

**Національна академія державного управління
при Президентові України**

*Управління організації фундаментальних
та прикладних досліджень*

**Прикладні наукові розробки
для використання в діяльності працівників
органів державної влади та органів
місцевого самоврядування**

Кафедра інформаційної політики

*Кафедра регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом*

Київ
Видавництво НАДУ
2007

УДК 35.01+352.07

П 75

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентіві України.
Протокол № 134/5-13 від 24 травня 2007 р.*

П 75 **Прикладні наукові розробки для використання в діяльності працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна, А.О.Чемериса, С.В.Загороднюка, О.Л.Приходько, Л.О.Воронько. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - 32 с.**

© Національна академія державного управління при Президентіві України, 2007

**Національна академія державного управління
при Президентові України**

Кафедра інформаційної політики

**Практичне використання електронного
уряду та урядування**

Київ
Видавництво НАДУ
2007

УДК 35.01
П 69

Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентіві України.
Протокол № 134/5-13 від 24 травня 2007 р.

Укладачі:

С.А.Чукут, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри інформаційної політики;

Т.В.Джигя, кандидат політичних наук, доцент кафедри інформаційної політики;

О.П.Попроцький, аспірант кафедри інформаційної політики;

А.В.Боровська, аспірант кафедри інформаційної політики;

О.В.Карпенко, аспірант кафедри інформаційної політики.

Рецензенти:

І.Ф.Надольний, доктор філософських наук, професор;

В.Ф.Іванов, доктор філологічних наук, професор, завідувач кафедри реклами та зв'язків з громадськістю Інституту журналістики Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

П 69 Практичне використання електронного уряду та урядування / Уклад.: С.А.Чукут, Т.В.Джигя, О.П.Попроцький, А.В.Боровська, О.В.Карпенко. - К.: Вид-во НАДУ, 2007.

Методичні рекомендації розкривають технології і механізми забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування і громадськості. Запропоновано рекомендації для органів державної влади і місцевого самоврядування щодо впровадження електронного уряду.

Розраховано на слухачів, аспірантів, докторантів і тих, хто вивчає питання електронного урядування.

© Національна академія державного
управління при Президентіві України, 2007

Істинно демократичне інформаційне суспільство, засноване на фундаментальних цінностях Ради Європи, може бути побудоване за наявності основ політики, що заохочує доступ і участь, компетентність і підготовленість, творчість і різноманіття та забезпечує відповідний захист.

Декларація про європейську політику в галузі нових інформаційних технологій 1999 р.

Робота спрямована на вирішення проблем реформування Національної академії та модернізації системи підвищення кваліфікації:

- 1) розкриває технології та механізми забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування і громадськості;
- 2) використання основних положень і результатів роботи в навчальній діяльності Національної академії забезпечуватиме підготовку професійних магістрів публічної адміністрації, які спроможні здійснювати керівні функції в умовах демократії, широких зв'язків з громадськістю;
- 3) основні результати і положення роботи можуть бути включені до складу нормативних дисциплін із демократичного державного управління і публічної політики. Популяризація ідей електронного урядування в Україні сприятиме підвищенню рівня обізнаності громадськості з питань демократичного державного управління, розширенню участі громадян у державних справах.

Розвиток інформаційного суспільства, упровадження новітніх технологій у державне управління вимагають суттєвих перетворень як у технологічному сенсі, так і в контексті формування відповідної культури спілкування влади та громадськості. З організаційної та технічної точок зору в Україні приймаються необхідні законодавчі акти, розробляються програми та проекти, оновлюються матеріально-технічні фонди, здійснюються окремі заходи. А які ж кроки робляться у напрямі виховання інформаційної культури населення? Напевно, чи не єдиним поширеним засобом на сьогодні є використання інформаційно-комунікаційних технологій в освітньому процесі. Утім молодь - це далеко не все суспільство. А відтак, для якої ж частини населення ми створюємо електронні приймальні, запроваджуємо он-лайн-послуги, розробляємо е-уряд? Хто буде користувачем цих, дійсно сучасних, засобів спілкування з державою?

Щоб відповісти на ці запитання, розглянемо дані соціологічних опитувань, які допоможуть нам з'ясувати рівень комп'ютерної грамотності громадян. Так, за результатами щорічного соціального моніторингу українського суспільства, здійснюваного Інститутом соціології НАН України, понад 70% населення не вміють і ніколи не користуються комп'ютерами. Частка тих, хто вміє і робить це постійно, становить від 4,4 до 6,8%.

Результати соціологічних досліджень вимальовують нам наступну картину: комп'ютерна культура населення має тенденцію до зростання; за останній рік побільшало сімей, які мають комп'ютер удома; планували

придбати у 2005 р. комп'ютер майже стільки сімей (11%), скільки його вже мали на той момент (близько 12%); збільшилася частка осіб, які присвячують своє дозвілля комп'ютерним іграм. Постійно зменшується (щороку на 3%) питома вага людей, які зазначають, що “не вміють працювати з комп'ютером і ніколи не користувалися ним”. Але вести мову про ефективне спілкування на рівні використання сучасних інформаційних технологій поки що зарано. Усе це повертає нас до поставленої на початку проблеми - виховання інформаційної культури.

Інформаційна культура - це система знань і навичок відповідно формулювати потребу в інформації, здійснювати пошук необхідної інформації в традиційному й автоматизованому режимі в усій сукупності інформаційних ресурсів, уміння відбирати, оцінювати, зберігати і створювати якісно нову інформацію. А отже, інформаційну культуру можна розуміти як систему з чотирьох базових компонентів, зокрема культуру:

- організації подання інформації;
- сприймання та користування інформацією;
- використання нових інформаційних технологій (НІТ);
- спілкування через засоби НІТ.

Таким чином, ми бачимо, що без уміння працювати з комп'ютерною технікою, оперування програмним забезпеченням, використання мережі Інтернет про сучасну інформаційну культуру особистості не може бути й мови.

