягом 1996-2001 років проводив дослідження, спрямовані на створення нових управлінських засобів із залученням найпрогресивнішого досвіду інших країн.

З часом, якщо Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України не звернуть на це увагу, то будуть поглиблюватися деструктивні процеси в намаганнях створити цивілізований ринок землі та матимуть місце значні зловживання в системі реєстрації прав власності на землю та оподаткування.

()::

Для розуміння визначеної проблеми необхідно розглянути ставлення до неї зацікавлених груп, або осіб та установ, які можуть підтримати рішення про зміни, або ні.

Сьогодні в Україні проходить процес реформування земельних відносин на селі. На ринку сільськогосподарських земель залишаються юридично неврегульованими багато питань.

Складається враження, що зволікання у формуванні цивілізованих відносин на ринку землі сьогодні вигідно певним політичним колам у Парламенті України та представникам певних фінансових груп, що розраховували на масову купівлю за безцінь земельних паїв у селян.

Негативним чинником у створенні системи реєстрації права власності на землю є інертність, яка укорінилася у свідомості державних службовців різних рівнів та громадян нашої держави. Додільність поглиблення реформ на селі в свідомості пересічних селян скомпрометована бездіяльністю та некомпетентністю державних службовців.

Зацікавленими у змінах сьогодні залишається Кабінет Міністрів України, власники земельних ділянок і органи місцевого самоврядування.

Таблиця 2. Позичії зацікавлених сторін

	-			-
Верховна Рада України	+ -	+ -	+	-
КМУ	+	+ -	+	+
Держкомзем	+	+ -	+	+
Органи місцевого самоврядування	+ -	-	+	+ -
Інвестори	+	+		+
Юридичні особи	+	+		+
Фізичні особи	+	+ -		+

“-“ – негативна позиція, “+ -“ – посередня позиція, “+” – позитивна позиція

Виходячи із цілей, щодо побудови системи реєстрації права власності на землю в Україні, визначимо критерії оцінки альтернатив.

Критерії:

K1 – відповідність системи сучасному рівню розвитку ринку землі в країнах Європейського Союзу із двома станами невизначеності:

- зацікавленість Верховної Ради України формувати відповідну правову базу / K1/1 /;
- політика Кабінету Міністрів України / K1/2 /.

K2 – якість надання послуг із двома станами невизначеності :

- брак кваліфікованих кадрів і відповідного технічного забезпечення / K2/1 /;
- наявність кваліфікованих кадрів і відповідного технічного забезпечення / K2/2 /.

K3 - повнота інформації про земельні ресурси з двома станами невизначеності:

- сприйняття населенням необхідності реєстрації прав власності / K3/1 /;
- підтримка у створенні бази даних Держкомземом / K3/2 /.

K4 - ступінь захисту прав власності на землю із двома станами невизначеності:

- позиція органів місцевого самоврядування / K4/1 /;
- позиція суб'єктів права власності / K4/2 /.

K5 – матеріальні витрати, необхідні для впровадження системи з двома станами невизначеності:

- зацікавленість органів місцевого самоврядування у матеріальних витратах на підтримку системи / K5/1 /;
- наявність відповідних коштів у Державному бюджеті / K5/2 /.

При переході від адміністративної до ринково орієнтованої економіки постає питання створення системи управління земельними ресурсами. Вивчення досвіду країн з ринковою економікою в питаннях управління земельними ресурсами може бути корисною для України, яка не має традиції ринкової економіки.

Кожна країна сьогодні має власну систему управління, яка відповідає ступеневі її економічного розвитку, суспільних відносин, історичним традиціям, ставленню до питань власності, в якій реєстрація прав щодо землі є одним з найважливіших елементів.

Системи управління землями в кожній країні мають свої особливості. І в той же час є багато спільного в підходах та основних принципах їх побудови. В більшості країн, що успішно розвиваються, земля розглядається не тільки і не стільки як сільськогосподарський ресурс, а в першу чергу, як товар та найважливіший природний ресурс взагалі. Крім того, земля розглядається як абстрактна категорія, згідно з якою права на її володіння, та використання є такою ж мірою складовою частиною поняття “земля” як і фізичні об’єкти, розміщені на її поверхні чи в надрах. В законодавстві цих країн часто вживається термін “нерухомість”, що включає земельну ділянку разом з розміщеними на ній об’єктами, які безпосередньо пов’язані із землею.

Під терміном “управління землею” розуміється процес реєстрації та розповсюдження інформації про власність на землю, вартість і використання землі для успішного функціонування та підтримки ринку, забезпечення захисту прав та збереження ресурсів.

Основними елементами системи реєстрації права власності на землю є:

- базове законодавство, яке повинне встановити права відносно землі, включаючи право власності та порядок передачі прав, забезпечення гарантій власності, порядок вирішення земельних спорів. Ці питання повинні бути врегульовані в Цивільному кодексі, Земельному кодексі і в Законі про власність;
- реєстрація прав власності на землю та інших інтересів;
- організаційні структури (інституції з управління ресурсами, оцінювання ресурсів, картографування земель, вирішення земельних спорів тощо).

Важливо відзначити думку експертів ООН про земельний кадастр в СРСП, багато елементів якого збереглися в Державному земельному кадастрі України. Саме поняття такого кадастру відрізняється від прийнятого в розвинутих зарубіжних країнах. Кадастр СРСП визначається як «економічно і екологічно орієнтовані земельні інформаційні системи, основу яких складає не інформація про ділянки, податки і власників, а дані про довкілля і сільськогосподарські ресурси.

Найпоширенішими у світі реєстрації є системи, які базуються на “реєстрації документів”, де основою є “реєстрація прав”.

В системах, базованих на “реєстрації документів”, в реєстр вноситься запис про передачу прав на нерухомість як будь-якої приватної угоди. Така система характерна для аграрних країн і можна вважати, що деякою мірою аналог такої системи, в дуже скороченому і несистематизованому вигляді, діє в Україні в питаннях, пов’язаних з будівлями та квартирами. При цьому держава не несе жодної відповідальності за угоди.

В системах, де основою є “реєстрації прав”, реєструється факт самої угоди, оформленої відповідним чином, а також права та обмеження, що становили предмет угоди. Всі дії відбуваються у відповідності до встановленої законодавством процедури, де держава гарантує коректність угод та несе відповідальність у випадках порушення прав власників. Це досить складна система, в якій діє низка організацій з чітким розподілом функцій. При цьому органи, що реєструють права власності, не мають жодних розпорядницьких функцій стосовно земельних ділянок.

Європейські та інші країни світу налічують майже два століття історії розвитку кадастрових і реєстраційних систем. Реєстрація поширюється на землю та інше нерухоме майно (споруди, будівлі). Умовно можна виділити чотири основних блоки країн:

- країни з так званою наполеонівською системою – Франція, Іспанія, Італія, Греція та інші. Головна ціль кадастру – оподаткування власності. За своєю суттю це є фіскальний кадастр і не має функцій юридичного кадастру як системи, направленої на захист прав власності;

- країни з німецькою системою – Німеччина, Австрія, Швейцарія, Польща. Завдання кадастру – підтримка оподаткування та забезпечення прав власності та спрощення процедури трансакції власності;
- скандинавські країни, яскравим представником яких є Швеція. Головним завданням реєстрації землі є забезпечення гарантій прав власності та вільного доступу до інформації про них;
- група англомовних країн, які тою чи іншою мірою зазнали впливу англійського “загального права” – Велика Британія, США, Канада та інші. Головною функцією реєстру є гарантія права власності, але не гарантія меж цієї власності.

З огляду на досвід зарубіжних країн та 10-річний досвід України у побудові системи реєстрації прав власності на землю розглянемо *альтернативи розв’язання цієї проблеми*:

- 1) Побудова окремої системи реєстрації прав власності на землю і нерухоме майно;
- 2) Побудова окремої системи реєстрації права власності на землю;
- 3) Побудова системи реєстрації земельних ділянок, державних актів на право власності на землю як складової частини Державного земельного кадастру
- 4) Реорганізація БТІ та розширення їх компетенції для реєстрації прав власності на землю і нерухоме майно;
- 5) Збереження теперішньої практики реєстрації права власності на землю.

1.

- 1 Законодавче визначення (через прийняття відповідного закону про реєстрацію прав власності на землю і нерухоме майно та пов’язаних з цим змін і доповнень до чинних законів та кодексів) правових, економічних і організаційних підстав здійснення державної реєстрації прав власності на землю і нерухоме майно в Україні.
- 2 Окремий реєстраційний орган та Система реєстрації є державними, а процедура реєстрації однакові по всій Україні.
- 3 Законодавство забезпечує захист всіх зареєстрованих прав на землю і нерухоме майно.
- 4 Процедура передачі прав власності на землю і нерухоме майно та їх реєстрація буде спрощена.
- 5 Система забезпечує збереження інформації про судові рішення та нотаріальні дії щодо обмеження відчуження нерухомості.
- 6 Система є централізованою з делегуванням повноважень на місця.
- 7 Підтримка єдиних стандартів обміну даними.
- 8 Поточні роботи здійснюються за рахунок самофінансування, модернізація – за підтримки держави.
- 9 Застосування нових технологій та комп’ютерних реєстрів на принципах системного проектування автоматизованих інформаційних систем.
- 10 Реєстр є публічним.
- 11 Система реєстрації забезпечує використання в певних форматах вже наявної інформації в органах Держкомзему, Фонду держмайна, БТІ і органах місцевого самоврядування.

2.

- 1 Законодавче визначення (через прийняття відповідного закону про реєстрацію прав власності на землю та пов’язаних з цим змін і доповнень до чинних законів та кодексів) правових, економічних і організаційних підстав здійснення державної реєстрації прав власності на землю в Україні.
- 2 Окремий реєстраційний орган та Система реєстрації є державними, а процедура реєстрації однакова по всій Україні.
- 3 Законодавство забезпечує захист всіх зареєстрованих прав на землю і нерухоме майно. Процедура передачі прав власності на землю та їх реєстрація буде спрощена.

- 4 Система забезпечує збереження інформації про судові рішення та нотаріальні дії щодо обмеження відчуження землі.
- 5 Система є централізованою з делегуванням повноважень на місця.
- 6 Підтримка єдиних стандартів обміну даними.
- 7 Поточні роботи здійснюються за рахунок самофінансування, модернізація – за підтримки держави.
- 8 Застосування нових технологій та комп'ютерних реєстрів на принципах системного проектування автоматизованих інформаційних систем.
- 9 Реєстр є публічним.
- 10 Система реєстрації забезпечує використання в певних форматах вже наявної інформації в органах Держкомзему і органах місцевого самоврядування.

3.

- 1 Законодавче визначення (через прийняття відповідного закону про Державний земельний кадастр та пов'язаних з цим змін і доповнень до чинних законів та кодексів) правових, економічних і організаційних підстав здійснення державної реєстрації земельних ділянок і прав на них в Державному земельному кадастрі.
- 2 Система реєстрації є державна, а процедура реєстрації однаковою по всій Україні.
- 3 Законодавство забезпечує захист всіх зареєстрованих прав на землю
- 4 Система забезпечує збереження інформації про судові рішення та нотаріальні дії щодо обмеження відчуження землі.
- 5 Система є централізованою з делегуванням повноважень на місця.
- 6 Підтримка єдиних стандартів обміну даними.
- 7 Поточні роботи і модернізація здійснюються за рахунок Державного і місцевих бюджетів.
- 8 Реєстр є публічним.
- 9 Система реєстрації забезпечує використання в певних форматах вже наявної інформації в органах Держкомзему і органах місцевого самоврядування.

4.

- 1 Законодавче визначення (через прийняття відповідного закону про реєстрацію прав власності на землю і нерухоме майно та пов'язаних з цим змін і доповнень до чинних законів та кодексів) правових, економічних і організаційних підстав здійснення державної реєстрації прав власності на землю і нерухоме майно в Україні.
- 2 БТІ є власністю органів місцевого самоврядування, а процедура реєстрації однаковою по всій Україні.
- 3 Законодавство забезпечує захист всіх зареєстрованих прав на землю і нерухоме майно.
- 4 Система забезпечує збереження інформації про судові рішення та нотаріальні дії щодо обмеження відчуження нерухомості.
- 5 Система є централізованою з делегуванням повноважень на місця.
- 6 Підтримка єдиних стандартів обміну даними.
- 7 Поточні роботи здійснюються за рахунок самофінансування, модернізація – за підтримки органів місцевого самоврядування і держави.
- 8 Застосування нових технологій та комп'ютерних реєстрів на принципах системного проектування автоматизованих інформаційних систем.
- 9 Реєстр є публічним.
- 10 Система реєстрації забезпечує використання в певних форматах вже наявної інформації в органах Держкомзему, Фонду держмайна, БТІ й органах місцевого самоврядування.

5.

Недоліки сучасної системи реєстрації викладені у першій главі аналітичної записки.

Парламент України прийняв новий Земельний кодекс України.

Рекомендації:

Спробуємо провести оцінювання та прогноз можливих наслідків реалізації проблеми вибору оптимальної із запропонованих нами альтернатив у побудові системи реєстрації права власності на землю в Україні в довгостроковому періоді з огляду на критерії оцінки.

Скористаємося комп'ютерною підтримкою в аналізі нашої проблеми із залученням програмного комплексу “Стратегія прориву”, яка дає змогу зробити обґрунтування нашого рішення і відповідного його оформлення.

В таблицю 3 внесена рейтингова оцінка альтернатив по визначених критеріях. Кожен критерій оцінки має, так звані, “поля невизначеності” – це непередбачувані фактори впливу на впровадження альтернатив. В таблицю 4 внесені зміни для дослідження альтернатив у різних умовах ваги критеріїв та прискорення критеріїв.

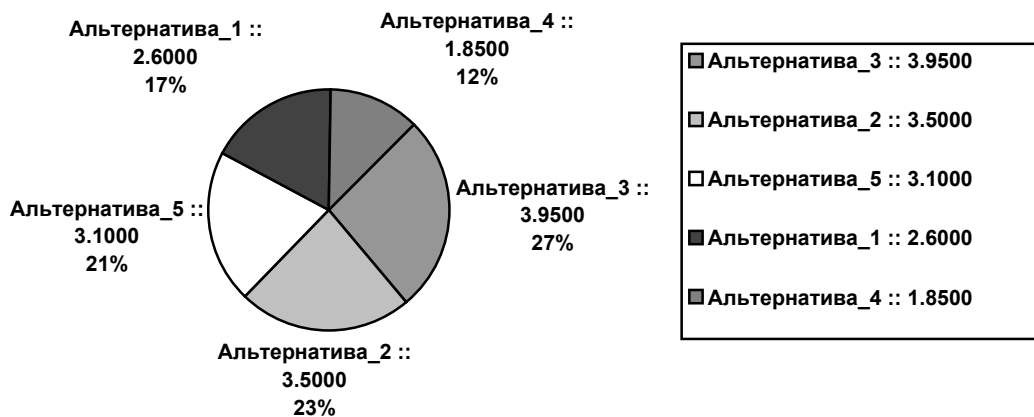
Таблиця 3. Вибір оптимальної системи реєстрації права власності на землю в Україні

Критерії	1		2		3		4		5	
	1/1	1/2	2/1	2/2	3/1	3/2	4/1	4/2	5/1	5/2
Стани природи Альтерна-тиви										
1	1	3	5	1	2	3	4	5	4	5
A2	3	4	4	3	1	4	3	4	3	4
3	4	5	2	4	4	5	2	3	2	2,8
A4	1,5	2	3	2	3	2	5	2	5	3
A5	5	1	1	5	5	1	1	0,5	1	0,6
Ймовірність	0,3	0,7	0,4	0,6	0,1	0,9	0,4	0,6	0,4	0,6
Вага критерію	0,3		0,15		0,2		0,2		0,15	
Напрям. оптимізації	мах		мах		мах		мах		min	
Прискорення критеріїв	набагато погіршує		трохи погіршує		помірно погіршує		помірно погіршує		помірно погіршує	

Використовуючи програму підтримки рішень «Салют 2», виконаємо розрахунки, результати яких наведені на колових діаграмах альтернатив – рис.1,3 і графіків альтернатив після обробки в режимі «Прорив» – рис. 2,4.

Графіки альтернатив 2 і 4 відображають еластичність альтернатив у часі, де на осі X позначений час - 1 рік, 2 роки, 3 роки, 4 роки, 5 років і т.д. а на осі Y позначена відносна їх оцінка.

Рис 1. Визначення оптимальної альтернативи за критерієм Лапласа в умовах невизначеності



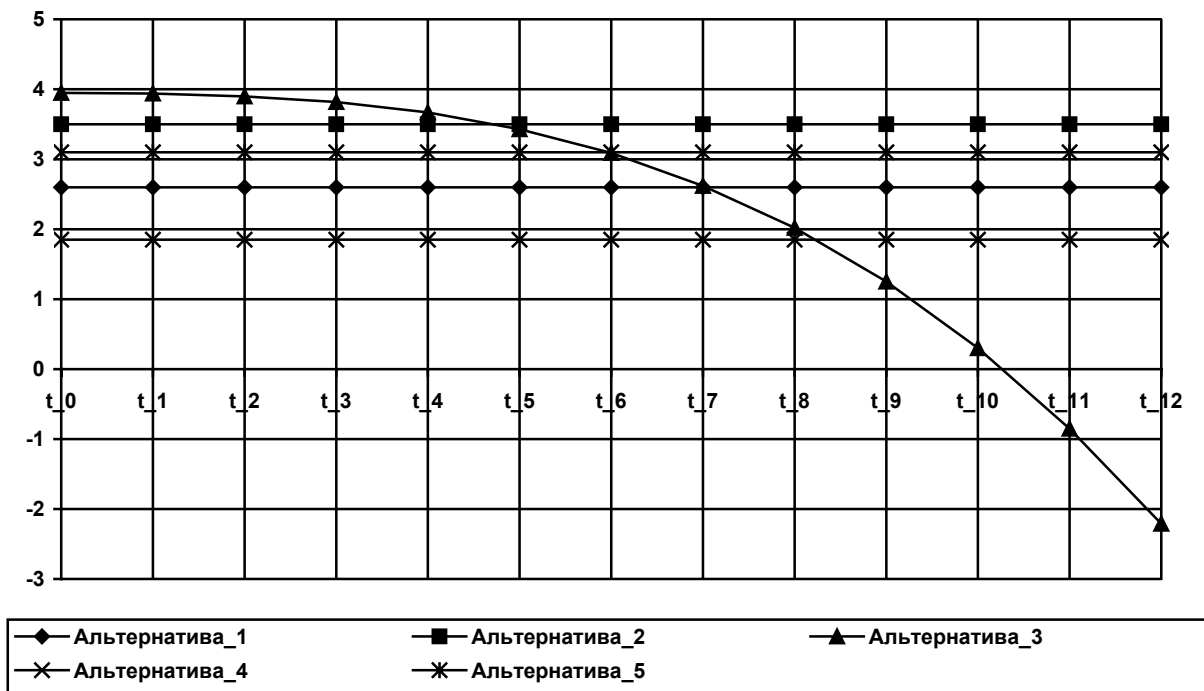
Розрахунки показали, що найкращою є альтернатива 3 – побудова системи реєстрації земельних ділянок, державних актів на право власності на землю, як складової частини Державного земельного кадастру. Еластичність в часі альтернативи 3 свідчить про те, що після 4,7 роки / рис. 3 / слід переглянути результати аналізу проблеми, так як альтернатива 2 може стати більш оптимальною.

Слід зазначити і таке, що при прогнозуванні погіршення умов / рис.4 / з часом по деяким критеріям оцінки, альтернативу 3 потрібно буде переглянути через 2,3 роки.

Щодо витрат і вигод, то альтернатива 3 найменше потребує фінансових витрат на створення Системи /технічне забезпечення, програмно-інформаційне забезпечення, підготовка кадрового персоналу і т.д./ і поступальними кроками формує земельний кадастр, як базовий кадастр для інших кадастрів на майбутнє.