Тепер ми можемо відповісти на наступні запитання: “Наскільки громадяни сьогодні готові йти разом із державою шляхом розбудови інформаційного суспільства? Чи вистачає в них відповідних умінь, навичок та просто можливості й бажання?”. Ні, більшість населення України не готові долучитися до сучасних інформаційно-комунікативних технологій, використовувати їх як у щоденному житті, так і в процесі спілкування з державою. І проблема полягає, у першу чергу, не в небажанні це робити, а у відсутності необхідних навичок та засобів здобуття цих умінь.

У контексті окресленої ситуації головна мета Національної програми інформатизації, а саме - створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій, вимагає розширеного трактування. Під терміном “створення необхідних умов” слід розуміти не лише організацію процесу поширення інформації, але й надання населенню можливостей її отримати, а також і в сенсі навчання громадськості засобам отримання в разі такої потреби.

На своєму рівні - рівні керманіча, держава повинна:

- сприяти встановленню сприятливих ринкових умов, необхідних для надання населенню послуг у сфері комунікацій;
- вишукувати додаткові можливості, включаючи доступ до інформації через установи, відкриті для широкої публіки;
- приділяти пріоритетну увагу вдосконалюванню мережевого доступу, особливо у відсталих міських, сільських і віддалених районах;

- приділяти особливу увагу людям, які мають меншу соціальну захищеність, особам з обмеженою працездатністю, а також літнім громадянам; активно здійснювати заходи, спрямовані на надання їм більш легкого доступу до благ;
- сприяти подальшому розвитку “зручних для користування”, “безперешкодних” технологій, включаючи мобільний доступ до мережі Інтернет, а також більш широке використання безкоштовного, загальнодоступного інформаційного наповнення і відкритих для всіх користувачів програмних засобів, дотримуючись при цьому права на інтелектуальну власність.

Усе це є загальними і навіть стратегічними напрямками діяльності. Однак люди живуть уже сьогодні; мають потреби, в тому числі й інформаційні, щодня мешкають не абстрактно в державі, а кожен у своєму місті, селі, селищі. Отже, й допомогти їм на шляху освоєння інформаційного простору мають ті органи влади, які безпосередньо наближені до людей, - місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

На думку вчених, функції, що здійснюються на місцевому рівні, мають передбачати, зокрема, забезпечення послуг, необхідних для розвитку людських ресурсів, збільшення продуктивності та підвищення рівня життя місцевого населення. Підвищення рівня інформаційної культури, безумовно, підпадає під цей напрям діяльності.

Разом з тим до одного з основних принципів місцевого самоврядування належить поєднання місцевих і державних інтересів. Свідомий, освічений громадянин відповідає як місцевим, так і, безперечно, державним інтересам, оскільки за відсутності такого громадянина неможлива побудова демократичної держави, розбудова якої проголошена Конституцією України.

Саме тому завдання формування інформаційної культури громадян ми адресуємо на місцевий рівень. Конкретними кроками на цьому шляху можуть стати:

- інтенсифікація, а в разі відсутності - запровадження інформаційно-комунікаційної складової освіти (як на рівні шкіл, так і на рівні середніх та вищих навчальних закладів);
- створення умов для відповідного навчання всіх зацікавлених членів громади, зокрема це можливо здійснити шляхом відкриття спеціальних центрів, облаштованих сучасною технікою і забезпечених висококваліфікованими спеціалістами, на базі бібліотек чи освітніх закладів;
- запровадження обов'язкових курсів із підвищення комп'ютерної грамотності для фахівців, які потребують цього, у першу чергу учителів, викладачів, державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування тощо;
- облаштування пунктів колективного доступу. Вони являють собою об'єкти, що базуються на передових технологіях (сенсорний екран, Інтернет, комп'ютер, електронна довідка, електронні послуги, цифрова відеоконференція, цифрова оцінка громадської думки). Налаштування інформаційно-довідкових урядових послуг та концентрація технологій в одному кіоску, який розташований у зручному місці, створюють

синергетичний ефект залучення населення до високих технологій, втягування його в активне користування інформаційними ресурсами та урядовими послугами, використання автоматичного відбору його інформації з формування громадської думки;

- запровадження системи “Громадська електронна приймальня”, що забезпечує функції громадської приймальні для взаємодії мешканців регіону з представниками органів влади. Застосування програмно-апаратного комплексу повинно дати змогу відвідувачам без посереднього контакту з посадовими особами оперативно отримати довідкову інформацію, звертатися на будь-якому рівні, роздруковувати зразки заяв, перелік документів, що необхідні для отримання ліцензій тощо. Це, у свою чергу, сприятиме вивільненню часу у представників влади та громадян, налагодженню системи взаємодії та отримання довідково-інформаційних послуг.

Розвиток мережі Інтернет в Україні. Незважаючи на те, що Україна порівняно з розвиненими країнами світу нещодавно розпочала активно вживати заходів щодо розвитку мережі Інтернет, він відбувається надзвичайно інтенсивно. Свідченням цього є зростання кількості активних користувачів в українському сегменті мережі Інтернет від 0,2 млн у 1999 р. до 3,2 млн у 2003 р. (станом на травень 2003 р.).

Національні інформаційні ресурси характеризують потенціал сучасної розвиненої держави, а експлуатація і розвиток інформаційних систем різних рівнів нерозривно пов’язані з їх використанням. В Україні розпочався процес формування національних електронних інформаційних ресурсів, які створюються органами державної влади, державними та недержавними підприємствами, науковими і навчальними закладами та суспільно-політичними організаціями. Значна увага приділяється таким проблемам комп’ютерного інформаційного забезпечення: управління формуванням та виконанням бюджету областей, районів, міст з першочерговим обліком усіх об’єктів та суб’єктів оподаткування; облік та грошова оцінка всіх земель регіонів, насамперед у населених пунктах з використанням геоінформаційних систем та відповідних кадастрів; облік та управління використанням усього ресурсного потенціалу регіонів (природного, матеріального, фінансового, людського та ін.).