Отже, найближчим часом для вирішення проблеми реєстрації права власності на землю в Україні є створення системи реєстрації земельних ділянок, державних актів на право власності на землю, як складової частини Державного земельного кадастру.

Рис 2. Відносна оцінка альтернатив



Таблиця 4

	K1	K2	K3	K4	K5
Вага критерія	0,1	0,4	0,05	0,05	0,4
Прискорення	наб. пог	пом. пог.	пом. пог.	пом. пог.	пом. пог.

Визначення оптимальної альтернативи за критерієм Вальда при недостатності обґрунтування / передбачаються найгірші умови /:

Рис 3.

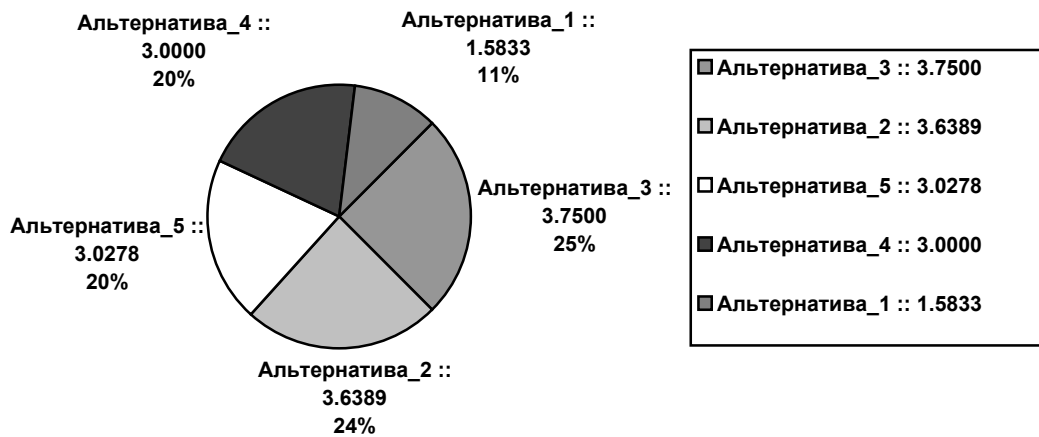
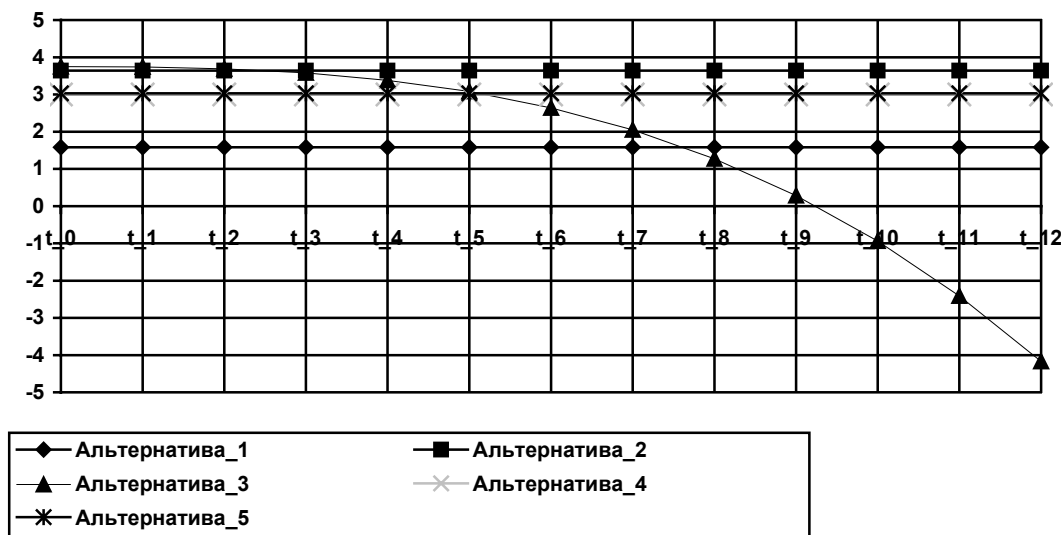


Рис 4. Відносна оцінка альтернатив



:

Практичне вивчення досвіду зарубіжних країн в Україні здійснювалось шляхом реалізації спільних пілот-проектів. В 1995-1996 рр. реалізовано 3 спільних пілот-проекти для вивчення досвіду Канади, Швеції та США.

З української сторони в реалізації проекту приймали участь Укргеодезкартографія, Держкомзем, Мінюст, Держкоммістобудування, обласні і районні держадміністрації.

Використовуючи набутий досвід необхідно:

- провести економічну оцінку створення реєстраційної системи районного рівня та України в цілому, оцінку залежності вартості системи від кількості параметрів та використаного технічного обладнання і програмного забезпечення;
- обґрунтувати принципи кооперативного підходу до створення реєстраційної системи, визначити місце всіх зацікавлених міністерств і відомств;
- розробити технології надання інформації банкам, державним і комерційним установам, громадянам;

- визначити вимоги до реєстраційних органів, технічне забезпечення, програмне забезпечення, кадровий склад і т.д.;
- розробка обмеження доступу до системи.

Організація досліджень і підготовка до впровадження реєстраційної системи можливі тільки у випадку об'єднання зусиль Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відомств, досвіду та знань спеціалістів в різних галузях, програмістів та інженерного персоналу.

При побудові реєстраційної системи необхідно підтримувати єдині формати і умови передачі даних в реєстраційній системі, адаптувати програмні засоби, підготувати кадри для роботи з новими технологіями, вирішити адміністративні, організаційні та нормативні питання, пов'язані з впровадженням сучасних і перспективних програмно-технічних засобів в процесі впровадження реєстраційної системи.

- 1 Земельний кодекс України // Кодекси України.- 1998. – Ст.123.
- 2 Земельний кодекс України (проект) // Землевпорядний вісник / Науково-практичний журнал - 2000 - №4
- 3 Комп'ютерна підтримка прийняття рішень на різних рівнях державного управління: Методичні рекомендації та збірник завдань / Укп. В.П.Тронь, А.М.Панчук, С.Ю.Марков, Є.М.Нужний, В.Г.Чорна – К.,: Вид-во УАДУ, 1998. – 56 с.
- 4 Третяк А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні. - Київ, 1998. – 224 с.

1. Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С.Соколик; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К.: Основи, 1999. – 175 с.
2. Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики. / Укл.: В.Романов, О.Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2001.- 236 с.
3. Аналітичні інституції України: Довідник недержавних дослідницьких організацій України. – К.: Інститут посткомуністичного суспільства, АТ “Вид-во “Політ. думка”, 1997.
4. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Уклали Г. Райт та ін. – К.: Основи, 1996. – 128 с.
5. Антонова О. В. Розвиток політичної науки як передумова становлення аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 2 (5). – С. 109–121.
6. Антонова О. В. Аналіз державної політики в розбудові громадянського суспільства // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 62–69.
7. Антонова О. В. Роль виробників державно-управлінських рішень у процесі формування державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Ред. кол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 3 (6). – С. 86–95.
8. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика. / Пер. з англ. В.Шульга. – К.: Основи, 2000. – 190 с.
9. Ахременко А. С. Политическое прогнозирование на российском фоне // Вестник Московского университета. – Сер. 12: "Политические науки". – 1999. – № 1. – С. 20–32.
10. Бакуменко В. Методологічна база державно-управлінських рішень // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 5–19.
11. Бакуменко В.Д. Формування державно-політичних рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
12. Батыгин Г. А. Обоснование практических рекомендаций в прикладной социологии // Социологические исследования. – 1982. – № 4. – С. 58–70.
13. Бек У. От индустриального общества к обществу риска // Thesis. – 1994. – № 5. – С. 161–168.
14. Бенвенисте Г. Овладение политикой планирования: Создание реально выполнимых планов и политики, которая ведет к переменам. – М., 1994.
15. Бешелев С. Д., Гурвич Ф. Г. Экспертные оценки. – М., 1974.
16. Бланкарт Шарль. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки./ Пер. з нім.- К.: Либідь, 2000. - 654 с.
17. Блэк С. Введение в паблик рилейшнз. – Ростов н/Д.: Феникс, 1998. – 320 с.
18. Боришполец К. Методы, методики и процедуры прикладного анализа международных отношений // Международные отношения: Социологические подходы / Под. ред. П. А. Цыганкова. – М., 1998.
19. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
20. Брус Т. Аналіз державної політики: оцінка як важливий етап процесу // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ. – 2000. – Вип. 1 (1). – С. 83–91.
21. Брус Т. Аналіз політики і стратегічне планування // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ. – 2000. – Вип. 2 (2). – С.167–173.
22. Брус Т. М. Аналіз праць іноземних науковців з аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 1 (4). – С. 115–122.

23. Брус Т. М. Аналіз державної політики як знаряддя громадянського суспільства // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 2 (5). – С. 92–99.
24. Бюджетні повноваження парламенту. Українські реалії на тлі світового досвіду / Програма сприяння парламенту України. – К.: Заповіт, 1997. – 142 с.
25. Варламова Е. П., Степанов С. Ю. Управленческое консультирование: Социопсихологический срез // Социологические исследования. – 1995. – № 6. – С. 37–43.
26. Вайс Керол Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики: Пер. з англ. / Наук. ред. перекл. О.Кілієвич – К.: Основи, 2000. – 672 с.
27. Вилдавски А., Дейк К. Теории восприятия риска: Кто боится, чего и почему? // Thesis. – 1994. – № 5. – С. 268–276.
28. Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.
29. Вебер М. Покликання до політики // Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. – К.: Основи, 1998. – С. 173–191.
30. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика / Пер. з англ. за наук. ред. О.Кілієвича. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
31. Глобальна соціальна політика / Дікон Б., Халс М., Стабс П. – К.: Основи, 1999. – 346 с.
32. Грановский В., Дацюк С., Хариманга Т. Аналитический доклад "Современные фабрики мысли", 1999 год. – К.: Агентство гуманитарных технологий, 1999. – 86 с.
33. Грин Д., Шапиро И. Объяснение политики с позиций теории рационального выбора: Почему так мало удалось узнать? // Политические исследования. – 1994. – № 3.
34. Дегтярев А. А. Методы политологических исследований // Вестник Московского университета. – Сер. 12: "Политические науки". – 1996. – № 6. – С. 55–65.
35. Демидова А. И. Составление научного отчета по результатам социологического исследования // Практикум по социологии / Ред. И. М. Слепенков и др. – М., 1992.
36. Дем'ячук О.П. Державна політика та публічна політика: варіант перехідного періоду // Наук. зап. / Нац. Ун-т "Києво-Могилянська академія". – К., 2000. – Т. 18: Політичні науки. – С. 31-36.
37. Дербін Е., Кілієвич О. Економічна теорія і державний сектор: теорія, практика, термінологія, джерела. – К.: УАДУ, 1997. – 110 с.
38. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посібник / Кол. авт.; За заг. ред. В.А.Ребкала, В.В.Тертички. - К.: Вид-во УАДУ, 2000.- 232 с.
39. Державна політика: аналітичні документи: підготовлені в межах проекту "Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України". - К.:2002.–196 с.
40. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / За ред. Ю.Немеца та Г.Райта; Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 542 с.
41. Дмитриев А. В., Тощенко Ж. Т. Социологический опрос и политика // Социологические исследования. – 1994. – № 5.
42. Дудченко В. С. Из опыта подготовки профессиональных консультантов в России // Социологические исследования. – 1996. – № 5.
43. Задорин И. Экспертный сценарно-прогностический мониторинг: Методологические основания, методика и организационная схема // Вопросы социологии. – 1994. – № 5. – С. 24–36.
44. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведське нац. Бюро аудиту; Шведський ін-т держ. управління. – К.:2001. - 156 с
45. Збірник ситуативних прикладів у сфері державної політики і державного менеджменту / Пер. з англ. І.О.Іноземцевої, С.В.Соколик.- К., 2002.- 104 с.
46. Економічне зростання на засадах справедливості: Український погляд / Під ред. Дж.Хансена та В.Нанівської. - Світовий банк. Документ для обговорення № 407. 1999.
47. Економічне зростання на засадах справедливості: Вибір стратегії для України. / Джон Хансен, Діана Кук.- Світовий банк. Документ для обговорення № 408. 1999.

48. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип.1. Економічна політика в сфері промисловості, паливно-енергетичного, транспортного комплексів та зв'язку. / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін.; За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка.- К.: Вид-во "К.І.С.", 2001. – 104 с.
49. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип.2. Економічні аспекти міського будівництва і житлової політики. / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін.; За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка.- К.: Вид-во "К.І.С.", 2001. – 72 с.
50. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип.3. Економіка культури і мистецтва. / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін.; За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка.- К.: Вид-во "К.І.С.", 2001. – 144 с.
51. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип.4. Економіка освіти і науки. / А.Бауманіс, Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін.; За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка.- К.: Вид-во "К.І.С.", 2001. – 132 с.
52. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип.5. Доходно-витратний аналіз. / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін.; За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка.- К.: Вид-во "К.І.С.", 2001. – 104 с.
53. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип.6. Міжнародна економіка. Торговельна політика. / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін.; За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка.- К.: Вид-во "К.І.С.", 2001. – 163 с.
54. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип.7. Аграрна політика в сучасних умовах. / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін.; За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка.- К.: Вид-во "К.І.С.", 2001. – 246 с.
55. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип.8. Соціальна політика/ Ю.Бажал, Н.Грицяк та ін.; За заг. ред. І.Розпутенка.- К.: Вид-во "К.І.С.", 2002. – 239 с.
56. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип.9. Фінансовий менеджмент у системі державного управління/ Ю.Бажал, Дюфло Ремі та ін.; За заг. ред. І.Розпутенка.-К.: Вид-во "К.І.С.", 2002.-263 с.
57. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип.10. Ринок праці в умовах перехідної економіки/ Ю.Бажал, Вюртембергер Томас та ін.; За заг. ред. І.Розпутенка.- К.: Вид-во "К.І.С.", 2002. –232 с.
58. Економічний розвиток і державна політика / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін. Навч. посібник за заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка.- К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
59. Ефективність державного управління / Ю.Бажал, О.Кілієвич, О.Мертенс та ін.; Монографія; За заг. ред. І.Розпутенка.- К.: Вид-во "К.І.С.", 2002. – 420 с.
60. Качанов Ю. Л. Диспозиции и позиции поля политики // Российский монитор: Архив современной политики. – 1992. – Вып. 1. – С. 117–131.
61. Качанов Ю. Л. Политическая топология: Структурирование политической действительности. – М., 1995.
62. Качанов Ю. Л., Сатаров Г. А. Социальные группы в поле политики: Опыт эмпирического анализа // Российский монитор: Архив современной политики. – М., 1992. – Вып. 2. – С. 188–201.
63. Кілієвич О.І. Аналіз державної політики: мікроекономічні аспекти.- В кн.: Сучасна економічна теорія і державні фінанси / Кілієвич О., Розпутенко І. та ін.- К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 422 с. (Частина 1, с.5-125)
64. Кілієвич О. Усталення термінології в галузі аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр./ Редкол. С.М.Серьогін та ін.- Д.: Дніпропетровський регіональний інститут державного управління УАДУ, 2002.- Вип..1(7).- С.52-61.
65. Кілієвич О.І. Методичні вказівки для написання контрольних робіт і рефератів з модулю "Економічний аналіз державної політики".- К.: вид-во УАДУ, 2002. - 28 с.
66. Кокошин А. А. Прогнозирование и политика: Методология, организация и использование прогнозирования во внешней политике США. – М., 1975.

67. Комітети – основа діяльності законодавчих органів влади / Програма сприяння парламенту України. – К.: Заповіт, 1997. – 169 с.
68. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 61 с.
69. Кордонский С. Вариант исчисления административных весов в исполнительной и представительной иерархиях власти // Кентавр. – 1995. – № 2. – С. 51–64; № 3. – С. 50–58.
70. Косинський В. Законодавчий процес та процедура, їх основні стадії і етапи // Право України. – 1999. – № 6. – С. 26–32.
71. Косолапов Н. Анализ внешней политики: Основные направления исследований // Мировая экономика и международные отношения. – 1999. – № 2.
72. Кучеренко О. Місце та роль політичного аналізу в системі державної політики // Вісник УАДУ. – 1999. – № 2. – С.142–147.
73. Кучеренко О., Лашко О. Державна політика як соціально-економічне явище // Там само. – 1999. – № 1. – С.164–170.
74. Кучеренко О. Теоретичні системи в підходах до політичного аналізу // Там само. – 1999. – №3. – С. 173–180.
75. Ларичев О. И. и др. Выявление экспертных знаний. М., 1989.
76. Луман Н. Понятие риска // Thesis. – 1994. – № 5.
77. Магуайр Е., Гендерсон Дж., Муні Г. Економіка охорони здоров'я: Вступний курс / Пер. з англ. за наук. ред. І.Солоненка. – К.: Основи, 1998. – 313 с.
78. Майбутнє для України: план для Президента // Перспективні дослідження. - № 9.- Міжнародний центр перспективних досліджень, 1999. (www.icps.kiev.ua)
79. Макаревич В. И. Игровые методы в социологии: Теория и алгоритмы. – М., 1994.
80. Макарычев А. С. Идеи для политики: Эволюция системы внешнеполитической экспертизы в США. – Нижний Новгород, 1998.
81. Макарычев А. С. Наука и власть: Система внешнеполитического планирования и анализа в США и странах Западной Европы. – Нижний Новгород, 1994.
82. Макарычев А. С. Система внешнеполитического планирования и анализа: Опыт США 70–90-х годов // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 12. – С. 40–49.
83. Макарычев А. С. Ученые и политическая власть // Политические исследования. – 1997. – №3. – С. 89–101.
84. Мальтус Т. Дослідження закону народонаселення. – К.: Основи, 1998. – 535 с.
85. Мангейм Д., Рич Р. Анализ общественной политики и оценка программ // Политические исследования. – 1991. – № 3. – С. 172–180.
86. Мангейм Д., Рич Р. Политология: Методы исследования. – М., 1997.
87. Масленников Е. В. Метод интеграции концепций экспертов в социологическом исследовании. – М., 1992.
88. Матвейчев О. Что такое политический консалтинг. – Екатеринбург, 1997.
89. Мезун Я. Феномен политического риска // Реформа. – 1997. – № 1.
90. Мейер М. Аналитические Центры в системе российской демократии // Пределы власти. – 1994. – № 1. – С. 86–98.
91. Мелихов С. В. Количественные методы в американской политологии. – М., 1979.
92. Мікроекономіка і макроекономіка: Підруч. для підготовки магістрів держ. упр. / С.Будаговська, О.Кілієвич та ін. / За ред. С.Будаговської. – 2-е вид. – К.: Основи, 2001. – 518 с.
93. Общественно-политическая ситуация: Позиции социальных групп / Отв. ред. С. С. Балабанов. – М., 1991.
94. Олсон М. Логика коллективного действия. – М., 1995.
95. Пал Л. Аналіз державної політики: Пер. з англ. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
96. Питання відкритості влади / Програма сприяння парламенту України. – К.: Заповіт, 1997. – 83 с.
97. Политическая наука: Новые направления / Под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингемана. – М., 1999.