Усі завдання мають виконуватися на основі поєднання регіональних баз та банків даних із загальнодержавними, такими як Державна картографічна база регіону (частка електронної карти України), база даних “Законодавчі та нормативні акти України”, база даних населення тощо. При цьому слід використовувати єдині класифікатори, що дасть змогу інформаційно їх об’єднувати. Ці завдання передбачають максимальне використання інформаційної інфраструктури та інформаційних ресурсів, які є в регіонах. Для цього вирішується питання створення типового проекту інформаційно-аналітичної системи “Регіональні інформаційні ресурси України”, що дасть можливість сформулювати та постійно підтримувати актуалізацію регіонального сектора національного реєстру інформаційних ресурсів. Надзвичайно важливим також є завдання створення електронних копій наукового, культурного, інформаційного

тощо надбання в Україні. У рамках Національної програми інформатизації ведеться підготовка до виконання завдань із створення системи національних інформаційних ресурсів.

Інформаційні системи та інформаційно-аналітичні центри різних рівнів функціонують та створюються для забезпечення діяльності органів державної влади та недержавних структур. Діють та вдосконалюються інформаційно-аналітичні системи Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони, Конституційного Суду, Верховного Суду, Генеральної прокуратури, Мінтрансу, МВС, Міненерго, Державної податкової адміністрації, Держмитслужби, діє автоматизована система міжбанківських розрахунків на рівні “банк - банк” Національного банку, яка дооснащується автоматизованими системами розрахунків на рівні “банк - клієнт” тощо.

Створюються галузеві інформаційні системи інших центральних органів виконавчої влади, зокрема автоматизована система ведення державного земельного кадастру, Урядова інформаційна система з питань надзвичайних ситуацій, автоматизована система державного експортного контролю України, єдина державна автоматизована паспортна система, реєстр неплатоспроможних підприємств та організацій тощо.

Інформаційні технології та засоби інформатизації в Україні за обсягом ринку посідають друге місце в СНД, становлячи приблизно 1/6 частину російського. Україна має певний науково-технічний потенціал у галузі створення засобів інформатизації. Його основою є 10 науково-дослідних інститутів Національної академії наук України, 18 науково-дослідних та конструкторсько-технологічних організацій і підприємств Мінпромполітики та Держкомзв'язку. Порівняно з 1996 р. ринок персональних комп'ютерів у 1997 р. зріс приблизно на 25%, з яких приблизно 80% зібрані в Україні. З 1998 р. у країні вже почали збирати ноутбуки. Важливо те, що в нас уже збираються великі комп'ютери, малі та середні сервери. На ринку ПК сформувалася група лідерів, які активно працюють над створенням вітчизняних загальноновизнаних марок комп'ютерів. За оцінками фахівців, сьогодні наш ринок прикладного програмного забезпечення для малих та середніх підприємств становить не менше 10 млн дол. США, з них близько 40% належить вітчизняним фірмам. Є приклади світового визнання програмних продуктів, створених в Україні.

У той час, коли банки, страхові компанії і підприємства роздрібної торгівлі швидко скорочують витрати, переходячи до використання можливостей Інтернету, державні служби все ще стикаються з проблемою надмірних витрат. Дотепер вони працюють напрочуд повільно і неефективно, і ця проблема тією чи іншою мірою властива багатьом країнам. У цьому, як правило, немає провини окремих працівників, що дотримуються застарілих процедур і користуються лише найпримітивнішими технічними засобами. У державних органів є унікальна можливість у перспективі очолити інформаційне суспільство шляхом забезпечення його нормативної, організаційної і фінансової підтримки. Для нашої країни це завдання має ще більш важливе значення, що полягає в можливості поступового заміщення експорту сировинних запасів

експортом інтелектуальних ресурсів. Сьогодні важливий політичний аспект цих дій, оскільки така стратегія має бути проголошена і підкріплена реальними діями на найвищому рівні. Якщо ми не хочемо остаточно відстати від розвиненого світу, нам необхідно уже сьогодні вживати заходів для стимулювання індустрії інформаційних технологій. Одним із перших кроків цього стимулювання може стати переорієнтація роботи державних органів на безпаперову електронну технологію.

Серед проблем, які стримують розвиток електронного уряду в Україні, на наш погляд, можна виділити наступні:

- *фінансові;*
- *технологічні;*
- *ментальні;*
- *культурні;*
- *освітні;*
- *політичні;*
- *професійні.*

Фінансові проблеми зумовлені як недостатнім фінансуванням з боку держави, так і низькою платоспроможністю більшості українських громадян, а також порівняно високою вартістю послуг використання Інтернету. Технологічні - подекуди несумісність програмного забезпечення більш нового і старого, а також наявність застарілої комп'ютерної техніки. Ментальні - ще не всі громадяни, так само і державні службовці, готові до використання переваг мережі Інтернет. Культурні - переважно низький рівень інформаційної культури населення України. Освітні - відсутність масових курсів ліквідації комп'ютерної неграмотності, а звідси - відсутність необхідних вмінь і навичок користування не лише мережею Інтернет, а й комп'ютером. Політичні - іноді протидія масовому використанню мережі Інтернет, незацікавленість у відкритості та прозорості своєї роботи для громадян або навпаки - використання мережі неналежним чином (наприклад, під час виборів - застосування чорного піару) тощо. Професійні - відсутність зацікавленості використання Інтернету та локальних мереж у своїй роботі, що зумовлена низькою або взагалі відсутньою мотивацією з боку керівництва щодо використання сучасних ІКТ.

У цьому контексті на особливу увагу заслуговує програма "Е-Україна". Розглянемо її докладніше.

Програма "Електронна Україна" (проект)

Розроблена Державним комітетом зв'язку та інформатизації України. Її презентація відбулася в грудні 2002 р. У програмі відзначається, що з метою більш повного використання інформаційних і комунікаційних технологій у державі прийняті і діють Комплексна програма створення єдиної національної системи зв'язку, Державна програма комп'ютеризації сільських шкіл, державна програма щодо створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи, щорічно приймається Національна програма інформатизації, інші програми впровадження ІКТ у повсякденне життя суспільства, у діяльність усіх гілок влади.

Україна оголосила про свій європейський вибір як довгострокову стратегію соціального й економічного розвитку. Метою цієї стратегії є перетворення нашої країни в сучасну, розвинену демократичну державу з потужною ринковою економікою, державу, в якій інтереси всіх без винятку верств населення гідно представлені і захищені. Дії уряду України спрямовані на реалізацію завдань, що відповідають цій стратегії.

Загальнодержавна програма “Електронна Україна” визначає стратегічні завдання Національної програми інформатизації соціально-економічного, науково-технічного, національно-культурного розвитку країни з урахуванням світових досягнень у сфері інформатизації і спрямована на розв’язання таких найважливіших загальносуспільних проблем, як забезпечення розвитку освіти, науки, культури, охорони довкілля та здоров’я людини, державного управління та демократизації суспільства, національної безпеки та оборони держави, створення умов для інтеграції України у світовий інформаційний простір.

Основною метою Програми є сприяння побудові сучасної ринкової економіки в Україні, забезпечення підвищення її конкурентоспроможності шляхом упровадження сучасних та перспективних ІКТ в усі сфери життєдіяльності українського суспільства з урахуванням реального стану його розвитку, а також готовності та спроможності громадян до впровадження цих технологій.

За своїми головними цілями та пріоритетами Програма тотожна програмі “Електронна Європа Плюс”, що реалізується країнами-кандидатами для вступу до ЄС. Застосування критеріїв оцінки поточного стану виконання програми “Електронна Європа Плюс” до Загальнодержавної програми “Електронна Україна” дасть змогу порівнювати стан її виконання зі станом виконання відповідних національних програм країн-кандидатів і в разі потреби вносити відповідні корективи до її завдань.

Головні цілі. Програма передбачає вирішення комплексу завдань, результатом виконання яких буде позитивний вплив як на економіку в цілому, так і на підвищення ефективності функціонування органів державної влади, а також сприяння впровадженню нових механізмів взаємовідносин між громадянами і владою, громадянами і підприємствами та громадськими організаціями.

1. Закладення підвалин інформаційного суспільства

1.1. Розбудова сучасної телекомунікаційної інфраструктури, доступної всім.

1.2. Створення системи національних електронних інформаційних ресурсів.

1.3. Створення нормативно-правових засад для функціонування інформаційного суспільства.

2. Більш дешевий, швидкий та надійний Інтернет

2.1. Забезпечення надання доступу до Інтернету як універсальної інформаційно-комунікаційної послуги.

2.2. Забезпечення швидким Інтернетом науковців та студентів.

2.3. Створення захищених мереж та застосування інтелектуальних карток.

3. Розвиток людського потенціалу

3.1. Забезпечення комп'ютерної грамотності молодого покоління.

3.2. Створення умов для розвитку економіки, що базується на знаннях.

3.3. Створення нових інформаційних технологій навчання.

3.4. Створення загальнодержавної системи навчання населення основам використання продуктів та засобів інформаційно-комунікаційних технологій.

3.5. Створення умов для кожного громадянина використовувати можливості інформаційного суспільства.

4. Упровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій

4.1. Розвиток електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” від інформування до надання послуг.

4.2. Прискорення розвитку електронної комерції.

4.3. Створення електронної системи охорони здоров'я.

4.4. Розбудова інтелектуально насичених транспортних систем.

4.5. Створення електронних систем інформаційного забезпечення захисту навколишнього природного середовища.

4.6. Створення Інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

4.7. Розвиток індустрії розроблення програмного забезпечення та технологій.

Терміни виконання окремих заходів. Програма передбачає виконання конкретних завдань (проектів) і складається з двох етапів - три і п'ять років відповідно. Спочатку передбачається реалізувати першочергові заходи зі створення засад інформаційного суспільства, а потім приступити до впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. З урахуванням того, що інформаційно-комунікаційні технології розвиваються стрімкими темпами, терміни виконання завдань (проектів) Програми є орієнтовними і можуть переглядатися під час її виконання.

Розвиток світової спільноти вимагає принципово нових підходів до здійснення державного управління. Ці підходи є нічим іншим, як електронним урядуванням, яке ставить взаємодію держави і суспільства на якісно новий рівень. Новий етап розвитку урядування є прогресивним кроком стосовно оптимізації здійснення державної політики, зокрема вчасного реагування на потреби суспільства та критики з його боку щодо тих чи інших політичних кроків. Нова державно-управлінська парадигма має за мету пристосувати управління до зростаючого потоку та обсягу інформації, обмеження часу для прийняття рішень та їх упровадження в життя, вирішення нових інформаційно-суспільних проблем.

Електронне урядування є саме тим фундаментом, на якому створюється атмосфера довіри та відкритості; стають можливими нові форми взаємодії держави та громадян.

Підсумовуючи розгляд проблем і пріоритетів е-уряду, слід згадати про наполегливу роботу, яка ведеться щодо впровадження електронного урядування в Україні. Це процес поетапний, який передбачає комплексне

вирішення проблем законодавства, розвитку вітчизняної науки, виробництва, засобів зв'язку, зростання та розширення ІТ-ринку в цілому. Актуальною залишається ціла низка питань. Зокрема, необхідно посилити роботу над розширенням спектра послуг, доступних для громадян, через веб-сайти органів державної влади; розвивати систему електронного цифрового підпису, розширювати законодавство щодо розвитку електронної комерції. Нагальними залишаються проблеми наповнення вітчизняних інформаційних ресурсів та впровадження інформаційно-аналітичних систем в органах державної влади.