98. Политический риск: Анализ, оценка, прогнозирование, управление // Под ред. Ш. З. Султанаова. – М., 1992.
99. Политическое прогнозирование. Анализ политической ситуации. Метод сценариев // Общая и прикладная политология / Под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. – М., 1997.
100. Практика парламентаризму / Програма сприяння парламенту України. – К.: Заповіт, 1997. – 133 с.
101. Рекомендації щодо методології аналізу політики // Перспективні дослідження. – 1999. – № 9. – С. 36–64.
102. Регламент ВР України // Відомості ВР України. – 1994. – № 35.
103. Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І.Кілієвич.- – К.: Вид-во УАДУ, 2002.- 240 с.
104. Роль исследовательских центров в странах с переходной экономикой // Трансформация. – 1999. – № 5. – С. 19–22.
105. Романов В. Аналіз політики як елемент планування місцевого розвитку: спроба порівняльного дослідження // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 101–110.
106. Романов В. Реформи в Україні: питання методології та історіографії // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць ОФ УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 26–34.
107. Романов В., Бочарова Н. “Новий курс” Президента США Ф. Рузвельта у контексті аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 2 (5). – С. 16–26.
108. Романов В. Аналіз політики як інструмент ефективного державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр./ Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 3 (3). – С. 18–26.
109. Романов В. Є., Брус Т. М. Аналіз державної політики: проблеми походження, теорії та перспектив розвитку // Вісник УАДУ. – № 1. – 2001. – С. 250–256.
110. Романов В., Мирончук В. Аналіз державної політики і ретроспективні дослідження урядових реформ // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 1 (4). – С. 14–19.
111. Романов В. Реформи президентів США Ф. Рузвельта та Р. Рейгана: порівняльний аналіз // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Ред. кол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 2 (8).
112. Романов В., Тинкован О. Інституційні можливості аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Ред. кол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 18–24.
113. Романов В., Антонова О. Аналіз державної політики як фактор формування громадянського суспільства // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С. 38–40.
114. Романов В. Українські проблеми державного будівництва очима експертів та науковців Великої Британії // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ. – Д., 2000. – Вип. 1.
115. Романов В. Теоретико-методологічні аспекти аналізу історичного досвіду реформ місцевого самоврядування // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 386–388.
116. Романов В. Є. Реформи в Україні: питання методології та історіографії // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць / ОФ УАДУ. – Д., 2000. – Вип. 4. – С. 26–34.
117. Романюк С. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості. Регіональні дослідження: Монографія. – К.: 2001.- 110 с.
118. Піндайк Р., Рубінфелд Д. Мікроекономіка. / Пер. з англ. – К.: Основи, 1996. – 646 с.
119. Проектний аналіз: Навч. посібник / Москвін В. О. та ін. – К.: ТОВ "Лібра", 1998. – 368 с.
120. Рудік О. М. Електронний уряд: перші кроки // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін.– Д.: ДРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 3 (6) – С. 183–194.

121. Рудік О. М. Метод ситуативного навчання в процесі викладання аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Ред. кол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 2 (8).
122. Рудік О. М. Збірник ситуаційних прикладів до курсу «Процес вироблення державної політики та його аналіз». – Д.: Центр економічної освіти, 1999. – 88 с.
123. Рудік О. М. Процес вироблення державної політики. – Д.: Центр економічної освіти, 2001. – 128 с.
124. Себайн Дж., Торсон Т. Історія політичної думки. – К.: Основи, 1997. – 838 с.
125. Сидельников Ю. В. Теория и организация экспертного прогнозирования. – М., 1990.
126. Синяков А. В. Некоторые подходы к прогнозированию результатов голосования // Вестник Московского университета. – Сер. 18: "Социология и политология". – 1999. – № 1.
127. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 424 с.
128. Стародубцев С. П. Заказчик и исполнитель в оценочном исследовании // Социологические исследования. – 1993. – № 8.
129. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора: Пер. з англ.. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
130. Стоун Д. Парадокс політики. Мистецтво вироблення політичних рішень. – К.: Видавничий дім "Альтернативи", 2000. – 304 с.
131. Сундаков Алекс. Реформа системи державного управління в Україні: на шляху реформації / Укр. переклад Т.Дігтяр; ред. укр. перекладу С.Соколик. – К.: УАДУ, 2001. – 56 с.
132. Тертичка В. Державна політика в умовах ліберальної демократії: аналіз деяких концептуальних засад // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 273–280.
133. Тертичка В. Державно-політичні рішення як об'єкт наукового аналізу // Вісник УАДУ. – 1999. – № 2. – С. 135–142.
134. Тертичка В. Інформаційно-аналітичне забезпечення державної політики // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 314–325.
135. Тертичка В. Раціоналізм як державна політика максимальних соціальних вигод // Регіональні перспективи. – 1999. – № 2–3.
136. Тертичка В. Теоретичні інструменти аналізу державної політики // Вісник УАДУ. – 1999. – №3. – С. 166–172.
137. Тертичка В. Корпоративна культура і проблеми впровадження державно-політичних рішень // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 200–208.
138. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні: Моногр. – К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
139. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915 // Офіц. Вісн. України. – 2000. – № 24. – С. 51-92.
140. Тинкован О. В. Проблеми розвитку недержавних дослідних організацій в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 2 (5).
141. Тихомиров В. Б. Профессионализм политолога: Анализ, принятие решений, управление событиями // Социально-политический журнал. – 1993. – № 3.
142. Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" № 683 від 01.08.02.
143. Укази Президента України № 1572–1574 від 15.12.99.
144. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні", 22 липня 1998 року, № 810/98.
145. Україна: Відновлення зростання на засадах справедливості: Меморандум про економічний розвиток України./ Економіка країн світу: Дослідження Світового Банку. 1999.
146. Українсько-англійський словник термінів і понять з аналізу державної політики / Укладач Рудік О. М. – Д.: Центр економічної політики, 2002. – 60 с.
147. Цукерман А. Введение в политический анализ. – М., 1995.

148. Філіпчук В. Державна політика: спроба концептуального визнання // Зб. наук. праць УАДУ. – Вип. 1. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – С. 156–166.
149. Фишер Ф. Американские “мозговые тресты”: Политическая элита и политизация экспертизы // Нижегородский журнал международных исследований. 1994–1995. № 2. С. 25–36.
150. Чучман Ю. Оцінка доцільності державних і приватних інвестиційних проєктів: Навч. посібник. / Пер. з англ. С.Соколик. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 102 с.
151. Хрусталеv М. А. Теория политики и политический анализ. – М., 1992.
152. Щербина В. В., Попова Е. П. Современные концепции структурных изменений в организациях // Социологические исследования. – 1996. – № 1. – С. 98–107.
153. Щербина В. В. Средства социологической диагностики в системе управления. – М., 1993.
154. Шутов А. Д. Прикладная политология: Попытка систематизации // Вестник Московского университета. – Сер. 12: “Социально-политические исследования”. – 1994. – № 3.
155. Эффективность государственного управления. / Пер. с англ.; Общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. – М.: Фонд “За экономическую грамотность”, Российский экономический журнал, 1998. – 848с. – Часть 2. Измерение и анализ. Часть 3. Новые организационные технологии.
156. Экспертные оценки в социологических исследованиях / Отв. ред. С. Б. Крымский и др. – К., 1990.
157. Яковлев И. Г. Информационно-аналитические технологии и политическое консультирование // Политические исследования. – 1998. – № 2, 3.
158. Яковлев И. Г. Проблемы политического анализа на основе компьютерных технологий. – М., 1998. С. 5–23.
159. Anderson J. Public Policymaking. An Introduction. – New York: Houghton Mifflin Company, 1997. – 355 p.
160. Bardach E. Policy Analysis: A Handbook for Practice. – University of California, 1995. – 215 p
161. Boardman A., Greenberg D., Vining A., Weimer D. Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice. – New Jersey: Prentice-Hall, 1996. – 493 p.
162. Brook S. Public Policy in Canada: An Introduction. – Ontario: McClelland and Stewart Inc., 1989. – 378 p.
163. Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad / Ed. by Weaver R., Rockman B. – Washington D.C.: The Brookings Institutions, 1993. – 498 p.
164. Duy T. Understanding Public Policy. – New Jersey: Prentice Hall, 1995. – 342 p.
165. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. – New Jersey: Prentice Hall, 1994. – 480 p.
166. Eyestone R. From Social Issues to Public Policy. – New York: John Wiley and Sons, 1978. – 197 p.
167. Handbook of Practical Program Evaluation / Ed. by Wholey J., Hatry H., Newcomer K. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994. – 622 p.
168. Hill M. The Policy Process. A Reader. – New York: Prentice Hall, 1998. – 441 p.
169. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. – NY: Oxford University Press, 1984. – 289 p.
170. Howlett M., Ramesh M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. – Oxford: Oxford University Press, 1995. – 239 p.
171. Issues of American Public Policy / Ed. by Banzel J. – New Jersey: Prentice Hall, 1968. – 372 p.
172. Kingdon J. Agendas, Alternatives, and Public Policies. – New York: Harper Collins College Publishers, 1995. – 253 p.
173. Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science / Badger S., Bejzyk M., and others. – Kyiv: Osnovy Publishers, 1999. – 448 p.
174. Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process. – New Jersey: Prentice Hall, 1993. – 164 p.
175. Meltsner A. Policy Analysts in the Bureaucracy. – California: University of California Press, 1976. – 310 p.
176. Mitchel J., Mitchel W. Policy Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science. – Chicago: Rand McNally and Company, 1969. – 685 p.

177. Pal L. *Public Policy Analysis: An Introduction.*— Ontario: Nelson Canada, 1992 – 303 p.
178. Parsons D.W. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis.* – Edward Elgar, Cheltenham, UK: Lyme, US. – 1995. – 675 p.
179. Patton C., Sawicki D. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning.* – Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993. – 496 p.
180. Peters B. Guy. *The Politics of Bureaucracy.* – New York: Longman, 1989. – 303 p.
181. *Program Analysis for State and Local Governments / Ed. by Hartry H.* – Washington D.C.: Urban Institute, 1987. – 150 p.
182. Quade E. *Analysis for Public Decisions.* – New York: North-Holland, 1989. – 409 p.
183. Stone D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making.* – New York: W.W. Norton and Company, 1998. – 393 p.
184. Weimer D., Vining A. *Policy Analysis: Concepts and Practice.* – New Jersey: Prentice Hall, 1992. – 424 p.
185. Wildavsky A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.* – New Brunswick: Transaction Publishers, 1987. – 431 p.

-

:

:

1. <http://www.kuchma.gov.ua> – сторінка Президента України.
 2. <http://www.rada.gov.ua> – Верховна рада України
 3. <http://www.kmu.gov.ua> – Кабінет Міністрів України.
 4. <http://www.guds.gov.ua> – Головне управління державної служби.
 5. <http://www.ukrstat.gov.ua> – Держкомстат України.
 6. <http://www.arbitr.gov.ua> – Вищий господарський суд.
 7. <http://www.lpu.gov.ua> – Департамент реєстрації та ліцензування.
 8. <http://www.ssmc.gov.ua> – Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку.
 9. <http://www.customs.gov.ua> – Державна митна служба
 10. <http://www.sta.gov.ua> – Державна податкова адміністрація.
 11. <http://www.fooddept.gov.ua> – Державний департамент продовольства.
 12. <http://www.cenef.kiev.ua> – Державний комітет з енергозбереження.
 13. <http://www.stc.gov.ua> – Державний комітет зв'язку та інформації.
 14. <http://www.dkrp.gov.ua> – Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва.
 15. <http://www.minagro.kiev.ua> – Міністерство аграрної політики.
 16. <http://www.me.gov.ua> – Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції.
 17. <http://www.mfa.gov.ua> – Міністерство закордонних справ.
 18. <http://www.mns.gov.ua> – Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.
 19. <http://www.mincult.gov.ua> – Міністерство культури і мистецтв.
 20. <http://www.health.gov.ua> – Міністерство охорони здоров'я.
 21. <http://www.minfin.gov.ua> – Міністерство фінансів.
 22. <http://www.minjust.gov.ua> – Міністерство юстиції.
 23. <http://www.bank.gov.ua> – Національний банк.
 24. <http://www.rainbow.gov.ua> – Рада національної безпеки і оборони.
 25. <http://www.ssu.gov.ua> – Служба безпеки України.
 26. <http://www.ucci.org.ua> – Торгово-промислова палата.
 27. <http://www.spfu.gov.ua> – Фонд державного майна.
 28. <http://www.cvku.kiev.ua> – Центральна виборча комісія.
- :
29. <http://www.csis.org> – Центр стратегічних і міжнародних досліджень (США).
 30. <http://www.rand.org> – мозковий центр RAND (США).
 31. <http://www.uceps.com.ua> – Український центр економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова.
 32. <http://www.legality.kiev.ua> – Інститут проблем законодавства ім. Ярослава Мудрого (Україна).
 33. <http://www.ir.org.ua> – Інститут Реформ (Україна).
 34. <http://www.soskin.kiev.ua> – Інститут трансформації суспільства (Україна).
 35. <http://www.icaei.kiev.ua> – Міжнародний інститут порівняльного аналізу (Україна).
 36. <http://www.rada.kiev.ua> – Центр порівняльного права при Міністерстві юстиції України

37. <http://www.ueplac.kiev.ua> – Українсько-європейський консультативний центр (UEPLAC)
38. <http://www.geneza.itgo.com> – Суспільно-гуманітарний консорціум Генеза (Україна).
39. <http://www.dif.org.ua> – Фонд “Демократичні Ініціативи” (Україна).
40. <http://www.cdd.kiev.ua> – Центр політичних та інформаційних технологій “Демократія і розвиток” (Україна).
41. <http://www.anticrisis.come.to> – Центр Антикризисових Досліджень (Україна).
42. <http://www.aht.org> – Агентство гуманітарних технологій. (Україна).
43. <http://www.sofia.com.ua> – Центр соціальних досліджень "Софія". (Україна).
44. <http://www.icps.kiev.ua> – Міжнародний центр перспективних досліджень. (Україна).
45. <http://www.ucipr.kiev.ua/> – Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД)
46. <http://ln.com.ua> – Центр стратегічних розробок (Україна).
47. <http://www.acentr.ru> – Аналітичний центр "Онлайн Росія" за підтримки центру політичної кон'юнктури (Росія).
48. <http://www.isn.rsuh.ru/cpis/win/index.htm> – Центр політичних і міжнародних досліджень (Росія).
49. <http://www.beafnd.org/russian> – Бюро економічного аналізу (Росія).
50. <http://www.innovations.ru:8100/projects/> – Міжвідомчій аналітичний центр соціальних технологій (Росія).
51. <http://www.rflr.ru> – Російський фонд правових реформ.
52. <http://www.carnegie.ru> – Фонд Карнегі за Міжнародний мир (Росія-США).
53. <http://www.iet.ru> – Інститут економіки перехідного періоду (Росія).
54. <http://www.isn.rsuh.ru/imemo/index2.htm> – Інститут світової економіки та міжнародних відносин (Росія).
55. <http://www.exin.ru> – Експертний інститут (Росія).
56. <http://www.eeg.ru> – "Економічна експертна група" (Росія).
57. <http://www.gsilver.queensu.ca/~csd/ukarchive> – Архів опитувань громадської думки в Україні (Канада).
58. <http://www.sociology.kharkiv.org> – Східноукраїнський фонд соціальних досліджень.
59. <http://www.fao.kiev.ua> – Група фіскального аналізу.
60. <http://www.dsci.dp.ua> – Дніпровський центр соціальних досліджень.
61. <http://www.diac.dn.ua> – Донецький інформаційно-аналітичний центр.
62. <http://www.lgi.osi.hu> – Інститут відкритого суспільства (Угорщина).
63. <http://www.online.km.ua/igs/> – Інститут громадянського суспільства.
64. <http://www.ics.org.ua> – Інститут конкурентного суспільства.
65. <http://www.imi.com.ua> – Інститут масової інформації.
66. <http://www.tomenko.kiev.ua> – Інститут політики.
67. <http://www.legality.kiev.ua:8080/> – Інститут проблем законодавства імені Ярослава Мудрого.
68. <http://www.ir.org.ua> – Інститут реформ.
69. <http://www.kiis.com.ua> – Київський міжнародний інститут соціології.
70. <http://www.cvu.kiev.ua> – Комітет виборців України.
71. <http://www.vpu.org.ua> – Комітет Рівність можливостей.
72. <http://www.franko.lviv.ua> – Львівський національний університет.
73. <http://www.zlagoda.org> – Міжнародна громадська організація ЗЛАГОДА.
74. <http://www.iib.com.ua> – Міжнародний інститут бізнесу.
75. <http://www.icaei.org.ua> – Міжнародний інститут порівняльного аналізу.
76. <http://www.sju.info.kiev.ua> – Національна спілка журналістів України.

77. <http://www.niss.gov.ua> – Національний інститут стратегічних досліджень.
78. <http://www.niurr.gov.ua> – Національний інститут українсько-російських відносин.
79. <http://www.ngo.org.ru> – Програма підтримки некомерційного сектора (Росія).
80. <http://www.gurt.org.ua> – Ресурсний центр розвитку громадських організацій Гурт.
81. <http://www.vybory.org.ua> – Свобода вибору, коаліція громадських організацій.
82. <http://www.cym.org> – Спілка української молоді.
83. <http://www.viaduk.net/cp/cpart.nsf/pages/Cunterpart> – Творчий центр Каунтерпарт.
84. <http://www.3sector.faithweb.com> – Третій сектор України.
85. <http://www.academy.kiev.ua> – Українська Академія державного управління при президенті України.
86. <http://www.umrep.kiev.ua> – Українська освітня програма ринкових реформ.
87. <http://www.ucipr.kiev.ua> – Український незалежний центр політичних досліджень.
88. <http://www.uceps.com.ua> – Український центр економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова.
89. <http://www.free.ngo.pl/cio/> – Центр освітніх ініціатив (Польща).
90. <http://www.europexxi.kiev.ua> – Фонд Європа ХХІ.
91. <http://www.dif.com.ua> – Фонд Демократичні ініціативи.
92. <http://www.zluka.isr.lviv.ua> – Фонд регіональних соціально-політичних і економічних досліджень Злука.
93. <http://www.khpg.org> – Харківська правозахисна група.
94. <http://www.ngoukraine.kiev.ua/idc/> – Центр інновацій та розвитку.
95. <http://www.niss.gov.ua> – Центр антикризових досліджень.
96. <http://www.ames.kiev.ua> – Центр близькосхідних досліджень.
97. <http://www.cdd.kiev.ua> – Центр "Демократія і розвиток".
98. <http://www.niss.gov.ua/cacds/> – Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння.
99. <http://www.day.kiev.ua/cjr/> – Центр журналістських досліджень.
100. <http://www.foreignpolicy.org.ua> – Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України.
101. <http://www.osvita.org> – Центр "Освіта".
102. <http://www.city-adm.lviv.ua/cep/> – Центр освітньої політики.
103. <http://www.pravo.org.ua:8101> – Центр політико-правових реформ.
104. <http://www.comparativelaw.kiev.ua> – Центр порівняльного права при Міністерстві юстиції України.
105. <http://www.spr.org.ua> – Центр соціологічних і політичних досліджень та технологій СОЦІОПОЛІС.
106. <http://www.ceu.hu/> – Central European University
107. <http://reenic.utexas.edu/reenic.html> – Centre for Russian, Eastern and Eurasian Study
108. <http://www.case.com.pl/indexen.html> – Centre for Social and Economic Research (CASE)
109. <http://www.dbresearch.de/> – Deutsche Bank Research
110. <http://www.oei.fu-berlin.de/> – East Europe Institute
111. <http://www.biost.de/> – Federal Institute for Russian, East European and International Studies
112. <http://www.fes.de/organisation/europe/cee/> – Friederich Ebert Stiftung
113. <http://www.diw.de/> – German Institute for Economic Research (DIW)
114. <http://www.lrz-muenchen.de/~oeim> – Institute for East European Studies, Munich
115. <http://www.kas.de/> – Konrad-Adenauer-Stiftung
116. <http://www.soros.org/> – Soros Organization
117. <http://www.hiid.harvard.edu/> – The Harvard Institute for International Development