На підставі вивчення досвіду розвинутих зарубіжних країн можна зробити висновок, що електронне врядування в Україні повинно здійснюватися на всіх рівнях - і в центрі, і в регіоні, і на місцях. Тільки тоді цей процес буде ефективним і стане основою для впровадження нових форм економічних та громадських ініціатив.

Наслідками запровадження електронного уряду для України має стати відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, економія часу та матеріальних ресурсів, підвищення якості надання адміністративних послуг.

Для органів державної влади і місцевого самоврядування України при впровадженні електронного уряду слід орієнтуватися на такі чинники:

Пріоритетність потреб розвитку, які потребують діяльності уряду. Застосування е-управління найкраще вписується в ті сфери, які сприймаються як щільно пов'язані з потребами розвитку суспільства. Це надає широку підтримку та полегшує подолання супроводжуваних ускладнень і забезпечує увагу, підтримку та фінансування.

Ефективність та результативність як основні критерії діяльності уряду. Найкраще, коли роль, яку відіграє уряд в таких сферах, оцінюється частково або в основному за факторами, які привносять ІКТ. Зв'язок між застосуванням ІКТ, оптимізацією урядових операцій та досягненням важливих цілей соціального розвитку є дуже переконливим аргументом для подальшого розвитку е-уряду. Спроможність уряду застосовувати ІКТ у власних операціях: заходити та залишатися в он-лайн.

Наявність (початкового) фінансування. Навіть початкові пілотні операції е-уряду повинні починатися з розуміння залучених витрат та з надійного фінансування, яке відбувається після ретельного аналізу можливих витрат. До фінансування, коли б воно не було розпочато та здійснено, слід ставитися як до бізнесових інвестицій, від яких чекають повернення.

Навички та культура державної служби. Державні службовці повинні бути здатні (шляхом ІКТ, змін та проектного менеджменту, а також володіння навичками налагодження партнерських відносин) і мати бажання підтримати е-уряд або, як мінімум, прагнути навчання та змін.

Співпраця. Необхідні внутрішня співпраця та зусилля - всередині та між державними органами - мають бути скоординовані перед тим, як е-уряд виходить в он-лайн, щоб запобігти дублюванню, забезпечити взаємну оперативність та задовольнити очікування користувачів.

Юридичне забезпечення. Е-уряд упроваджує унікальні юридичні вимоги, які мають бути розглянуті та затверджені завчасно.

Інфраструктура ІКТ. Потреби інфраструктури повинні бути оцінені згідно з вимогами та бажаними результатами запланованого розвитку е-уряду. Відсутність одного обмежує друге. Все, що перебуває поза цим, становить небезпеку, що інфраструктура ІКТ перетвориться на дороге та некорисне офісне обладнання.

Політичне лідерство та довготермінова політична підтримка. Керівництво державного сектора має бути відданим е-уряду, виступати на широку його підтримку, бажати навчатися. Це породжує всі важливі позитивні ознаки, які повинні отримати державні службовці від свого найвищого керівництва.

Залучення громадськості. Громадськість має брати активну участь у розвитку е-уряду. Заохочувати зацікавлених людей до участі в застосуванні е-уряду слід таким чином, щоб його застосування було налагоджено під життя та роботу людей.

Плани розвитку людського капіталу і технічної інфраструктури. Має існувати бачення та плани щодо усунення нерівності в навичках та доступі в он-лайн. Інакше ні державне управління, ні суспільство не можуть сподіватися на те, що ІКТ стане доступним та зрозумілим, - важливі складові успіху е-уряду.

Співпраця. Завчасно уряд має зустрітися з представниками бізнес-структур та громадських організацій як з партнерами в гарантії забезпечення фінансування, покращення навичок, створення найкращого доступу в он-лайн та адекватних можливостей для обслуговування інфраструктури. Ці партнерські відносини не повинні розвиватися за рахунок послаблення прозорості, надійності та економічної міцності інвестицій.

Моніторинг та оцінка. Встановлення чіткої відповідальності та реалістичних критеріїв розвитку е-уряду так само, як прозорого контролю цих критеріїв, є важливим чинником кінцевого успіху та побудови загальної прозорості та надійної основи в державному секторі.

Для громадян при впровадженні електронного уряду слід орієнтуватися на такі чинники:

Доступ та навички. Для потенційних користувачів е-уряду доступ до нього має бути посильним, навички оволодіння - легкодоступними в плані часу, витрат та зусиль. Можливості покращення цієї "легкості у використанні" повинні стати частиною будь-якого плану розвитку е-уряду. Вони повинні включати, але не обмежуватись індивідуальним доступом та навичками.

Урахування доданої вартості. Будь-яке проектування розвитку е-уряду має включати калькуляцію доданої вартості, яка буде привнесена користувачам через його застосування. Як найкраще, ця калькуляція повинна виходити зі сподівань самих користувачів.

Приватність та безпека. Питання безпеки та приватності - такі, якими вони сприймаються на загальнокультурному рівні, - необхідно розглянути завчасно, відкрито та продемонструвати професійну компетентність в цих питаннях. Громадськість може очікувати на проблеми в цій галузі, та будь-яка

подібна новина (навіть неформальна) може відкинути вас назад та мати довготривалі наслідки.

Для досягнення цих та інших цілей, для успішного втілення ідеї електронного уряду потрібно, безперечно, виконати багато завдань, про які зазначалося вище. Необхідно також багато працювати, щоб реалізувати поставлену перед собою мету, і роль держави у цьому надзвичайно важлива.