118. <http://www.transparency.de/> – Transparency International
 119. <http://www.ueplac.kiev.ua/> –Українсько-Європейський Центр з Питань Законодавства
 120. <http://www.ucci.org.ua/> – Торгово-промислова Палата України
 121. <http://www.ufs.kiev.ua/> – Український Фінансовий Сервер
 122. <http://www.ucpps.kiev.ua/> – Український Центр Післяприватизаційної Підтримки Підприємств (UCPPS)
 123. <http://www.kneu.kiev.ua/> – Київський Національний Економічний Університет
 124. <http://www.univ.kiev.ua/> – Київський Національний Університет імені Тараса Шевченка
 125. <http://www.nas.gov.ua> – Національна Академія Наук України
 126. <http://www.iir.kiev.ua/> – Інститут Міжнародних Відносин (Київ)
 127. <http://www.ukma.kiev.ua/> – Університет “Києво-Могилянська Академія”
- :
128. <http://www.europa.eu.int> – Європейський Союз.
 129. <http://www.wto.org> – Світова організація торгівлі.
 130. <http://www.ebrd.com/> – European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)
 131. <http://www.imf.org/> – International Monetary Found (IMF)
 132. <http://www.usaid.gov/> – The US Agency for International Development
 133. <http://www.worldbank.org.ua/> – World Bank Office
 134. <http://www.amcham.kiev.ua/> – American Chamber of Commerce in Ukraine
 135. <http://www.case.org.ua/> – CASE's branch in Ukraine – Center for Social and Economic Research
CASE – Ukraine
 136. <http://www.public.ua.net/~potekhin/> – Centre for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine
 137. <http://www.draftlaw.kiev.ua/> – Commercial Law Clearinghouse for Ukraine
 138. <http://www.delukr.cec.eu.int/> – Delegation of the European Commission to Ukraine, Moldova and Belarus
 139. <http://www.eerc.kiev.ua/> – Economics Education and Research Consortium
 140. <http://www.usaid.kiev.ua/> – Агентство США з міжнародного розвитку
 141. <http://www.bc.kiev.ua/> – The British Council in Ukraine
 142. <http://www.isf.kiev.ua/> – International Science Foundation
 143. <http://www.un.kiev.ua/> – Представництво ООН в Києві
 144. <http://www.usis.kiev.ua/> – United States Information Services (U.S.I.S.)
 145. <http://www.usemb.kiev.ua/FCSWEB/fcsua.html> – US Commercial Service in Ukraine
 146. <http://www.usemb.kiev.ua/> – US Embassy in Ukraine
 147. <http://www.worldbank.org.ua/> – Представництво Світового Банку в Україні
 148. <http://www.yale.edu/rees/yui.html> – Yale – Ukraine Initiative
-
149. <http://www.carnegie.org> – Carnegie Corporation of New York
 150. <http://www.carpathianfoundation.org> – Carpathian Foundation
 151. <http://www.cipe.org> – Center for International Private Enterprise
 152. <http://www.counterpart.org.ua> – Counterpart Alliance for Partnership
 153. <http://www.freedomhouse.org> – Freedom House
 154. <http://www.freedomhouse.org.ua> – Freedom House Ukraine
 155. <http://www.irex.kiev.ua/handbook/> – Funds

156. <http://www.int-res.com> – Inter-Research Science Publisher
157. <http://www.irf.kiev.ua> – International Renaissance Foundation
158. <http://www.isar.org> – ISAR Initiative for Social Action and Renewal in Eurasia
159. <http://www.monsanto.com> – Monsanto Fund
160. <http://www.ned.org> – National Endowment for Democracy
161. <http://www.cif.iatp.org.ua> – Poland-America-Ukraine Cooperation Initiative
162. <http://www.knowhow.org.pl> – Polish Know-How Foundation
163. <http://www.rti.org> – Research Triangle Institute Advanced Technologies
164. <http://www.soros.org> – Soros Foundations Network
165. <http://www.dieschwelle.de/english-version/index.html> – Stiftung - Die Schwelle
166. <http://www.alliance.org.ua> – The Alliance for Collaboration on Enterprise Development
167. <http://www.bradleyfdn.org> – The Bradley Foundation
168. <http://www.bc.kiev.ua> – The British Council Ukraine
169. <http://www.heritage.org> – The Heritage Foundation
170. <http://www.iyfnet.org> – The International Youth Foundation
171. <http://www.macfdn.org> – The MacArthur Foundation
172. <http://www.ncf.org> – The Nathan Cummings Foundation
173. <http://www.usukraine.org> – U.S.-Ukraine Foundation
174. <http://www.un.kiev.ua:8080> – United Nations in Ukraine
175. <http://www.wfd.org> – Westminster Foundation for Democracy
176. <http://www.fao.kiev.ua/> – Група Фіскального Аналізу
177. <http://www.privatisation.kiev.ua/> – Консультаційний Проект Уряду Німеччини з Питань Приватизації в Україні

:

178. <http://www.sci.aha.ru> – All-in-one. Довідник
179. <http://www.s9.com/biography/> – Biographical Dictionary
180. <http://www.britannica.com> – Енциклопедія Britannica
181. <http://www.bubl.ac.uk> – BUBL Information Service
182. <http://www.odci.gov/cia/publications/pubs.html> – Central Intelligence Agency Publications and Reports
183. <http://www.harcourt.com/dictionary/> – Harcourt AP Dictionary of Science and Technology
184. <http://www.mega.km.ru> – MegaBook
185. <http://www.translate.ru> – PROMT's Online Translator
186. <http://www.yourdictionary.com> – yourDictionary.com
187. <http://www.biograph.comstar.ru> – Міжнародний об'єднаний біографічний центр
188. <http://www.multilex.ru> – МультиЛекс, 2,3 млн. англійських і російських слів
189. <http://www.n-t.org> – Нобелівські лауреати
190. <http://www.kolibry.astroguru.com> – Російський біографічний словник
191. <http://www.kolibry.astroguru.com> – Російський біографічний словник Брокгауза і Ефрона
192. <http://www.slova.ru> – Тлумачний словник В. І. Даля

193. <http://www.nbu.gov.ua/internet/libweb.html> – Адреси Web-серверів національних і українських бібліотек
 194. <http://www.lucl.kiev.ua/win/adresf.html> – Адреси електронної пошти бібліотек України
 195. <http://www.rada.kiev.ua> – Бібліотека ВР України
 196. <http://www.sumdu.edu.ua/pages/library/> – Бібліотека Сумського державного університету
 197. <http://www.rada.kiev.ua/LIBRARY/partners.html> – Бібліотеки і інформаційні центри
 198. <http://www.comsci.dsu.dp.ua/DSU/libraries/> – Бібліотеки Дніпропетровського Державного університету Державна бібліотека України для юнацтва
 199. <http://www.gntb.n-t.org> – Державна науково-технічна бібліотека України
 200. <http://www.library.donetsk.ua> – Донецька обласна універсальна наукова бібліотека ім. Н. К. Крупської
 201. <http://www.scilib.univ.kiev.ua> – Електронна бібліотека Київського національного університету імені Тараса Шевченка
 202. <http://www.library.online.kr.ua> – Кіровоградська обласна універсальна наукова бібліотека ім. Д. І. Чижевського
 203. <http://www.library.lg.ua> – Луганська обласна універсальна наукова бібліотека ім. О. М. Горького
 204. <http://www.lsl.lviv.ua> – Львівська наукова бібліотека ім. В. Стефаника
 205. <http://www.lib-gw.univ.kiev.ua> – Наукова бібліотека ім. М. Максимовича Київського національного університету імені Тараса Шевченка
 206. <http://www.ukma.kiev.ua> – Наукова бібліотека Національного університету Києво-Могилянська академія
 207. <http://www.lib.crimea.edu> – Наукова бібліотека Таврійського національного університету
 208. <http://www.tu.edu.te.ua/library/> – Наукова бібліотека Тернопільського державного технічного університету імені Івана Пулюя
 209. <http://www.library.dgtu.donetsk.ua> – Науково-технічна бібліотека Донецького державного технічного університету
 210. <http://www.library.ntu-kpi.kiev.ua> – Науково-технічна бібліотека Національного технічного університету України. Київський політехнічний університет
 211. <http://www.nbu.gov.ua> – Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського
 212. <http://www.nplu.kiev.ua> – Національна парламентська бібліотека України
 213. <http://www.ognb.odessa.ua> – Одеська державна наукова бібліотека ім. М. Горького
 214. <http://www.lucl.lucl.kiev.ua> – Публічна бібліотека ім. Лесі Українки
 215. <http://www.library.uazone.net> – Українська бібліотечка
 216. <http://www.univer.kharkov.ua> – Центральна наукова бібліотека Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна
- :
217. <http://www.cipe.org> – електронний журнал “Економічна реформа сьогодні” (США).
 218. <http://www.politstudies.ru> – журнал "Полис" (Россія).
 219. <http://www.politdumka.kiev.ua> – Спільне інтернет-видання наукового журналу "Політична думка" та Центру політичного аналізу і консультування (Україна).
 220. <http://www.part.org.ua> – політичне мережеве видання (Україна).
 221. <http://www.news2000.com.ua> – газета "2000".
 222. <http://www.thepost.kiev.ua> – газета "Kyiv Post".
 223. <http://www.infb.net> – газета "Інформбюлетень".

224. <http://www.business.kiev.ua> – газета "Бизнес".
225. <http://www.vechirniykyiv.com> – газета "Вечірній Київ".
226. <http://www.vv.com.ua> – газета "Вечерние вести".
227. <http://www.wz.lviv.ua> – газета "Високий замок".
228. <http://www.uamedia.visti.net/golos/> – газета "Голос України".
229. <http://www.grani.kiev.ua> – газета "Грані".
230. <http://www.day.kiev.ua> – газета "День".
231. <http://www.donbass.dn.ua> – газета "Донбасс".
232. <http://www.aist.com.ua/~donkr/> – газета "Донецкий кряж".
233. <http://www.expres.lviv.ua> – газета "Експрес-Львів".
234. <http://www.zercalo-nedeli.com> – газета "Зеркало недели".
235. <http://www.uamedia.visti.net/mu/> – газета "Молодь України".
236. <http://www.postup.brama.com> – газета "Поступ".
237. <http://www.uamedia.visti.net/pu/> – газета "Правда Украины".
238. <http://www.uamedia.visti.net/rg/> – газета "Робітнича газета".
239. <http://www.uamedia.visti.net/silvisti/> – газета "Сільські вісті".
240. <http://www.today.viaduk.net> – газета "Сегодня".
241. <http://www.cn.com.ua> – газета "Столичные новости".
242. <http://www.tz.cvu.kiev.ua> – газета "Точка зору".
243. <http://www.uamedia.visti.net/um/> – газета "Україна молода".
244. <http://www.uamedia.visti.net/uk/> – газета "Урядовий кур'єр".
245. <http://www.facts.kiev.ua> – газета "Факты и комментарии".
246. <http://www.kreschatic.kiev.ua> – газета "Хрещатик".
247. <http://uceps.com.ua/ukr/all/journal/> – журнал Національна безпека і оборона

:

248. <http://www.altavista.com> – AltaVista
249. <http://www.search.kiev.ua> – Asearch, українська пошукова система
250. <http://www.brama.com> – BRAMA
251. <http://www.irex.kiev.ua> – IREX Kyiv
252. <http://www.lib.ru/poisk.dir> – Lib.Ru, пошукові системи на Інтернеті
253. <http://www.weblist.gu.net:8101/Kyiv/> – список українських серверів
254. <http://www.druk.kharkov.ua> – Друк в Україні
255. <http://www.yr.org.ua> – Жовті сторінки України
256. <http://www.goldbook.dp.ua> – Золота книга, каталог каталогів, пошукових і рейтингових систем
257. <http://www.kik.kiev.ua> – Індустрія інтелекту
258. <http://www.rainbow.gov.ua/info/index> – Інформаційні сервери на Rainbow
259. <http://www.geocities.com/ukrainianpress/> – Каталог української преси
260. <http://www.vsv.com.ua> – Книжковий пошуковий реєстр
261. <http://www.meta-ukraine.com> – МЕТА-Україна, українська пошукова система
262. <http://www.integrumworld.com/test/> – Найбільша слут □
263. <http://www.press.org.ua> – Преса в Україні
264. <http://www.ipc.kiev.ua> – Преса України в Інтернеті
265. <http://www.nbu.gov.ua/internet.per> – Путівник по електронній періодиці
266. <http://www.uamedia.visti.net> – Українська преса в Інтернеті

-
267. <http://www.ufa.com.ua> – Український файловий архів
268. <http://www.files.com.ua> – Файловий архів Неон-В
269. <http://www.holms.ukrnet.net> – Шерлок Холмс – пошук в українських ресурсах.
270. <http://www.ukrania.com> – Ukrania – зарубіжний тематичний каталог.
271. <http://www.bigmir.net> – Bigmir – рейтинг українського віртуального світу.
272. <http://www.topping.com.ua> – Top Ping – рейтингова пошукова система
- :
273. <http://www.polittech.ru> – Енциклопедія “промивки мозків” (Росія).
274. <http://www.harvard.kiev.ua> – проект Гарвардського університету для України.
275. <http://www.zakon.gov.ua> – Законопроекти України.
276. www.infoukes.com – Інформаційні ресурси про Україну.
277. <http://www.sociopolis.org.ua> – проект створення структур пріоритетного розвитку "Соціополіс" (Україна).
278. <http://www.liga.kiev.ua> – Інформаційний бізнес-портал (вихід на законодавство)
279. <http://www.polit.com.ua> – Політична Україна (є довідник аналітичних центрів)
280. <http://www.intellect.org.ua> – Мережа аналітичних центрів України.
281. <http://www.nau.kiev.ua> – Державні органи влади України.
282. <http://www.tax.com.ua/> – Податкова система України

1

презентації лекцій канадських професорів Леслі Пала та Пола Брауна¹

- Лекція 1. Леслі Пал. Державна політика, державне управління та політична наука
- Лекція 2. Леслі Пал. Менеджмент у сфері державної політики в Канаді
- Лекція 3. Пол Браун. Державна політика: поняття, потенціал, принципи
- Лекція 4. Пол Браун. Визначення проблеми та її структуризація
- Лекція 5. Пол Браун. Управління взаємовідносинами у сфері вироблення політики
- Лекція 6. Пол Браун. Інструменти державної політики. Представлення альтернативних варіантів політики та рекомендацій
- Лекція 7. Пол Браун. Типи документів з аналізу політики
- Лекція 8. Пол Браун. Компоненти аналітичної записки
- Лекція 9. Пол Браун. Питання впровадження державної політики
- Лекція 10. Пол Браун. Питання оцінювання державної політики і програм

¹ (Leslie A. Pal) – професор, директор Школи державної політики і управління, Карлтонський університет (Оттава, Онтаріо)

(M. Paul Brown) – професор Школи державного управління, факультет менеджменту, Університет Делхаузі (Галіфакс, Нова Скотія)

Український переклад з англійської: Ірина Іноземцева, Олена Куленкова за науковою редакцією Олександра Кілієвича

*Леслі Пал***Лекція 1. Державна політика, державне управління та політична наука**

Overview

- **Understanding the policy/political process**
 - Різниця між процесом розробки політики / політичним процесом

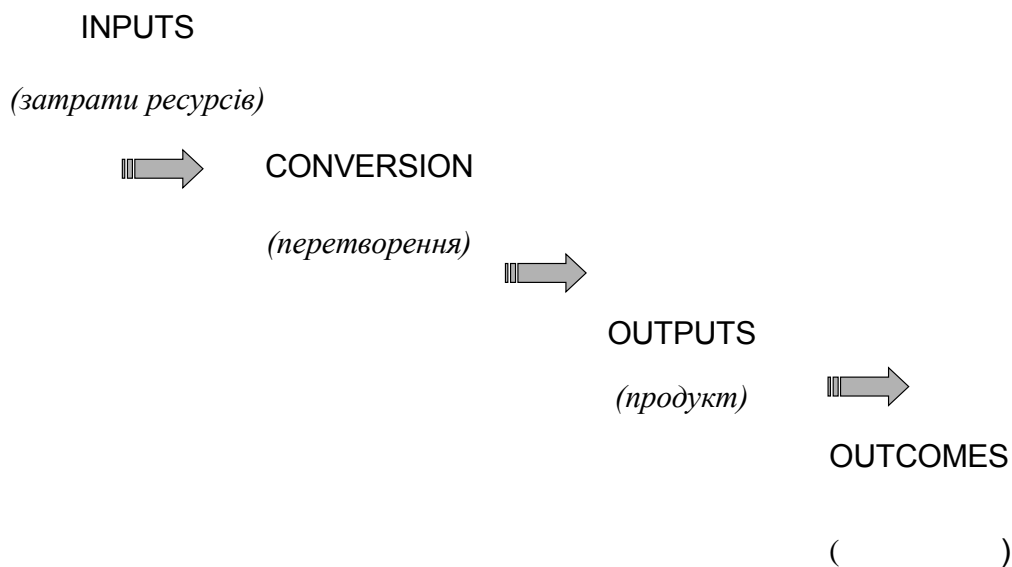
- **What is policy and policy work?**
 - Що таке політика та супроводжуюча її діяльність?

- **What is public administration?**
 - Що таке державне управління

- **What is political science?**
 - Що таке політична наука?

- **Why do these distinctions matter?**
 - Чому ми відрізняємо ці поняття?

Modelling the Policy Process



Modelling the Policy Process...II

INPUTS

Groups / Групи
 movements / Рухи
 parties / партії
 media / ЗМІ
 elections / вибори
 intern'l / міжнародні
 economic / економічні
 demographic /
 демографічні фактори



CONVERSION

Legislature
 Законодавчий орган
 Executive
 Виконавчі органи
 Courts / Суди
 Agencies
 Агенції



OUTPUTS

Law
 Законодавство
 Policy
 Політика
 Programs
 Програми



OUTCOMES

НАСЛІДКИ

Outputs: Policy vs. Law

:

- **Feedback loops (the impact of outcomes on inputs) /**
 Цикли зворотнього зв'язку (результати впливатимуть на “вхід”)
- **Law as an output /**
 Законодавство як продукт
 - **law as *foundation*: constitution /**
 законодавство як базис: конституція
 - **law as *legal vehicle* for programs /**
 законодавство як правовий інструмент запровадження програм
 - **law as *enabling* ministers to develop new programs /**
 законодавство як можливість для міністрів розробляти нові програми
 - **law as *regulation* /**
 законодавство як регулятивний інструмент

Law vs. Decrees

- Use of Decrees in Ukraine /
- Law is more closely connected with policy and programming /
- Normative and declaratory character of decrees /
 - Example /

Public Policy as Output

- Definition of public policy: *“a course of action or inaction chosen by public authorities to deal with a problem or cluster of problems” /*
: “ певні заходи (або їх відсутність) з боку органів державної влади для розв’язання проблеми або низки проблем
- Elements of public policy: /

: õ r r g n c p r

n

Understanding Public Policy

- **Policy is... /**
Політика є ...
 - **guide /** *дорогоказом*
 - **framework /** *рамками*
 - **map /** *картою*
 - **blueprint /** *начерком*
 - **reference /** *посиланням*
- **...to structure and constrain.../**
для того, щоб формувати та стримувати ...
 - **decisions /** *рішення*
 - **programs /** *програми*
 - **actions /** *заходи*
 - **statements /** *виступи, заяви*
 - **resource allocation /** *розподіл ресурсів*

Source of Policy

- **In western tradition, policy typically is made by *elected officials in government* – *Ministers* /**
За традицією на Заході державну політику виробляють *обрані посадові особи - міністри*
- **Unelected officials are responsible for.../**
Призначені посадові особи відповідають за та допомагають у ...
 - **helping with *policy development* (mapping out options, consequences of options) /**
розробці державної політики (оцінка варіантів, наслідки обрання того чи іншого варіанту)
 - **helping with *policy implementation* (programs) /**
запровадженні державної політики (наданні програм)
 - **helping with *policy evaluation* /**
проведенні оцінювання політики

Summary

- **Policy is one *output* of the policy process /**
Державна політика є одним із “вихідних продуктів” процесу вироблення політики
- **It is usually associated with, but not the same as.../**
Як правило, вона пов’язана з, але відрізняється від ...
 - **law / законодавства**
 - **programs / програм**
 - **official statements / офіційних промов**
 - **decisions / рішень**

Public Administration

- **Distinction between theory and practice**
Різниця між теорією та практикою
 - ***theory* is about the study of public administration**
теорія вивчає державне управління
 - ***practice* is about doing public administration**
на практиці державне управління здійснюється
- **As *practice* public administration deals with the structure of public sector organizations, their functions, and processes**
На практиці державне управління має справу із структурою державних установ, їх функціями та процесами

Public Administration: State and Civil Society

:

- **Focus on institutions involved in “conversion” processes**
Зосередженість та інституціях, залучених до процесів “конверсії”
- **Distinction between public sector, private sector, and civil society**
Різниця між державним сектором, приватним сектором та громадянським суспільством
 - **public sector: elected and appointed institutions**
державний сектор: органи, що обираються та призначаються
 - **private sector: for-profit**
приватний сектор: отримання вигоди
 - **civil society: communities, NGOs, churches, clubs etc..**
громадянське суспільство: громади, неурядові організації, церкви тощо
- **Sectors, while mutually engaged, are distinct**
Сектори взаємодіють, але існують відокремлено один від одного

State Sector

- **Elected institutions: legislature, councils, deliberative bodies (courts)**
Вибірчі органи: парламент, ради, дорадчі органи (суди)
 - **involvement of “public administration” in managing these institutions is marginal /**
менеджмент вищезазначених інституцій мало спирається на “державне управління”
- **Non-elected institutions /**
Органи, які не обираються
 - **ministries and agencies /** міністерства та відомства
 - **state corporations /** державні корпорації
 - **special operating agencies /** агенції зі спеціальними повноваженнями

Public Administration vs. Policy

- **Public administration managing organizational resources (finances, personnel, materiel) /**

Державне управління здійснює менеджмент організаційних ресурсів (фінансових, людських, матеріально-технічних)

- **Policy and administrative interface /**

Державна політика та адміністративний інтерфейс

- **policies that *guide* administration (e.g. hiring policies) /**
політика, за якою здійснюється управління (наприклад, політика найму на роботу)
- **administration of *policy development* processes /**
управління процесами розробки державної політики
- **administration of *programs and delivery mechanisms* for policy /**
управління програмами та механізмами запровадження державної політики

Political Science

- **Political science is an *academic* discipline that studies, and tries to explain, the distribution and expression of power in society**

Політична наука є академічною дисципліною, яка вивчає та намагається пояснити механізми розподілу влади в суспільстві

- **Concentration on informal and formal processes connected with “political institutions”**

Зосереджує увагу на неформальних та формальних процесах, які відбуваються у “політичних інституціях”

- **Focus on /**

Спрямована на:

- ***explanation not on description***
пояснення, а не опис
- ***validity not on improvement***
достовірність, а не удосконалення

Why Does It Matter? Чому це важливо?

- The previous distinctions are between: /

Варто відрізнати:

- *academic and practitioner's perspectives /*
академічні та практичні підходи
- *passing laws and implementing programs /*
прийняття законів та реалізацію програм
- *politics and administration /*
політику як сферу взаємодії інтересів та управління
- *addressing public problems through policy and administering resources and implementing /*
розв'язання проблем шляхом вироблення державної політики та управління ресурсами та впровадження
- *state capacity and civil society autonomy /*
потенціал (потужність) держави та автономність громадянського суспільства

Five Classic Mistakes

1. **The right theory will explain everything, and practical errors are due to bad theory.**
Досконала теорія здатна пояснити все, а практичні помилки трапляються через погану теорію.
2. **Passing a law will make it so.**
Ухвалення закону означає його застосування
3. **There is no line between politics and administration.**
Немає різниці між політикою як сферою взаємодії інтересів та управлінням.
4. **Good policy equals good implementation; and good implementation means successful policy.**
Добра державна політика означає її успішне впровадження, а добре впровадження означає, що державна політика була обрана успішно
5. **The state can easily shape markets and civil society.**
Держава з легкістю може впливати та надавати бажаного вигляду ринкам та громадянському суспільству

*Лесли Пал***к і 2. М джм т у ф р і д р ж а о ї о л і т к а а д і**

Overview of Key Institutions Ключові інституції та їх функції

- **Cabinet (Prime Minister, departments, ministers) /**
а і т (р м' р-мі і тр, мі і тр т а, мі і тр)
- **Cabinet Committees /** о м і т т а і т у м і і тр і
- **Privy Council Office /** ф і Т а м о ї р а д
- **Prime Minister's Office /** ф і р м' р-мі і тра
- **Treasury Board Secretariat /** к р т а р і а т а д к а р і
- **Justice /** М і і т р т о т і ї
- **Finance /** М і і т р т о ф і а і

Four Dimensions of Management Чотири виміри менеджменту

1. Policy management /
Менеджмент у сфері державної політики
2. Budgetary management /
Бюджетний менеджмент
3. Expenditure management /
Менеджмент видатків
4. Personnel/human resources management /
Менеджмент персоналу / людських ресурсів

Policy Management: Institutions

Менеджмент у сфері державної політики: інституції

- | | |
|-----------------------------|-----------------------|
| • Structure of Cabinet / | Структура Кабінету |
| • Role of Prime Minister / | Роль Прем'єр-міністра |
| • Prime Minister's Office / | Офіс Прем'єр-міністра |
| • Privy Council Office / | Офіс Таємної ради |
| – structure / | структура |
| – function / | функції |

Policy Management: Processes

Менеджмент у сфері політики: процеси

- Party platforms /
- Speech from the Throne /
- Call letters for legislative plans by departments /

- Memorandum to Cabinet process /

- Role of deputy ministers /
- Plans and Priorities /
- Performance Reports / ()

Budgetary Management

ДЖ Т М ДЖМ Т

- Program Review since 1995 / 1995 .
- Role of Finance department and Finance Minister /
- The budgetary cycle /
 - budget (budget) /
 - estimates and votes (spring) / ()
 - priorities (summer) / ()
 - consultations (fall) / ()
 - Economic Statement (November) /
 - final decisions (January) /

Expenditure Management System

Система менеджменту видатків

- Approval versus appropriation / Ух ал v r u
- Role of Treasury Board Secretariat / ол кр тариату ад кар і
- Treasury Board submissions / ода до ад кар і
 - criteria / кр т рії
- Improved Reporting to Parliament Project / ро кт удо ко ал іті ,
 - о аход т до арлам ту
 - business planning / ідгото ка і - ла і
 - performance reporting / іт ро ко а

Personnel / Human Resource Management Менеджмент персоналу / людських ресурсів

- **Clerk of Privy Council /** керівник Таємної ради
 - **head of civil service /** голова державної служби
 - **represents civil service to government (United Kingdom tradition) /**
(а традиційно відомо королю та) представляє державну службу уряді
 - **responsible for strategy on public sector human resources /**
відповідає за стратегію щодо людських ресурсів у державному секторі
- **Treasury Board Secretariat /** секретаріат казначейства
 - **employer (negotiates with unions) /** роботодавець (переговори з профспілками)
 - **human resources policy /** державна політика щодо людських ресурсів
- **Public Service Commission /** комісія державної служби

Other Players: Policy Development Інші гравці: розробка політики

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Domestic / внутрішні <ul style="list-style-type: none"> – think tanks / “мислителі” – consultants / консультанти – interest groups / групи інтересів – political parties / політичні партії – universities / університети – media / МІ – government / влада | <ul style="list-style-type: none"> • International / Міжнародні <ul style="list-style-type: none"> – USA (NAFTA) / США (НАФТА) – Europe / Європа – intern'l agencies (IMF, World Bank, OECD, NATO) / міжнародні агентства (МФ, ІМБ, СБ, НАТО) – intern't NGOs / Міжнародні урядові організації – media / МІ |
| h task forces / робочі групи | |
| h policy shops / аналітичні відділи | |
| h PRI / торговельно-політичний | |

Лекція 3. Державна політика: поняття, потенціал, принципи

A Working Definition of Public Policy

A proposed course of action by a government to meet a need or seize an opportunity expressed as preferred outcomes linked to actual effects

Defining Policy Capacity

Що таке потенціал щодо розробки державної політики

ability to structure the decision-making process, co-ordinate it throughout the government, feed informed analysis into it, and ensure that the analysis is taken seriously (Polidano, 1999)

спроможність структурувати процес вироблення рішень, скоординувати

◆ **Restoring and Maintaining Human Security**

Поновлення та підтримання безпеки людини

◆ **Complexity and Interdependence of Problems**

Складність та взаємозумовленість проблем

◆ **Globalisation of Instruments**

Глобалізація інструментів

The Components of Policy Capacity

A central co-ordinating agency to ensure leadership in developing, disseminating, and implementing corporate policy priorities

Sectoral ministry units to ensure professional, best-evidence advice to Ministers and the Cabinet on sectorally specific problems and opportunities

The Components of Policy Capacity Складові потенціалу щодо розробки державної політики

A systematic paper flow for the presentation and consideration of policy advice by the Ministers and Cabinet as a collective

A cadre of policy professionals with the skills needed to develop and communicate policy advice

Civil society engagement, to ensure responsiveness and effectiveness in policy development and implementation

The Principles of Professional Policy Making **Принципи професійної розробки державної політики**

Clearly defines outcomes and takes a long term view, taking into account the likely effect and impact of the policy in the future five to ten years and beyond

Чітко визначення кінцевих результатів та врахування довготермінової перспективи, в тому числі можливих наслідків та впливу політики протягом наступних 5-10 років чи навіть довше

[Ukraine: “All draft decisions must be aimed at achieving the government’s priorities for a planned period]

: “

”

_____ : British White Paper on Modernising Government, 1999; _____, _____ “
_____”, _____ 2001.

The Principles of Professional Policy Making **Принципи професійної розробки державної політики**

Takes full account of the national, European and international situation

,

Takes a holistic view looking beyond institutional boundaries to the government’s strategic objectives

(_____)

[Ukraine: “Working out clear procedures for horizontal communication when drafting government decisions”]

: “

”

_____ : British White Paper on Modernising Government, 1999; _____, _____ “
_____”, _____ 2001.

The Principles of Professional Policy Making Принципи професійної розробки державної політики

Is flexible and innovative, questioning established ways, encouraging new and creative ideas

Uses the best available evidence from a variety of source

[Ukraine “No strategic government decisions can be prepared and considered without policy analysis and evaluation of alternatives”]

: “

_____ : British White Paper on Modernising Government, 1999; _____, _____ “
_____”, _____ 2001.

The Principles of Professional Policy Making Принципи професійної розробки державної політики

Constantly reviews existing policy to ensure it is really dealing with problems it was designed to solve without having unintended detrimental effects elsewhere

Is fair to all people affected directly/indirectly, and more broadly

_____ : British White Paper on Modernising Government, 1999; _____, _____ “
_____”, _____ 2001.

The Principles of Professional Policy Making Принципи професійної розробки державної політики

Involves all key stakeholders at an early stage and throughout its development

Ukraine: “making it a compulsory procedure to conduct public discussions of major decisions drafted by the government. The purpose...is to ensure public participation in making major policy decisions of great social impact.”

: “
.
”

_____ : British White Paper on Modernising Government, 1999; _____ , “
” , 2001.

The Principles of Professional Policy Making Принципи професійної розробки державної політики

Learns from experience what works and what does not, through systematic evaluation

, , ,

[Ukraine: “The government must regularly analyse and evaluate its earlier decisions and results thereof in order to make better decisions in the future.”

: “
.
”

_____ : British White Paper on Modernising Government, 1999; _____ , “
” , 2001.

Key Functions in Policy Management

Ключові функції менеджменту державної політики

Theoretical Research
Applied Research
 (Statistics & Quantitative Modelling)
Environmental Scanning, Trends Analysis, and
Forecasting

Теоретичні дослідження
Прикладні дослідження
 (статистика та кількісне моделювання)
Вивчення довкілля, аналіз тенденцій та
прогнозування

Policy Analysis & Advice
Managing Consultations & Relationships
Communications
Program Design, Implementation, Monitoring
& Evaluation

Проведення консультацій та
регулювання відносин
Зв'язок і комунікація
Розробка, виконання, моніторинг та
оцінювання програм

The Role of the Policy Analyst

Роль аналітика державної політики

Has mastered the tools of the trade

Володіє професійними навичками та вміннями

Based on experience and training, brings to bear superior judgement, analysis, and integrative skills to ensure Minister has full picture of past, present, future considerations when assessing policy options

Виходячи з досвіду та фахової підготовки, застосовує аналітичні вміння, інтегровані навички та власний розсуд, аби надати Міністрові вичерпну картину міркувань щодо минулої і теперішньої ситуації та прогнозів на майбутнє, необхідну для оцінки альтернативних варіантів державної політики

Brings ideas, wisdom, and insight to analysis of issues

Забезпечує творчий, розумний, глибокий та всесторонній підхід до аналізу проблем

: “Generic Policy Analyst Draft Competency Profile,”
The Canadian Policy Research Initiative Website

The Role of the Policy Analyst Роль аналітика державної політики

Creates intellectual frameworks enabling discussion of issues by wide range of constituencies; advises and assists Minister in dealing with constituencies

Створює інтелектуальні передумови для обговорення проблем широким колом клієнтів, надає Міністрові поради та практичну допомогу щодо спілкування з клієнтами

Draws together knowledge from inside and outside of government in sensitive, collaborative fashion, with awareness of broad context

Заохочує спілкування і співробітництво фахівців міністерства та зовнішніх експертів, з урахуванням ширшого контексту

Acts as diplomatic, team player in working with communities of shared interest inside and outside of government

Діє дипломатично, в тісній співпраці з різними зацікавленими сторонами в уряді та за його межами

Always keeps the public interest in mind

Завжди пам'ятає про суспільні інтереси

: "Generic Policy Analyst Draft Competency Profile,"
The Canadian Policy Research Initiative Website

What is policy analysis? Що таке аналіз державної політики?

Applied discipline

Use multiple methods of inquiry, in the context of argumentation & debate, to create, critically assess, and communicate policy-relevant information (Dunn, 1994:xiii,xiv)

,

,

,

What is policy analysis? Що таке аналіз державної політики?

Professional Work Apply a systematic analytical process to meet a need or seize an opportunity facing society

Help decision-makers, whether politicians or senior managers, to take decisions that will allow them to achieve their objectives in an efficient and effective manner

Застосування систематичного аналізу з метою задоволення потреби або використання існуючих у суспільстві можливостей

Допомога політикам та вищим посадовим особам, відповідальним за прийняття рішень, у прийнятті таких рішень, що дозволили б їм досягти поставленої мети з максимальною ефективністю та результативністю

Basic and Applied Policy Analysis Базовий та прикладний аналіз державної політики*

<i>Characteristic</i>	<i>Basic</i>	<i>Applied</i>
Origin of Problem/Opportunity Природа проблеми/можливість	Literature (theory); peers	Government clients/public Урядові клієнти/громадськість
Typical Methods Типові методи аналізу	Quantitative Modelling	Development of Sound Argument Розумне обґрунтування
Type of Research Тип дослідження	Original Data Collection	Synthesis/Evaluation of Existing Data Синтез/Оцінка існуючих даних
Primary Aim Основна мета	Improve Theory	Improve Practice Поліпшити практичну роботу
Dissemination Розповсюдження	Referred Article/Book	Briefing Note; Issue Paper; Memo to Cabinet; Policy Statement; Green Paper; White Paper Доповідна записка; Аналітичний документ; Меморандум до Кабінету; Програма/концепція; Зелена доповідь; Біла доповідь

* : Dunn, 1994: 424

Key Components of a Policy Paper

Ключові складові аналітичного документу

Establishes the issue

Визнання і визначення проблеми

Establishes the facts/scope of the problem

background history

current situation, including inadequacies in current policy

Встановлення фактів/ масштабів проблеми

історія питання

поточний стан справ, в тому числі недоліки поточної державної політики

Options/considerations

options, if agreement on recommendations is sought

considerations, if areas of contention need to be profiled

-if options, at least the unacceptable status quo and an alternative

Варіанти політики/міркування

варіанти, якщо метою є погодження рекомендацій

міркування, якщо необхідно проаналізувати можливі суперечності

якщо це варіанти, то щонайменше о ао йо Мо й

Лекція 4. Визначення проблеми та її структуризація

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Critical Steps in Systematic Policy Analysis Важливі кроки в аналізі політики

Step 1 Крок 1	➔	Verify, Define, & Detail Problem Визначення, формулювання та деталізація проблеми
Step 2 Крок 2	➔	Establish Evaluation Criteria Встановлення критеріїв оцінювання
Step 3 Крок 3	➔	Identify Alternative Policies Визначення альтернативних варіантів політики
Step 4 Крок 4	➔	Evaluate Alternative Policies Оцінка альтернативних варіантів політики
Step 5 Крок 5	➔	Display & Distinguish Among Alternative Policies Виокремлення альтернативних варіантів політики
Step 6 Крок 6	➔	Implement Chosen Policy Впровадження обраного варіанту політики
Step 7 Крок 7	➔	Monitor the Implemented Policy Контроль за впровадженням політики
Step 8 Крок 8	➔	Evaluate Policy Results Оцінка результатів політики

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Problem Definition/Structuring Формулювання/структурування проблеми

▸ An attempt to frame the problem in concrete terms and to develop a statement that gives the client a firm understanding of the problem's technical and political dimensions (Patton & Sawicki, 1993: 147)

Намагання окреслити проблему в конкретних термінах та сформулювати її таким чином, щоб клієнт чітко зрозумів технічні та політичні аспекти проблеми

▸ ...No doubt the most important activity performed by policy analysts (Dunn, 1994: 138)

Без сумніву, найважливіша робота аналітика політики

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Problem Definition/Structuring **Формулювання/структурування проблеми**

- ▶ **...most difficult or crucial step in policy analysis (Patton & Sawicki, 1993:151)**

Найскладніший і найважливіший крок в процесі аналізу політики

- ▶ **...there is no science of problem definition (Pal, 1997: 77)**

Немає науки, здатної навчити правильному формулюванню проблем

- ▶ **problem definition determines policy solutions**

Формулювання проблеми визначає рішення щодо політики

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Challenges in Problem Definition **Складність формулювання проблеми**

- **Problems emerge in various forms:**
 - diffuse worries and undeveloped signs of stress (Dunn, 1994:185)
 - people's discontents, concerns, frustrations (McRae & Whittington, 1997:29)
 - sudden catastrophes or crises (Pal, 1997:73-74)
 - downturns/upturns in statistical baselines (McRae & Whittington, 1997: 29)
- **Проблеми виникають в різній формі:**
 - нечітких побоювань та ознак напруження
 - невдоволення, занепокоєння, розчарування
 - раптових катастроф або криз
 - різких змін (підвищення, зниження) статистичних показників

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Challenges in Problem Definition Складність формулювання проблеми

Problems have an “ill-defined nature” (Parons, 1995: 88)

Проблеми не піддаються чіткому формулюванню

Problems rarely exist in isolation (Potter, 1998); they “overlap, intersect, and bump into one another” (Parsons, 1995: 89)

Проблеми рідко виникають по одинці; вони “перетинаються, накладаються та наштовхуються одна на одну”

Most important policy problems...are complexes of problems that involve high level of conflict between stakeholders (Dunn, 1994: 183)

Найважливіші проблеми політики мають комплексний характер, можуть призводити до різкого конфлікту між зацікавленими сторонами

Problems must be structured if solutions are to be found

Якщо метою є розв’язання проблеми, то її необхідно структурувати

There is no science of problem definition (Pal, 1997: 77)

Немає науки формулювання проблем

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Pal’s Approach to Problem Definition Підхід Л.Пала до формулювання проблеми

Causality
Причина



Why does this problem exist? / Чому існує ця проблема?

Does it result from individual choices or from factors beyond individual control?

Чи вона є наслідком індивідуального вибору чи викликана факторами поза індивідуального контролю

Why are people concerned about it?

Чому вона турбує людей?

Severity & Incidence
Нагальність та масштабність



Who is affected? / Кого зачінає ця проблема?

How much of the population does or could the problem affect? / Яка частка населення відчуває чи може відчувати її на собі?

Who is most affected? / Хто найбільше потерпає від проблеми?

What are the key elements in the pattern of impacts?