Електронний уряд у перспективі передбачає дружні процедури, прозорі процеси, орієнтовані на якість надання послуг та наближені до громадян, які мають стати основними особливостями сучасної адміністрації. Звернення громадян і бізнесу мають відбуватися в інтерактивному режимі за допомогою діалогу, який буде нескладним і економитиме час.

Механізми реалізації і вибору першочергових практичних заходів державної інформаційної політики сьогодні зазнають впливу глибокої кризи реального сектора економіки, його серцевини - високотехнологічних галузей промисловості. Виробництво інформації, засобів інформатизації, телекомунікації і зв'язку є провідним її елементом. Як і для всіх галузей високих технологій, що мають серйозні науково-технічні здобутки, для інформатизації надзвичайно важливим є посилення ролі державного регулювання.

Державна інформаційна політика має стимулювати зростання виробництва засобів інформатизації, телекомунікації, інформаційних продуктів та послуг і одночасно платоспроможний попит на них. Водночас практична реалізація державної інформаційної політики в сучасних умовах вимагає широкої психологічної кампанії з підтримки її основних положень у громадській думці, роз'яснень її соціальної спрямованості, доведення її обґрунтованості.

Отже, електронний уряд - це не просто система надання державою та її органами послуг (у тому числі й відповідної інформації) громадянам на основі їх активної взаємодії за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, а передусім - модернізація самого процесу державного управління відповідно до нових умов суспільного розвитку.

При впровадженні електронного уряду в Україні слід звернути увагу на такі основні моменти:

1. Обов'язково ініціатива має йти від керівництва тих чи інших органів влади (не просто ініціатива, а усвідомлення потреби розвитку електронного уряду).
2. До процесу розробки стратегії впровадження е-уряду слід залучати фахівців не лише зі сфери ІКТ, але й громадських організацій і науковців. Особливо слід звернути увагу на те, що мають залучатися не лише представники технічних наук, але й гуманітарних, які займаються цією тематикою.
3. На особливу увагу заслуговує мотивація та стимулювання використання переваг е-уряду серед державних службовців і громадян. Без їхньої зацікавленості процес упровадження електронного уряду, а також е-урядування не буде ефективним.

4. Слід також розробити низку відповідних законопроектів, де б були врегульовані питання: прозорості та відкритості органів влади; цифрової демократії (щодо участі громадян у процесі вироблення і прийняття управлінських рішень); гарантії забезпечення вільного рівного доступу всіх громадян України до інформації за допомогою ІКТ; розбудови мережі громадських місць доступу до мережі Інтернет тощо.
5. Враховуючи прагнення України інтегруватися з ЄС, обов'язково слід ґрунтовно вивчити і проаналізувати всі переваги і проблеми впровадження е-уряду в ЄС. Особливо потрібно звернути увагу на антропоцентристський підхід під час розробки і впровадження електронного уряду зокрема, і електронного урядування в цілому в Україні.
6. Процес упровадження е-уряду слід будувати на таких основних принципах:
 - заохочення конкуренції, боротьба з монополізмом;
 - забезпечення доступу до Інтернету всіх громадян України;
 - розвиток універсальної служби і універсального обслуговування;
 - створення відповідної регулюючої структури, яка б мала здатність постійно адаптуватися до нових змінених умов суспільного розвитку.

**Національна академія державного управління
при Президентіві України**

*Кафедра регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом*

**Механізми реалізації державної
регіональної політики в контексті
проведення адміністративної
та політичної реформ**

Київ
Видавництво НАДУ
2007

УДК 352.07
М 55

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентіві України.
Протокол № 134/5-13 від 24 травня 2007 р.*

Укладач:

О.С.Ігнатенко, доктор технічних наук, професор.

Рецензенти:

А.М.Ткаченко, доктор наук з державного управління, директор державного підприємства “Служба міжнародних автомобільних перевезень”;

Я.Ф.Радиш, доктор наук з державного управління, професор кафедри управління охороною суспільного здоров’я НАДУ.

М 55 **Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення адміністративної та політичної реформ** / Уклад. О.С.Ігнатенко. - К.: Вид-во НАДУ, 2007.

Узагальнено проблеми, пов’язані з формуванням механізмів реалізації державної регіональної політики, розроблено теоретико-методологічні підходи до формування державної регіональної політики депресивних регіонів.

Підготовлено за матеріалами звіту про науково-дослідну роботу “Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення адміністративної та політичної реформ”, виконаного в межах комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування”.

У рамках науково-дослідної роботи за темою “Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення адміністративної та політичної реформ” колективом кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України ставиться за мету проведення розробки механізмів реалізації державної регіональної політики для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалів регіонів, удосконалення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети основними завданнями були визначені такі:

- запровадження більш глибокого вивчення та оцінки внутрішнього природного, економічного, наукового та трудового потенціалу кожного регіону;
- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;
- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;
- широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення рівня зайнятості населення;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці;
- подальше вдосконалення державної системи охорони довкілля й використання природних ресурсів, механізмів та інструментів, вироблення і реалізації економічної політики;
- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, а також розвитку транскордонного співробітництва.

Очікуваними результатами наукової роботи, що здійснюється на кафедрі регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України, є:

- удосконалення державного стратегічного регіонального планування для обґрунтування пріоритетів регіонального розвитку;
- поліпшення механізмів підтримки розвитку регіонів, концентрації на вирішенні пріоритетних проблем;
- здійснення системи заходів із розбудови інфраструктури регіонального розвитку;
- підвищення рівня розвитку регіонів за показниками економічного зростання та соціального забезпечення громадян.

Матеріали та розробки за темою виконуються на достатньому науковому рівні відповідно до таких напрямів дослідження:

Аналіз та узагальнення проблем, пов'язаних із формуванням механізмів реалізації державної регіональної політики у вітчизняній та зарубіжній літературі.

У процесі становлення нової української регіональної політики, безперечно, необхідним є запозичення цінного зарубіжного досвіду. Особливо це стосується специфічного досвіду держав, в яких регіональна політика базується як на глибоких наукових розробках, так і на результатах постійного моніторингу її впливу на ефективність функціонування та розвитку держави.