Які складові впливу цієї проблеми на населення?

Is one region affected more than others?

Чи якийсь з регіонів уражений найбільше?

How do key stakeholders define the problem?

Як визначають проблему основні зацікавлені сторони?

Novelty
Новизна



Is the problem new? / Чи є ця проблема новою?

A surprise? / Несподіваною?

Re-emergent? / Такою, що виникла повторно?

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Techniques for Problem Analysis Методи аналізу проблеми

Classification analysis

- means of clarifying concepts and distinguishing between phenomena:
 - pertinence--Do the data help clarify the problem and point to a solution?
 - exhaustiveness--Do the data capture all aspects of the problem?
 - exclusiveness--Are the data organized in mutually exclusive way?
 - consistency--Is each category of data based on one principle?

Класифікаційний аналіз

- засіб пояснення понять та розрізнення явищ:
 - доречність - Чи дані допомагають з'ясувати проблему та вказати на її вирішення?
 - вичерпність - Чи дані розкривають всі аспекти проблеми?
 - виключність - Чи дані організовано таким чином, що вони є взаємовиключними?
 - Послідовність - Чи всі категорії даних базуються на однакових принципах?

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Techniques for Problem Analysis Методи аналізу проблеми

Assumptional analysis

method for ensuring that any conflicting assumptions about a problem have been identified, assessed, and synthesised/discounted

Hierarchical analysis

method for assessing causes of problems (possible, probable, actionable)

Synecletic analysis

means of managing problems by identifying identical or similar problems or solutions
direct, historical, spatial

Аналіз припущень

метод, завдяки якому виявляються, оцінюються, синтезуються або відкидаються будь-які суперечливі припущення щодо проблеми

Ієрархічний аналіз

метод оцінки причин виникнення проблем (можливі, вірогідні, такі, що дають підставу для порушення судових справ)

Синектичний аналіз

засіб розв'язання проблем шляхом віднаходження аналогічних чи подібних проблем чи рішень
прямий, історичний, просторовий

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Classification Analysis: Household/Private Production of Foodstuffs
Класифікаційний аналіз: приватне виробництво продуктів харчування
домогосподарствами

		<i>Share of Total Production / Частка в сукупному виробництві (%)</i>		
		1991	1995	1998
Potatoes/ Картопля	Meat/М'ясо			
1991	1991			
77.8	31.6			
1995	1995			
95.8	51.3			
1998	1998			
98	69			
Milk/Молоко	Eggs/Яйця			
1991	1991			
26.5	39.2			
1995	1995			
45.0	55.8			
1998	1998			
62	63			
Vegetables/ Овочі				
1991				
33.8				
1995				
72.7				
1998				
83				

Джерело: UNDP, 1999 Ukraine Human Development Report, p. 31

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Synectic Analysis in Problem Structuring
Синектичний аналіз у структуруванні проблем

<i>Indicators/Показники</i>	Ukraine Україна	Eastern Europe & the CIS/ Східна Європа та СНД	Industrialized Countries/Індустріально розвинені країни
Life Expectancy at birth Тривалість життя	1970 70.6 1997 68.8	68.8 68.6	71.4 77.7
Infant Mortality Rate (Per 1000 live births) Дитяча смертність (на 1000 народжених)	1970 23.0 1997 18.0	37.0 26.0	20.0 6.0
People Not Expected to Survive to Age 60(%) Частка населення, що не доживе до 60 років (1997)	24.0	25.0	11.0

Джерело: U.N. Human Development Report, 1998: Progress in Survival

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Leadership in Problem Structuring **Роль керівника в структуруванні проблеми**

Make sure the problem is correctly stated

Переконайтесь, що проблему правильно сформульовано

Try to ensure that the problem statement contains an attainable, measurable objective

Переконайтеся, що у формулюванні проблеми зазначено мету, досягнення якої можна певним чином виміряти

Make sure different formulations of the problem have been examined critically

Критично проаналізуйте альтернативні формулювання

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Leadership in Problem Structuring **Роль керівника в структуруванні проблеми**

Map the policy field in terms of values

Identify the 'policy community'

(agencies, individuals, academics, media)

Identify key actors (internal and external)

and determine the barriers they have set to problem definition and redefinition

Identify the normative and political objective

Розмітьте “поле політики” відповідно до системи цінностей різних “гравців”

Визначте, хто складає “спільноту політики” (установи, окремі індивіди, науковці, ЗМІ)

Визначте, хто є головними дійовими особами та які перешкоди вони створили на шляху формулювання та переформулювання проблеми

Визначте нормативні завдання та політичні цілі

Policy Analysis Canadian Orientation Seminar, Kyiv, Ukraine

Techniques for Policy Research

Поради щодо методів політичних досліджень

Anticipate/

Передбачайте виникнення проблем

Establish a good filing system

Створіть зручну систему ведення документації

Establish and use a network; build a team

Підтримуйте постійний зв'язок з колегами, створіть команду

Keep abreast of the news

Слідкуйте за останніми новинами

Keep up on the theory

Поглиблюйте знання теорії

Be alert off the job; do constant problem-sensing

Пильуйте проблему і в позаробочий час

Get out of the office

Не сидіть в кабінеті

Leave room to manoeuvre; be open to problem re-definition

Залиште місце для маневру, будьте готові переформулювати проблему

Пол Браун

5.

Managing Relationships in Policy Formulation & Analysis

Managing relationships a key function in policy management

Public sector leadership in public policy must be thought of in relational terms

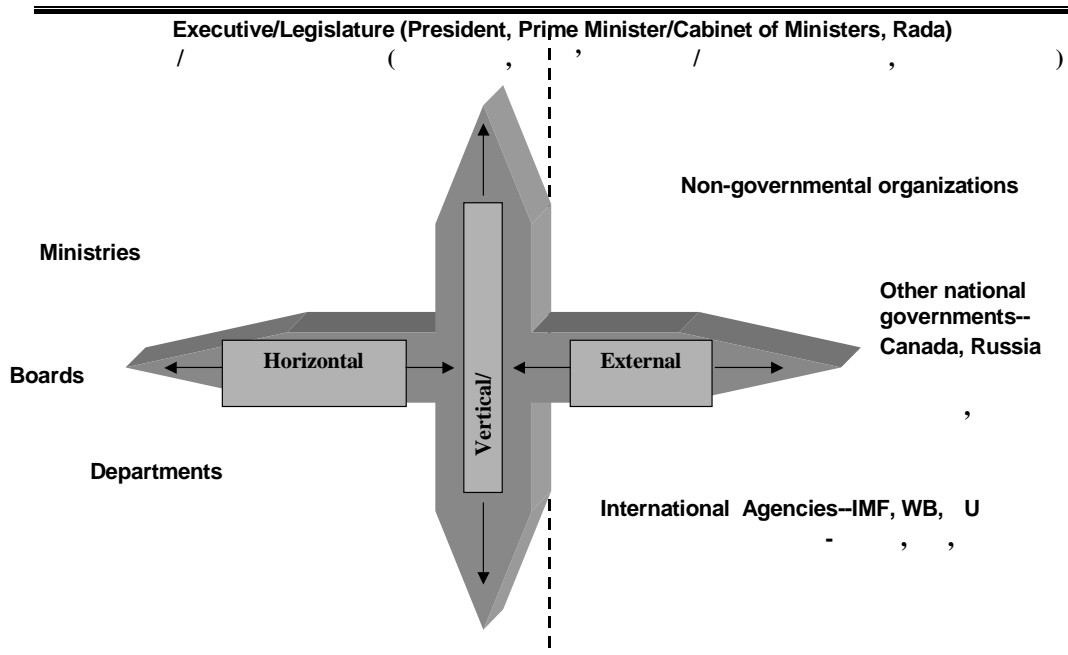
Public sector leaders require competency in managing relationships along three axes:

- external
- vertical
- horizontal

Effective leadership in policy development requires rigour and professionalism in managing relationships along all three axes

- зовнішніми
- вертикальними
- Горизонтальними

Policy Relationships



Managing External Relationships

Conducting External Consultations: The Rationale Проведення зовнішніх консультацій: обґрунтування

Public servants as “makers” in external relationships

Державні службовці як “творці” в зовнішніх відносинах

OECD--A well designed and implemented consultation programme can contribute to:

- ✓ higher-quality regulations
- ✓ identification of more effective alternatives
- ✓ lower costs to businesses and administration
- ✓ better compliance
- ✓ faster regulatory responses to changing conditions
- ✓ [improved] credibility and legitimacy of government action
- ✓ [winning] the support of groups involved in the decision process
- ✓ [increasing] acceptance by those affected

Джерело: “Regulatory quality and public sector reform,”

External Consultations and National Policy Making : Ukraine

“Almost all laws connected with environmental protection and natural resources usage contain the principles of public participation in environmental decisionmaking and other citizens’ rights, more or less.”

Source: D. Skrylnokov & I. Tustanovska, trans. N. Nychay “Ukraine: Legal and Institutional Framework and Practices for Public Participation,” in Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in the Newly Independent States,” 1998, Chapter 5.

“

Джерело: “
”// Двері до демократії: сучасні тенденції та
досвід участі громадськості у прийнятті природоохоронних рішень в Країнах СНД. - 1998. -
Розділ5.

External Consultations and National Policy Making : Ukraine

:

Ukraine: **Main Principles of Revised Regulations of the Cabinet of Ministers,
[Draft, 6 April 2001]**

Public Discussions:

Making it a compulsory procedure to conduct public discussions of major decisions drafted by the government. The purpose of this is to ensure public participation in making major policy decisions of great social impact

Україна:

(, 6 2001)

Громадське обговорення:

Запровадити обов'язкове громадське обговорення головних рішень, запропонованих урядом, з метою забезпечити участь громадськості в процесі прийняття важливих рішень великої суспільної ваги.

OECD: Elements of an Effective Consultation Programme

:

-
- ✓ Consultation programmes must be flexible enough to be used in...very different circumstances ✓
 - ✓ Consultation is more effective when information is made available earlier ✓
 - ✓ Communication with consulted groups can be improved by making information more accessible at lower cost ✓
 - ✓ Regulators should be sensitive to the possibility that consultation will reflect a limited set of organised, highly-expert, or well-financed interests ✓

OECD: Elements of an Effective Consultation Programme

:

-
- ✓ Structuring a continuing dialogue with a wide range of interests can result in:
 - more intensive examination of the issues
 - faster introduction of (and reaction to) new ideas
 - improvement of trust and mutual confidence between affected groups and regulators
 - establishment of more effective working relations in the longer-term as regulations are implemented

✓

:

-
-
-
-

/

,

,

OECD: Elements of an Effective Consultation Programme

:

-
- ✓ Consultation processes themselves must be transparent

✓

- ✓ Improve cost-effectiveness through more investment in evaluation and review current consultative approaches

✓

,

- ✓ A habit of consultation must be built into the administrative culture of regulatory organisations

✓

/

Principles for Managing the Vertical Relationship

Take the ends of the government into account [*Ukraine: "All draft decisions must be aimed at achieving the government's priorities for a planned period"*]

України: "Всі проекти рішень повинні бути спрямовані на виконання пріоритетних завдань уряду на плановий період"

Make sure the minister understands your conception of the policy need

Present analysis, not just facts, in terms of alternatives

Stay out of electoral politics

Principles for Managing the Vertical Relationship

Leave the public stage to the politicians

Cultivate contacts and networks

Try to uphold the interests of the minister and department without making enemies

Be prepared to defend your commitment to a specific policy alternative

Managing Horizontal Relationships

Canada: (*ADM Sub-committee on Global Challenges and Opportunities, 1997:33*)
the driving forces in the new international environment have impacts that cut across the traditional categories in which issues are defined and policy research is carried out."

Canada: (*DM Task Force on Policy Research, 1997:2*)
"growing sense that a horizontal perspective is crucial for meeting the challenges of the next decade"

Канада: (, 1997:33) ,

Канада: (, 1997:2) ,

Managing Horizontal Relationships

Ukraine: A. Sundakov, "*Public Administration Reform*", *Presentation, Ottawa, Canada, February, 2001.*

"Government officials work in intellectual isolation; information flows are poor, and incentive to hide rather than share....The government should promote better information flows among officials: news letters, circulation of reports, etc.

Україна: А. Сундаков "*Реформа державного управління*". - *Доповідь*. - *Оттава, Канада, лютий 2001 року*

“ ; , ... ; ”

Managing Horizontal Relationships

Ukraine: (Main Principles of Revised Regulations of the Cabinet of Ministers, 6 April, 2001)

Україна (Основні принципи нового Регламенту Кабінету міністрів, 6 квітня 2001 р.)

Inter-ministerial communication:

- Preparing more government decisions on the inter-ministerial level
- Working out clear procedures for horizontal communication when drafting government decisions
- Presenting draft decisions to Cabinet only when the ministers have exhausted all potential for taking account of the interests of stakeholders and reaching consensus

, :

•

•

,) (

•

,

Managing Horizontal Relationships

Identify all the relevant lateral relationships, both obvious and subtle (Kotter, 1985:59)

, ,

Assess who may resist co-operation, why, and how strongly

,

,

Be low key; strive to build consensus around your objectives; don't brow-beat (Cleveland, 1976: 82)

,

,

Accept ambiguity and inter-organisational tension as normal (Cleveland, 1976:82)

,

Managing Horizontal Relationships

Show optimism that the work will make a difference

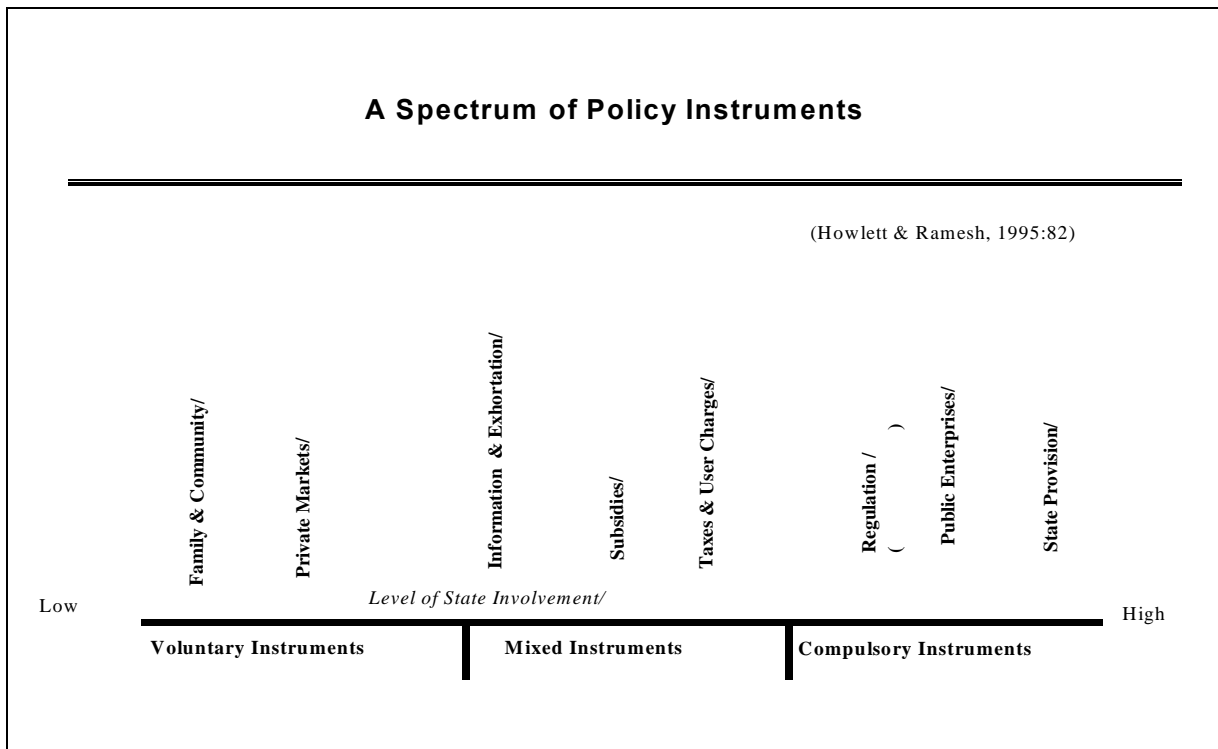
Establish trust by trying to understand differences and mutual interests

Recognise this use of time as a legitimate investment

Emphasise adding value; seek to move forward the agendas of others without sacrificing your own

Have a contingency plan for either more forceful methods in overcoming resistance, or for bypassing it. (Kotter, 1985:59)

6.



Developing Policy Alternatives

◆ “Policy choice involves comparison among specific alternatives.” (MacRae & Whittington, 1997: 112)

◆ “To define options is to describe different approaches to solving the problem, not to describe several measures that are all combined in one approach.” (Scott & Garrison, 1998: 275)

Developing Policy Alternatives

◆“Given clients’ limited attention span (and analysts’ limited time), somewhere between three and seven policy alternatives is a reasonable number.” (Weimer & Vining, 1999:281)

◆“In some situations, the choice is between a new course of action and the status quo.” (Dunn, 1994:268)

Sources of Policy Alternatives

- Existing policy proposals (Weimer & Vining, 1999:278)
 - given alternatives (MacRae & Whittington, 1997:119)
 - no-action alternatives (Patton & Sawicki, 1993:255)
- Generic policy solutions
- ‘Modified’ generic policy solutions
- Custom made solutions
 - brainstorming
 - surveys and quantitative research designs
- Process options (Potter, 1998)

Examples of Policy Alternatives

Policy Problem: How to relieve traffic congestion in downtown Kyiv

:

Option 1: Demonstrate present traffic congestion

1:

Option 2: Draw up plans for a new metro system

2:

Option 3: Generate funds and legislative support for the subway system

3:

Option 4: Construct the subway system in five phases over a 10 year period

4:

10-

,

:

Scott & Garrison, 1998: 275)

Examples of Policy Alternatives

Option 1: Continue present policy

1:

Option 2: Plan and construct a new metro system

2:

Option 3: Expand bus service

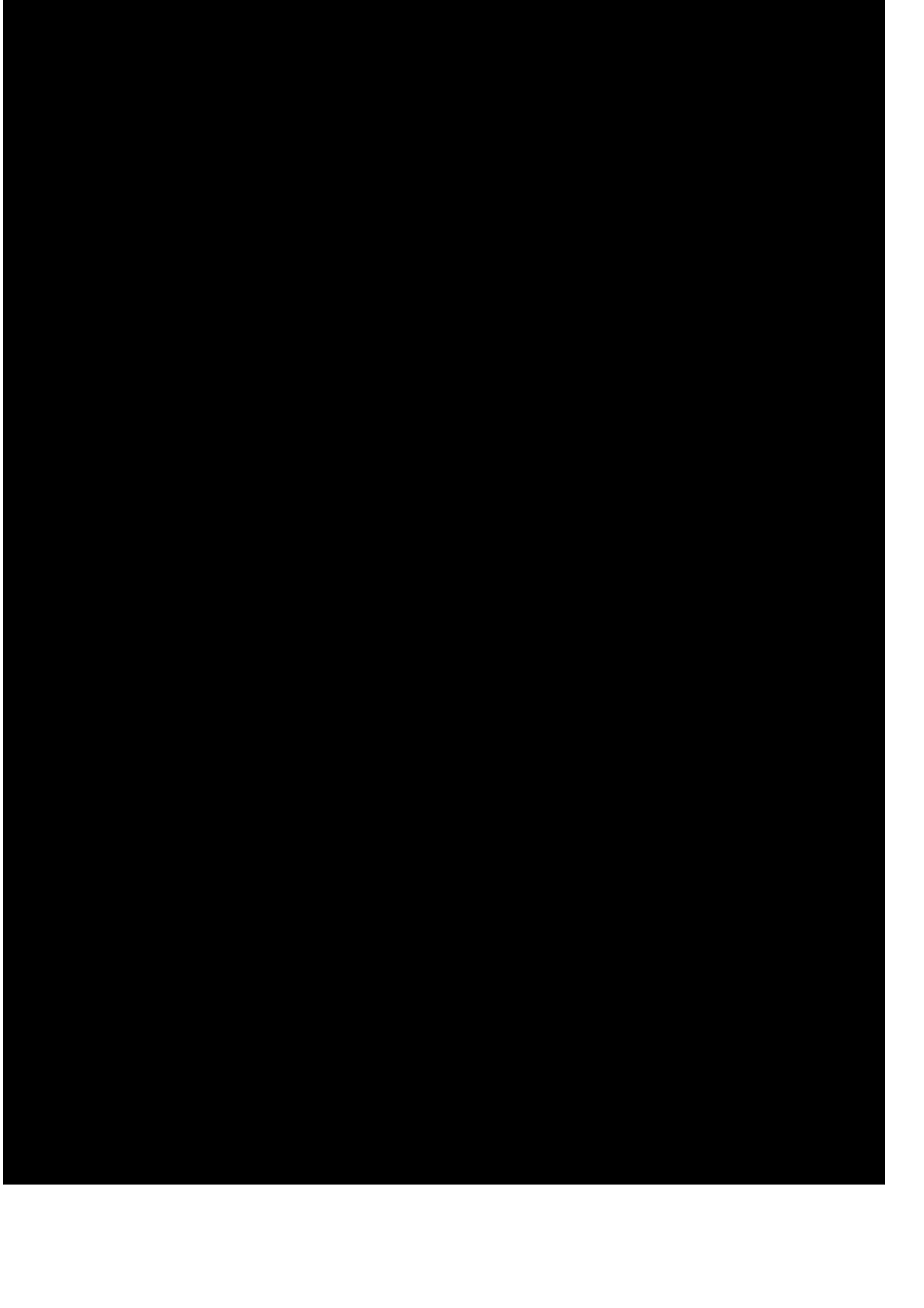
3:

Option 4: Build additional freeways

4:

:

Scott & Garrison, 1998: 275)



Examples of Policy Alternatives

Option 3: Progressively introduce a new regulatory model to cover the whole range of existing and new services

3: , ’

: *The European Commission, “Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation Towards an Information Society Approach, COM(97)623, December, 1997*

“ ” (97)623, 1997

Effectiveness as a Criterion for Evaluating Policy Options

A key criterion in evaluating policy options

Technical rationality (Dunn: 1994:274)
 “comparison of alternatives according to their capacity to promote effective solutions for public problems.”

Feasibility (Potter, 1998)

h Is the proposed option feasible from a technical...perspective?

h

?

h Is there evidence that the policy choice would actually achieve the desired results?

h

,

?

The issue of measurement-- typically in units of goods or services, or the monetary equivalent

-

,

Adequacy--(Patton & Sawicki, 1993: 210) How far towards an objective we can proceed with resources available?

-

?

,

Political Feasibility as a Criterion for Evaluating Policy Options

<i>Element/</i>	<i>Criteria/</i>
Actors	<p>Who are the individuals and groups concerned about this problem?</p> <p>Who is likely to oppose/support this alternative?</p>
Beliefs & Motivations	<p>What does each actor believe about the problem and proposed alternative? /</p> <p>What do the actors need/want?</p>

(: Patton & Sawicki, 1993: 303)

Political Feasibility as a Criterion for Evaluating Policy Options

<i>Element/</i>	<i>Criteria/</i>
Resources	<p>What does each actor have in terms of power, influence, authority, financial resources that can be used to get what is wanted?</p>
Effectiveness	<p>Which actors are most likely to get what they want?</p>
Decision sites	<p>By whom and in what organisations will decisions be made? When?</p>

(: Patton & Sawicki, 1993: 303)

Administrative Feasibility as a Criterion For Evaluating Policy Options

Can this policy be implemented within the existing political, social, and administrative context?

?

Is the staffing available?

?

Will employees co-operate in delivering the service?

?

Do we have the financial resources? If not, will other departments contribute funds?

/ ? ,

Do we have the physical facilities available?

1

Efficiency as a Criterion For Evaluating Policy Options

Benefits - positive outcomes

Costs - time, money, resources spent; potentially negative outcomes

Factors: economic, social, environmental, political (Scott & Garrison, 1998:275)

- , ;
:
,

1 - List the benefits and costs for each option

2 - Assign a monetary value (estimate) to each cost and benefit, discounting for time and risk

3 - Compare for net benefit

4 - Choose among options, using other criteria as well

1 - ()

2 - ,

3 -

4 - ,

Equity as a Criterion for Evaluating Policy Options

Distribution of goods and services to individuals in society *fairly* and justly, in terms of costs and benefits /

,

Key attributes: residence, location, income, class, race, ethnicity, age, sex /

:

, , , , ,

Type/	Characteristics/
Horizontal	Equal treatment of equals/
Vertical	Distribution of goods and services to those in unequal circumstances/
Intergenerational	Impacts on future generations/

(: Patton & Sawicki, 1993: 205-06, 217-18)

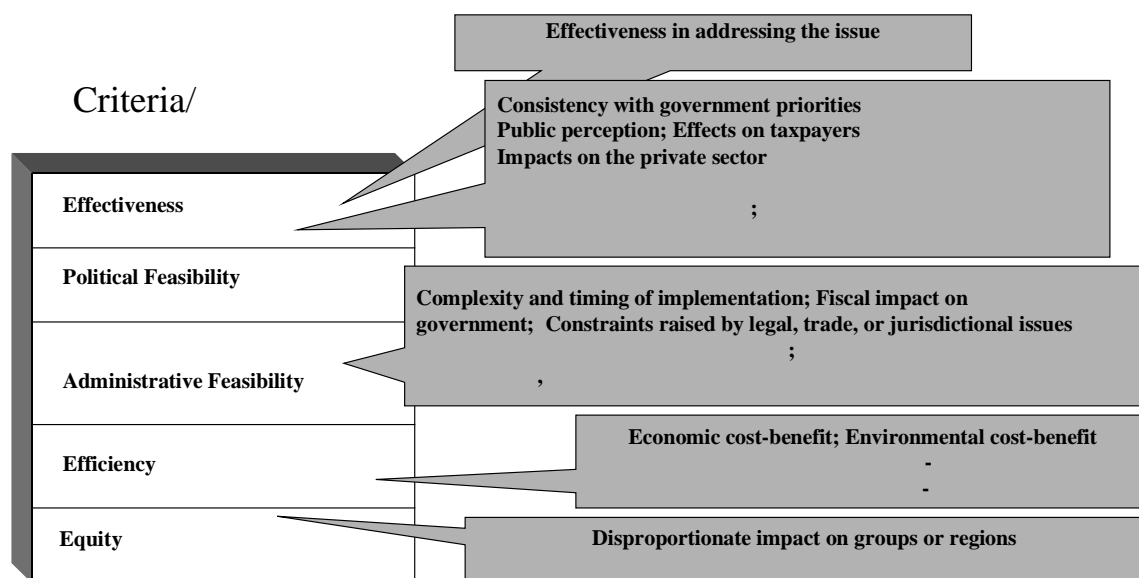
Displaying and Assessing Policy Options

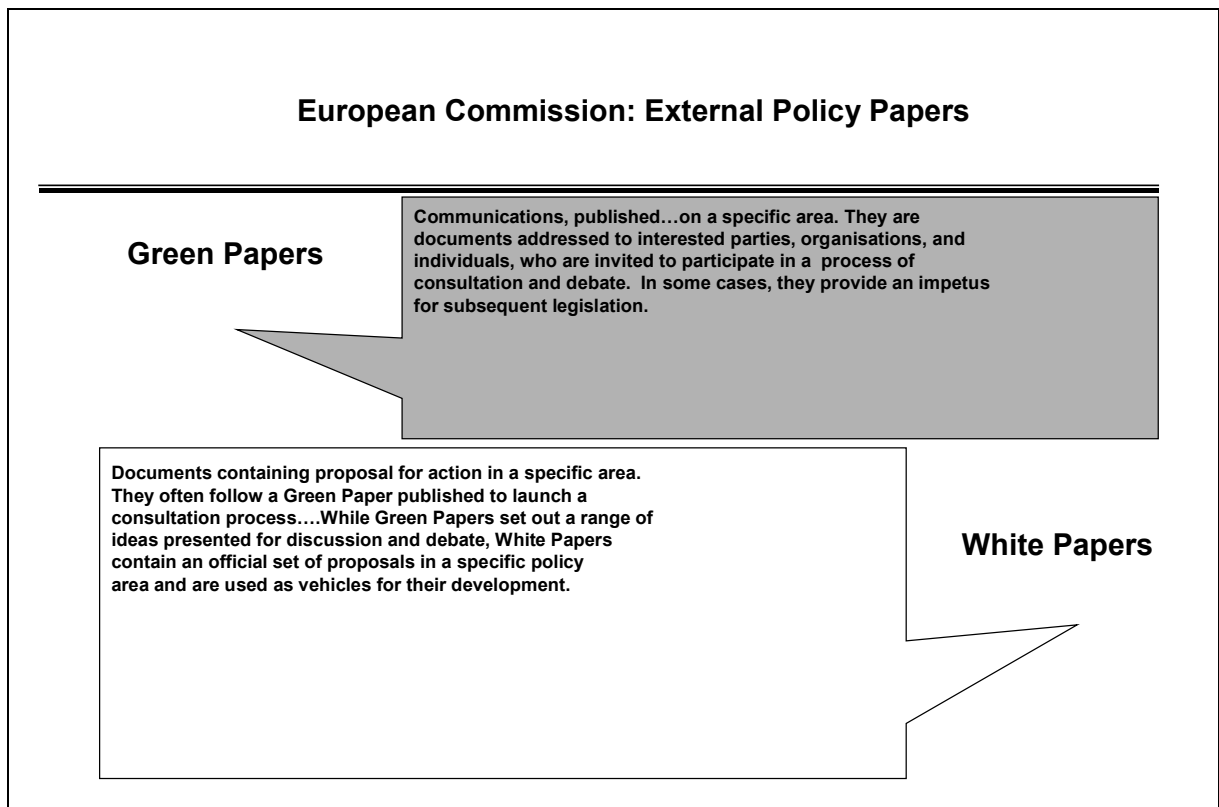
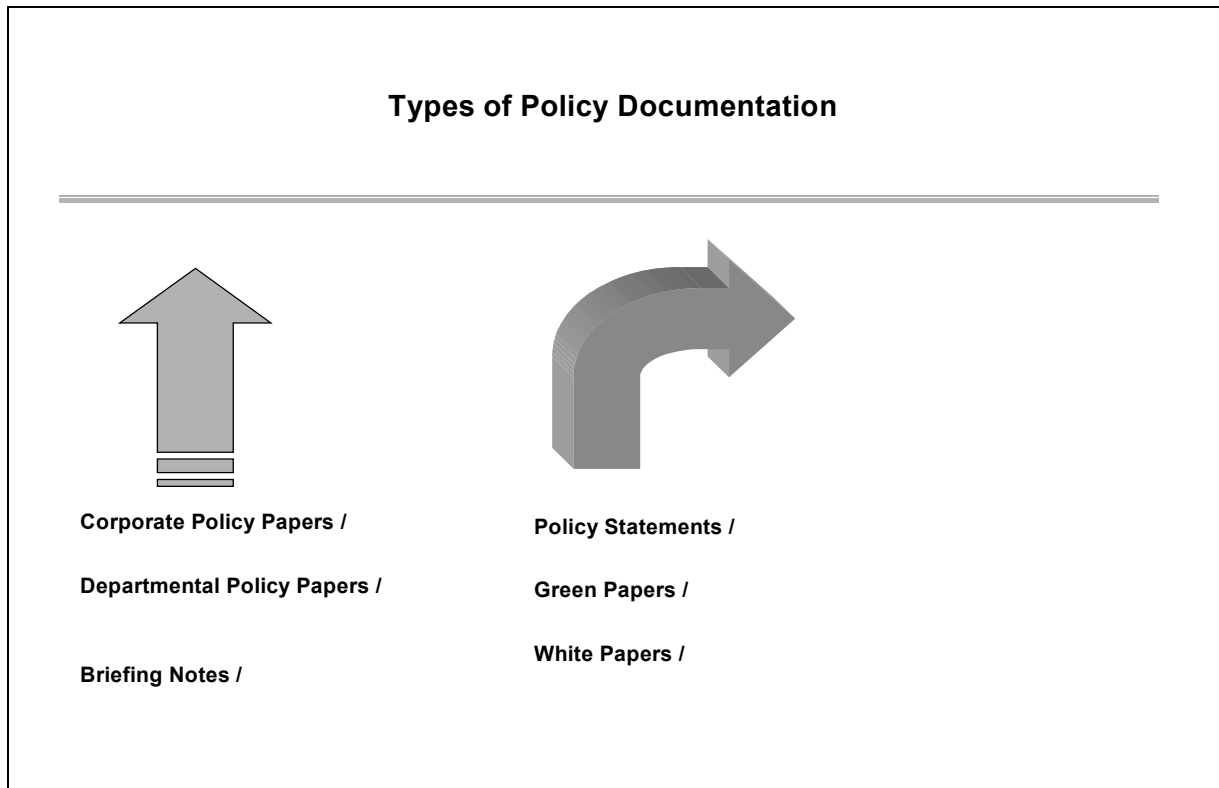
Criteria/	Options/			
	1	2	3	4
<i>Effectiveness</i>	High/	Medium	Medium	High
<i>Political Feasibility</i>	Low			
<i>Administrative Feasibility</i>	Medium			
<i>Efficiency</i>	High/			
<i>Equity</i>	Low			

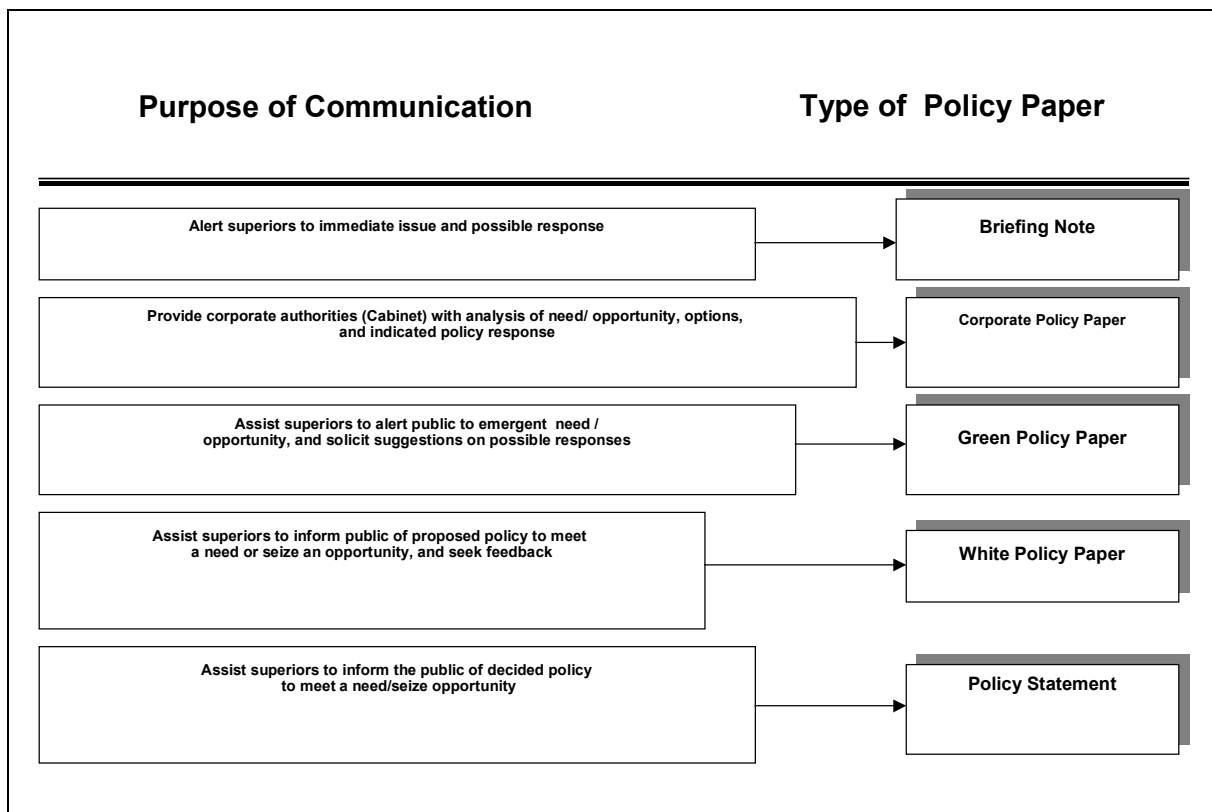
Scale/ = Low to High/ -

(: Weimer & Vining, 1999)

Displaying and Assessing Policy Options







Principles for Preparation of Policy Papers

- ✓ True and plain disclosure of the issue under consideration, including all relevant facts and necessary background information
- ✓ Clear articulation of the need for a change in policy direction
- ✓ Distinct realistic options, objectively evaluated for financial and policy implications
- ✓ Accurate assessment of expected impacts
- ✓ Clear expression of the communications challenges
- ✓ Enough information to allow officials to implement proposal if ratified

The Memorandum to Cabinet -- Canadian Practice

Ministerial Recommendation

Рекомендації міністра

Analysis Section

Аналітична частина

Communications Plan

План комунікативно-інформативних заходів

Components of Memorandum to Cabinet

MINISTERIAL RECOMMENDATION (MR)

3 pp. max

максимум 3 сторінки

Issue One sentence summation of the question to be discussed and resolved by the ministers

Проблема/питання

Recommendation(s) Proposed course of action, usually derived from series of options, for which sponsoring minister is seeking support

Рекомендації

Rationale Sponsoring minister's principal arguments supporting the recommendation(s)

Обґрунтування

Components of Memorandum to Cabinet

Problems and Strategies

Проблеми та стратегії

Succinct description of (1) possible adverse consequences to the Government and criticism it might face should recommendation(s) be implemented (2) best means of handling of them

Political Considerations

Політичні міркування

Description of principal political issues connected with the recommended course of action

Departmental Positions

Позиція департаментів (міністерств)

Positions for and against taken by concerned departments with respect to recommended course of action

Components of Memorandum to Cabinet

ANALYSIS SECTION

АНАЛІТИЧНА ЧАСТИНА

Usually 2-6, rarely 15 pp.

2-6

15

Background

Brief review of the major developments that led the sponsoring Minister to bring the issue forward for decision

Історія питання

Стислий огляд основних подій, що змусили міністра винести питання на розгляд та обговорення

Considerations

Description of the non-financial factors considered when drafting the options

Міркування

Опис основних чинників (не фінансових), які було взято до уваги під час розгляду варіантів розв'язання проблем

Варіанти

Thorough and balanced exploration of the pros and cons of each of the possible courses of action before Ministers and of the relevant financial information for each

Грунтовне збалансоване вивчення “за” і “проти” кожного варіанту та його висвітлення перед міністрами, а також надання відповідної фінансової інформації щодо кожного варіанту

Components of Memorandum to Cabinet

COMMUNICATIONS PLAN

КОМУНІКАТИВНИЙ ПЛАН

Components of Memorandum to Cabinet

Public Environment

Ситуація в суспільстві

Issues Management

Питання менеджменту

Components of Memorandum to Cabinet Меморандум до Кабінету міністрів: складові компоненти

Target Audiences

Цільові аудиторії

Positioning

Визначення позицій

Components of Memorandum to Cabinet

Communications Objectives

State briefly and precisely what will be achieved by communicating the message(s).