Водночас, розглядаючи доцільність запозичення зарубіжного досвіду регіональної політики, вихідними вважаються наступні позиції:

- регіональна економічна політика є об'єктивно необхідним структурним елементом господарської діяльності всіх держав світу, а особливо таких великих, специфічних і неоднорідних територіальних утворень, як США та країни Західної Європи;
- тенденція зростання самостійності регіонів в умовах демократії і ринкової економіки - незворотний процес, що давно проявив себе в країнах, які прийнято називати "розвинутими";
- теоретичні і практичні підходи щодо реалізації ідей, сформульованих світовою регіоналістикою, застосовані значною мірою до української дійсності.

Світовий досвід становить інтерес насамперед з точки зору залучення різноманітних фінансових важелів (зокрема, прямої фінансової допомоги держави, коштів фондів, приватних фірм) та поліпшення інвестиційного клімату; досить ефективними видаються такі заохочувальні заходи регіональної політики, як субсидії, пільгові позики та інші фінансові інструменти.

Вивчаючи досвід розвинених країн, авторами відзначається традиційний наголос на сприянні малому і середньому бізнесу виходячи з його динамічності, більш повного використання місцевих ресурсів (природних і трудових), успішного протистояння природним монополіям. Українське законодавство останнім часом більш повно враховує колосальний потенціал малого та середнього підприємництва, спроможного протягом відносно короткого терміну збагатити країну, утворивши потужний прошарок "середнього класу".

Наведені в роботі приклади формування та реалізації регіональної політики у різних країнах світу становитимуть певний інтерес для тих фахівців, які займаються цими питаннями в Україні.

Доцільним вбачається використання досвіду розвинених країн світу щодо створення наукової бази регіональної політики та налагодження механізмів її реалізації. Досвід зарубіжних країн свідчить про необхідність чіткого визначення об'єкта регіональної політики з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави, особливостей історичного розвитку та специфіки сьогоднішніх економічних проблем. У ряді країн - членів ЄС об'єктами регіональної політики часто є проблемні регіони, межі яких не збігаються з адміністративно-територіальними одиницями. Крім того, в роботі розвинуто ідею здійснення проблемного районування України з ранжуванням регіонів за ступенем кризових ситуацій (з максимальним урахуванням як існуючого адміністративно-територіального поділу, так і

національно-релігійних і політичних чинників, щоб уникнути протиставлення одного регіону іншим або країні в цілому). Вважається доцільним запозичення світового досвіду щодо встановлення ступеня черговості регіональних заходів виходячи з поліетнічності України, висунувши при цьому на перший план вирішення соціально-політичних і екологічних завдань. Лише після стабілізації становища в країні є можливим здійснення рішучих заходів щодо структурної реорганізації регіональної економічної політики. При цьому важливо забезпечити спадкоємність і стабільність прийнятих урядом рішень, незважаючи на зміну лідерів і партій “влади”.

Авторами доведено, що при розробці регіональної політики слід враховувати два її вирішальних напрями:

- по-перше, держава покликана забезпечувати міжрегіональну єдність відтворювальних макроекономічних процесів, незважаючи ні на які регіональні особливості, відмінності в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів;
- по-друге, держава зобов’язана економічно стимулювати активну соціально-економічну діяльність регіонів, намагаючись забезпечити стратегічну мету розвитку, структурного та якісного оновлення господарства.

Подальший процес реалізації державної регіональної політики залежить від його належного законодавчого та нормативного забезпечення. Виходячи з пріоритетності проблем адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та прагнення нашої держави вступити до Світової організації торгівлі, в дослідженні привертається увага до того значення, якого надає ЄС проблемам регіонального розвитку та наднаціональної регіональної політики.

Дослідження стану формування та реалізації державної регіональної політики. Розробка теоретико-методологічних засад удосконалення підходів до забезпечення територіального розвитку.

Із прийняттям Концепції державної регіональної політики, схваленої указом Президента України у травні 2001 р., у країні розпочався процес створення умов для формування відповідних механізмів впливу на соціально-економічні процеси, що розгортаються в межах певної території, для підвищення їх ефективності та віддачі вже у загальнодержавних масштабах. Час, що минув, підтвердив актуальність та правильність орієнтирів, визначених у Концепції державної регіональної політики, а також ключових напрямів реформування всього спектра питань регіональної політики. Їх сприйняло суспільство.

Автори матеріалів у рамках дослідження:

1. Аналізують сучасну модель територіальної організації влади, результати розпочатої роботи з практичного впровадження положень Концепції державної регіональної політики, процес створення необхідної правової основи та розглядають багатоплановий характер причин можливої кризи системи управління місцевим та регіональним розвитком, усієї системи територіальної організації влади. Ключовими проблемами регіонального розвитку, що потребують поетапного вирішення в Україні, залишаються: зміцнення потенціалу регіонів, розроблення й запровадження ефективних механізмів стимулювання їхнього розвитку, у тому числі державної підтримки слаборозвинених територій; зменшення диспропорцій в економічному та

соціальному розвитку регіонів; удосконалення територіального устрою та суттєве підвищення ролі місцевих органів влади і територіальних громад у зміцненні ресурсного потенціалу та конкурентоспроможності регіонів. В Україні сформувалась така система територіальної організації влади, яка неспроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечити якісний рівень надання громадських послуг населенню, що відповідав би європейським стандартам. Ця система виявилася нездатною до самовдосконалення і саморегуляції в умовах постійної трансформації економічної та політичної систем. Втілення нових ідей місцевого розвитку неможливе без підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування. Але для цього вони повинні мати можливість розпоряджатися ресурсами території з метою забезпечення відповідного розвитку економічної бази. Стан місцевого та регіонального розвитку характеризується відсутністю належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, систем енергетичного, паливного та водного забезпечення і соціальної інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад та регіонів, невирішеністю нагальних питань реформування системи адміністративно-територіального устрою України.