1. Inform interested publics
2. Achieve public understanding
3. Stimulate public discussion
4. Facilitate implementation
5. Respond to public criticism, uncertainty

Messages

Identify the essential idea or set of ideas to be communicated about the decision

Include those which link the policy to broader policy and/or which integrate with appropriate corporate messages

Сформулюйте стисло і точно, чого ви плануєте досягти через ваші повідомлення та послання

Наприклад

1. Поінформувати зацікавлені верстви населення
2. Заручитися їх розумінням
3. Викликати дискусію
4. Сприяти або прискорити впровадження
5. Належним чином відповісти на критику громадськості, її недовіру та невпевненість

Визначте провідні ідеї, які б ви хотіли довести до відома громадськості з приводу прийнятого рішення

Зробіть наголос на тих, що стосуються або узгоджуються із загальною урядовою політикою та корпоративними комунікативними цілями

Components of Memorandum to Cabinet

Strategic Considerations

Стратегічні міркування

Outline best approach (high/low profile; state/regional) based on public environment

Identify communications opportunities

e.g. Interest group support

Identify communications impediments

e.g. Media hostility

Public indifference

Identify strategies to overcome obstacles

Identify advance work requirements

Components of Memorandum to Cabinet

COMMUNICATIONS TACTICS

КОМУНІКАТИВНА ТАКТИКА

Briefings to Members of Parliament

Outline strategy for briefing members

Окресліть стратегію проведення брифінгів

Follow-up Activities

Describe long term media strategy and work-plan for follow up

Опишіть довгострокову медіа-стратегію (співпраці з ЗМІ) та план подальших заходів

Describe how public reaction will be monitored

Опишіть, як здійснюватиметься моніторинг громадського настрою

Budget

Identify funding and human resource requirements

Визначте фінансові потреби та потреби у людських ресурсах

Evaluation Criteria

Identify methods for evaluating success of media strategy

Визначте методи оцінювання медіа-стратегії

Components of Memorandum to Cabinet

Inter-ministry Co-ordination

Міжвідомча координація

Announcement strategies

Стратегія оприлюднення

-
-
-
-

-
-
-
-

Minister's involvement

Участь міністра

Key Considerations in Drafting Corporate Policy Documents

Advocacy for decision-making is key

*Головне - поштовх до прийняття рішення
(захист певного рішення)*

Ministers use the MC to

- describe a particular policy context
- outline the problem associated with the current situation
- recommend solution
- convince colleagues to adopt recommendation

-
-
-
-

Key Considerations in Drafting Corporate Policy Documents

Stress relevance

Наголошуйте на важливості та доречності

Provide only

- **information that Ministers (*not* officials or analysts) require**
- **key information, as dictated by constraints on ministerial time**
- **true and plain disclosure of issue, with distinct options, objectively and systematically evaluated**

•
•
•

Communicating Policy Options & Recommendations

Communicating 'policy relevant knowledge' for consideration by decision makers final step in policy analysis

Involves preparation of analysis for ministers, and formal policy documents for ministerial and corporate decision-making

Responsibility to provide minister with a document that presents a complex issue in straightforward language for *the intended audience--the Minister's colleagues*

Communicating Policy Options & Recommendations

Meets corporate need, prepared from corporate perspective; written device that must also serve in oral context of committee debate and discussion

Emphasis on relevance and decision

Requires mastering the mechanics of professional policy documentation

Лекція 8. Компоненти аналітичної записки

Components of a Policy Discussion Paper Компоненти аналітичної записки для дискусії	
Introduction	Вступ
<ul style="list-style-type: none"> – state the issue/opportunity – provide a written statement of the need, clear and comprehensive – demonstrate to decisions makers that a definite need exists and should be addressed – typically, shows lack of policy or inadequate policy – indicate clearly that review of existing policy, or new policy, is required – set the stage for recommendations 	<ul style="list-style-type: none"> – сформулюйте проблему / опишіть можливості, що з'явилися – дайте письмовий, чіткий та зрозумілий, опис потреб – покажіть тим, хто приймає рішення, що визначена потреба існує та вимагає дій – як правило, політика відсутня або не відповідає ситуації – покажіть, що необхідно переглянути існуючу політику або розробити та запровадити нову – підготуйте простір (“сцену”) для рекомендацій

Components of a Policy Discussion Paper Компоненти аналітичної записки для дискусії	
Scope and Severity of the Problem	Масштаб та серйозність проблеми
<p>provide a history of the policy problem, its size and importance,</p> <ul style="list-style-type: none"> – quantifying if possible 	<p>опишіть історію виникнення проблеми у певному напрямку політики, її обсяг, важливість</p> <p>по можливості у кількісному вимірі</p>
<p>discuss the causes of the problem</p> <ul style="list-style-type: none"> – correct identification of causes helps to ensure policy makers are addressing real issues, not symptoms 	<p>обговоріть причини виникнення проблем</p> <p>правильне визначення причин допоможе розробникам державної політики зосередитися на справжніх проблемах, а не на їх симптомах</p>

Components of a Policy Discussion Paper Компоненти аналітичної записки для дискусії

<i>Scope and Severity of the Problem (cont)</i>	<i>Масштаб та серйозність проблеми (продовження)</i>
<ul style="list-style-type: none"> – capture the ‘political dimension’ <ul style="list-style-type: none"> ✓ all policy problems affect stakeholders; identify the main ones, and their concerns (values) when formulating the problem – look ‘outward’ <ul style="list-style-type: none"> ✓ see the problem in its regional, national, international context as appropriate – establish the need for change <ul style="list-style-type: none"> ✓ give the rationale for the study ✓ show what the benefits of the paper will be. E.g. need for new/improved policy clarified, alternatives examined, recommendations for future policy action made 	<p style="text-align: center;">–зважте на “політичний вимір”</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ усі проблеми, що виникають навколо тої чи іншої політики, зачіпають стейкхолдерів; формулюючи проблему, визначте головних стейкхолдерів, їх побоювання (цінності) <p>– погляньте навколо</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ розгляньте проблему (залежно від її сутності) у регіональному, загальнонаціональному або міжнародному контекстах <p>– покажіть, що необхідні зміни</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ чим обумовлене дослідження? ✓ покажіть, яких позитивних наслідків ви очікуєте від підготовки документу, наприклад, умовити в необхідності нової або удосконаленні існуючої політики, вивчення альтернатив, підготовка рекомендацій для розробки політики у майбутньому

Components of a Policy Discussion Paper Компоненти аналітичної записки для дискусії

Policy Criteria/Goals

Критерії / цілі політики

answer the question “What goals or principles should be applied in government response to this problem?”

“
,
?”

identify the general principles that should apply in developing a response to the problem as identified (e.g. goals based on international standards or experience)

,
() ,
)

Components of a Policy Discussion Paper Компоненти аналітичної записки для дискусії

Policy Criteria/Goals

Критерії / цілі політики (продовження)

state any administrative reform goals that are relevant to the solution of this problem (e.g. in domestic policy, external and domestic investors should be treated alike)

зазначте, які з цілей адміністративної реформи є релевантними для розв'язання цієї проблеми (наприклад, у внутрішній політиці ставлення до зовнішніх та внутрішніх інвесторів має бути однаковим)

think in terms of effectiveness, efficiency, equity, administrative feasibility, political feasibility

зважайте на результативність, ефективність, рівноправність, адміністративну здійсненність та політичну прийнятність

provide a framework for the analysis of options and presentation of recommendation

створіть рамки для аналізу варіантів політики та представлення рекомендацій

Components of a Policy Discussion Paper Компоненти аналітичної записки для дискусії

Alternatives

Альтернативи

permit decision makers to see what options or alternatives were considered

надайте можливість тим, хто приймає рішення, побачити, які варіанти / альтернативи було розглянуто

provide a balanced discussion of distinct, substantive alternatives; essential to professional policy making

зорганізуйте збалансоване обговорення альтернатив, виразних та суттєвих; це важлива передумова прийняття рішення на професійному рівні

no less than 2, normally not more than 4

не менше 2, але зазвичай не більше 4

if only 2, clearly outline the negative implications of continuing with the status quo

якщо їх тільки 2, чітко окресліть негативні наслідки у разі залишення status quo

clearly display and assess each alternative, showing the pros and cons of each, in terms of the policy criteria/goals established earlier (e.g. consistency with reform priorities, impacts on taxpayers, complexity and timing of implementation, public perceptions, legal, international, trade or other constraints)

чітко окресліть та оцініть кожну з альтернатив, показуючи недоліки та переваги кожної, з точки зору раніше визначених критеріїв/цілей (відповідності пріоритетам реформ, впливу на платників податків, складності та часу впровадження, ставлення громадськості, законодавчих, міжнародних, торговельних та інших обмежень)

Components for A Policy Discussion Paper Компоненти аналітичної записки для дискусії

Recommendation

Рекомендації

indicate which of the alternatives discussed above is preferable

state the principal arguments supporting the recommended course of action, in terms of the policy criteria/goals

if the issue is complex, identify the substantive elements of the recommendation in more detail, and provide a brief commentary on each

Components for A Policy Discussion Paper Компоненти аналітичної записки для дискусії

Implementation Issues

Питання впровадження

identify any issues in terms of financial impacts, the impact on government operations, legislative requirements

be as precise as possible; if uncertain, identify areas of uncertainty for further consideration/research

9.**Factors in Policy Implementation**

What is policy implementation?

?

process from formulated policy intention to observed impacts and consequences (Kiviniemi, 1986: 251)

process of transforming the goals associated with a policy into results...involves such activities as the application of rules, interpretations of regulations, enforcement of laws, and delivery of services to the public (Brooks, 1998:67, 69)

Factors in Policy Implementation

Why is implementation a problem?

Few policies are self-executing and...most policies, even simple ones, require a great deal of effort to be implemented (Edwards & Sharkansky, 1978:292)

Implementation a complex process...often takes years...involves several different groups of actors at its different stages. (Kiviniemi, 1986:251)

- longitudinal; complexity of joint action (Pressman & Wildavsky, 1984:93)

Implementation the “dismal science of policy analysis?” (Pal, 1997:153-56)

The quality of implementation helps determine the quality of policies.(Anderson, 1996: 476)

Factors in Policy Implementation

Increased recognition of:

link between successful policy implementation and policy formulation

need to assess implementation feasibility (administrative feasibility) in policy design process;

close collaboration between policy, program and field people to facilitate definition of resource requirements and program design

need for interaction and negotiation among actors as policy implemented (Younis & Davidson, 1990: 9-10)

“ ” (),

Factors in Policy Implementation

Problems in Implementation:

Communication

- vague wording of goals, use of ambiguous words in policy papers
- inadequate briefing of field staff

Комунікація

- ,
-

Co-ordination

- the first cousin of delay (Brooks, 1998:77)
- interdepartmental--organizations as stovepipes

Координація

-
- ()

Factors in Policy Implementation

Co-ordination

- **intraorganizational**
- **organizational practice and cultural differences can impede implementation**
- **decentralization tends to increase competitiveness and conflict among lower level units**

Координація

-
-
-

Conflict with external stakeholders

- **target population resistance to behavioural change**
- **contradictory demands or expectations in policy community**

Конфлікт з зовнішніми стейкхолдерами

-
-

The Sabatier - Mazmanian Model of Implementation

Tractability of the Problem

Пошук та подолання проблем

Availability of Valid Technical Theory and Technology

Diversity of Target Group Behaviour

Extent of Behavioural Change Required

The Sabatier-Mazmanian Model of Implementation

Ability of Statute to Structure Implementation

- Incorporation of Adequate Causal Theory
- Unambiguous Policy Directives
- Financial Resources
- Hierarchical Integration within/.among Implementing Agencies
- Formal Access by Outsiders

Non-Statutory Variables Affecting Implementation

- Socio-economic Conditions; State of Technology
- Media Attention /
- Public Support
- Attitudes of Constituency Groups
- Support from Sovereign
- Commitment, Leadership Skills of Implementing Officials

Factors in Policy Implementation

Approaches to Policy Implementation

Apply the *adequacy* test to determine “goodness of fit” with institutional structure (Scharpf, 1986: 179)

адекватність,

Apply the *dependency* test to determine acceptance and cooperation levels of internal players

залежність,

Do “*forward mapping*”(Weimer & Vining, 1992:331)

- Specify what must be done by whom for desired outcomes to occur; requires “dirty mindedness”

форвардне планування

Do “*backward mapping*”

- Determine from client’s point of view, what must be in place in terms of government structure, process, and resourcing to ensure effective delivery.

зворотне планування

- *З точки зору клієнта,*

Analysis for Adequacy

Is the strategy adequate for achieving the objective? Are there other supporting strategies in this or other policies?

?

?

If more than one policy objective, are all necessary and compatible?

,

,

?

Is there more than one strategy per objective? Are all necessary?

,

?

?

Are the resources needed for implementation available in the right amount and mix?

,

,

?

Does the organisation have the managerial skills needed for implementation?

,

?

Are the outcome indicators necessary and sufficient for determining whether objectives have been reached?

,

,

?

,

,

(Source: Leung, 1985: 109)

Analysis for Dependency

Which part(s) of the policy must be acceptable to, or rely on co-operation from, particular individuals or groups?

?

What are the perceptions and capabilities of those individuals or groups?

,

?

How critical are they to the success of the policy?

?

What contingency plans or remedial measures are available in the event of lack of co-operation?

?

Are these plans or measures *consistent* with the objectives of the policy, and *adequate* for the situation?

/

?

(Source: Leung, 1985: 109)

Innovation for Program/Service Delivery

Sale of state-owned assets

Relaxation of state monopolies

Contracting out of services

10.

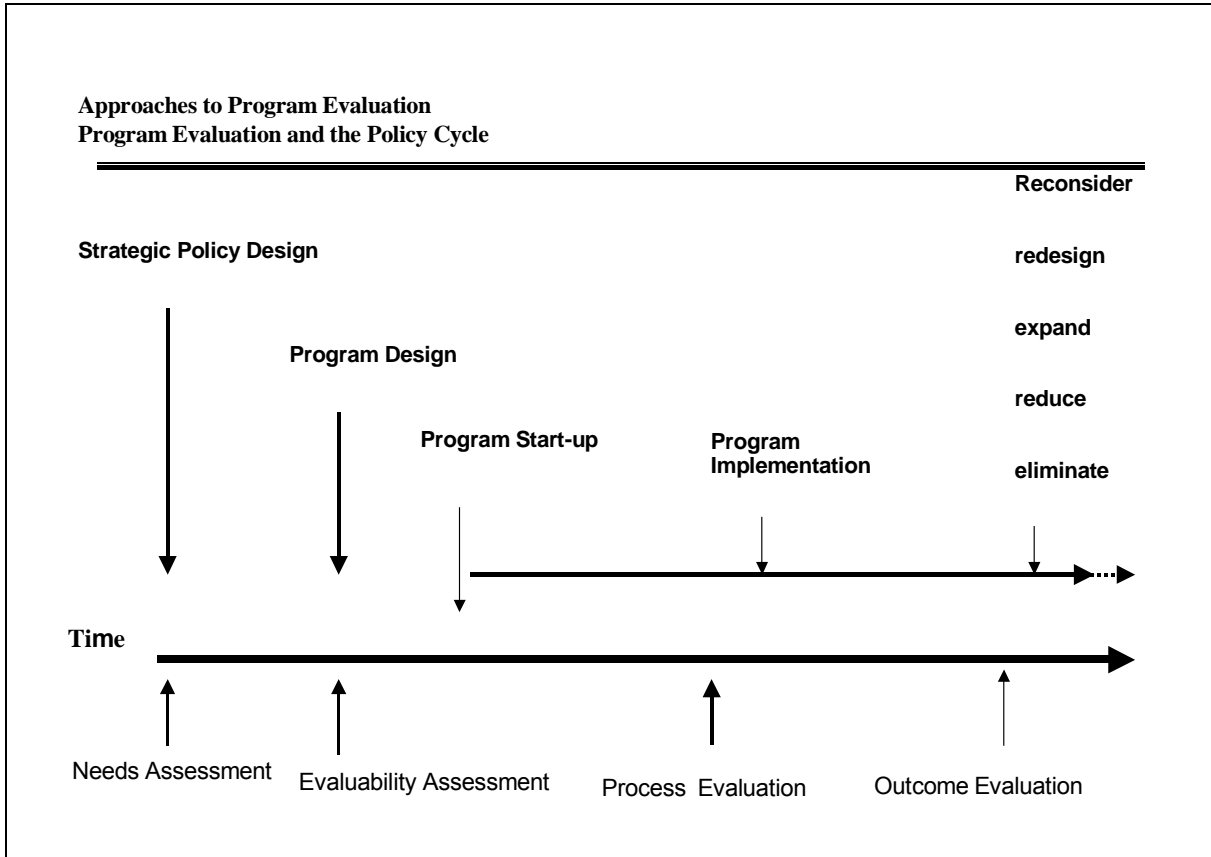
Approaches to Program Evaluation

Definitions of program evaluation

- the assessment of the effectiveness, efficiency and/or economy with which public funds produce the results for which they were appropriated
- the independent and objective assessment of a program to determine the adequacy of its objectives, its design, and its results--intended and unintended
- a collection of methods, skills and sensitivities necessary to determine whether a social program is needed to likely to be used, whether it is conducted as planned, and whether the service actually does help people in need (Posavac & Carey, 1999, memo)

Approaches to Program Evaluation
Uses of Program Evaluation

<p>Provides information regarding:</p> <ul style="list-style-type: none"> • How programs are operating • Program impacts on clients • Program strengths and weaknesses • Issues that could jeopardise the program • Gaps between policy goals and performance • Cost-effectiveness and efficiency of operation 	<p>Information can be used to:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modify , refine program & its services • Make program decisions (e.g. cutback, expand) • Clarify mission, purpose, goals • Determine the quality of goods or services • Weigh the costs/benefits of alternatives • Fulfil accountability requirements
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



Approaches to Program Evaluation

Key Questions in a Needs Assessment

Who needs the program? ?

What kinds of goods or services do they need? ?

Are needed services available? Accessible? ?

Are those people in need aware of programs to help them? ?

Are there enough resources to address the need? ?

Key Questions in an Evaluability Assessment

What are the program components? ?

What are the goals of the programs? ?

What are the indicators or criteria of goal achievement? ?

Are the program goals/objectives consistent with the vision and mission? ?

Do people agree on the program objectives? ?

Approaches to Program Evaluation

Key Questions in a Process Evaluation

- Was the program implemented as designed?
?
- Who are the beneficiaries of the program? How do they make use of it?
?
- How are time, money, and personnel allocated?
 , , ?
- Are beneficiaries satisfied with quality in delivery?
?
- Is the delivery consistent from one site to another?
?

Key Questions in an Outcome Evaluation

- What were the results of the program?
?
- Did it achieve its overall objectives?
?
- Was the distribution of benefits consistent with program intent? In terms of content? Reach?
 / ? ?
- Was the program delivered with timeliness and appropriate levels of quality?
?

Principles of Effective Evaluations (OECD)

()

Getting the Most From Evaluations

- Set Objectives
- Identify Main Participants
- Assess Benefits and Costs

Organizing the Evaluation Framework

- Foster Evaluation Culture
- Manage Evaluation Activities Strategically
- Enhance Credibility

Building Effective Evaluations

- Ensure Links With the Decision-Making Process ,
- Choose the Right Evaluator
- Involve Stakeholders and Communicate Findings Openly

Key Steps in Planning a Program Evaluation

:

-
- | | | |
|-------------|---|-----------------------------------------------------|
| Step 1
1 | ➔ | Identify relevant stakeholders
() |
| Step 2
2 | ➔ | Obtain program background information |
| Step 3
3 | ➔ | Clarify the purpose of the evaluation |
| Step 4
4 | ➔ | Specify the questions you are trying to answer
, |
| Step 5
5 | ➔ | Focus the evaluation--priorize questions |
| Step 6
6 | ➔ | Develop an evaluation plan |
| Step 7
7 | ➔ | Develop a management plan for the evaluation |
| Step 8
8 | ➔ | Develop a communication plan for the evaluation |

2

,

2001 .

1

Учасники програм стажування мали своєю метою дослідити обране ними питання/проблему в певній галузі державної політики в Україні та Канаді (Польщі).

Учасники програми стажування ні у якій з цих країн не працювали. Вони були з України та Канади (Польщі).

5. Рекомендації:

),
(), , , , , 0 , (, -
: , ,). -
.

6. Впровадження

Використані джерела:

Додатки:

, , (). -
, : -

7. Комунікаційний план

, - -
.
- 1 .