2. Вивчають проблеми організації надання послуг у регіонах України. Пропонуються основи системного підходу до вирішення проблем забезпечення розвитку територій, виявляються системні характеристики організації діяльності щодо забезпечення територіальних громад громадськими послугами як соціально-економічної та абстрактної систем і організаційно-правового механізму, завдяки якому територіальні громади безпосередньо й через представницькі органи здійснюють надані функції і повноваження. Доводиться, що для успішного вивчення системи управління наданням громадських послуг за допомогою маркетингових методів мають бути виявлені існуючі в ній зв'язки, кількісно визначені суттєві властивості, відомі при заданій безлічі зв'язків форми поведінки системи, а також враховано вплив навколишнього середовища, здатність системи змінювати свій режим функціонування, переходити в різні стани під дією керуючих впливів. Здійснюється узагальнення соціально-економічної системи управління наданням громадських послуг відповідно до існуючого адміністративно-територіального поділу з урахуванням розвитку соціально-економічної інфраструктури, завдяки якому визначаються закономірності, виявляються потенційні потреби в послугах. Отримана інформація може використовуватись місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для вирішення теоретичних і практичних завдань щодо обґрунтування перспектив розвитку мережі, стратегії формування систем транспорту й зв'язку та побудови й оцінки режимів роботи підприємств послуг, які підлягають затвердженню виконавчими органами місцевого самоврядування.

3. Розглядають процеси формування комунальної власності та ефективного управління й використання її об'єктів. Проблема формування та розвитку комунальної власності пов'язана, перш за все, з відродженням у країні інституту місцевого самоврядування. Отримана місцевими органами влади України більша самостійність у проведенні соціально-економічної політики вимагає від них максимально спиратися

на власні сили, можливості й ресурси. А для цього необхідно створювати та розвивати власну матеріально-фінансову базу, основою якої є комунальна власність. Проведене дослідження теоретичних та нормативно-правових джерел, що регулюють питання перерозподілу об'єктів комунальної власності між місцевим та регіональним рівнями, дає підстави висунути думку, що стосовно всіх відносин, які включаються до поняття “комунальна власність”, доцільніше вживати (принаймні у нормативно-правових та методичних документах) термін “власність територіальної громади” відповідного адміністративно-територіального утворення. У роботі узагальнюються нормативно-правові та організаційно-методичні проблеми формування комунальної власності, а також розглядається низка проблем у сфері ефективного управління та використання об'єктів комунальної власності.

4. *Визначають сучасні підходи до забезпечення фінансовими ресурсами соціальних видатків місцевих бюджетів.* Завданням регіональних органів влади у сфері соціальної політики є розробка її основ на місцевому рівні з урахуванням історичних і культурних традицій території; встановлення місцевих норм і нормативів, що уточнюють державні соціальні мінімальні стандарти; турбота про збереження і зміцнення соціальної інфраструктури; організація підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації працівників освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту; забезпечення дотримання законодавства в усіх сферах соціальної політики. При цьому органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти в рамках ухваленої державними органами влади соціальної політики і забезпечуючого її законодавства, а також вводити додаткові соціальні послуги з урахуванням особливостей розвитку своєї території. Розвиток соціальної сфери в сучасних умовах стримується з багатьох причин, у тому числі через недосконалість і нераціональність структури фінансового капіталу як у масштабі економічної системи, так і на рівні окремих регіонів. Фінансування закладів соціальної сфери здійснюється на низькому рівні, виникає необхідність розробки спеціальних механізмів та нестандартних рішень щодо приведення матеріально-технічної бази у відповідність з наростаючими потребами. Безумовно, для поліпшення обслуговування населення (у найширшому сенсі - обслуговування майбутнього нації) слід іти шляхом збільшення коштів, що спрямовуються на розвиток соціальної сфери, визначивши частку держави і місцевих органів влади та законодавчо закріпивши мінімум такого співвідношення. Водночас для отримання додаткових доходів варто інтенсифікувати реформування сфери освіти, культури, охорони здоров'я. Доцільним, на погляд авторів, є визначення частки податків, які слід спрямовувати на розвиток соціальної сфери.

5. *Пропонують основні засади розвитку аграрного сектора економіки.* Удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує аграрну сферу (розробка і прийняття законопроекту “Про сільську поселенську мережу”), сприятиме більш ефективному врегулюванню суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування, а також закріплення на цьому рівні управління правової, організаційної та фінансової самостійності; вироблення офіційних критеріїв надання сільським територіям (районам) статусу депресивних та інструментарію державної політики щодо цих територій; цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури депресивних сільських територій; забезпечення правового вирішення проблем щодо управління

спільною власністю територіальних громад, що дасть змогу ефективно вирішувати місцеві питання розвитку ринку комунальних позик і комунального кредиту, сприяти фінансовому забезпеченню сільських територій у цілому та розвитку комунальної й спільної власності територіальних громад. Важливою передумовою розбудови депресивних сільських територій (районів) має стати активізація участі сільськогосподарських підприємств та інших господарських структур у підтриманні соціального розвитку сільських поселень; подальший розвиток сільських депресивних територій (районів) вимагає розробки цільової програми, яка визначає пріоритетні напрями (поселенський, демографічний, економічний та соціальний), враховує специфічні особливості та містить заходи щодо їх реалізації; для ефективного врегулювання суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування, а також закріплення на цьому рівні управління правової, організаційної та фінансової самостійності необхідна розробка та впровадження в практику терміна “сільська громада”.

6. Розкривають регіональні аспекти розвитку трудового потенціалу. Радикальне реформування економіки України потребує створення відповідного механізму економічного регулювання сфери відтворення робочої сили. Виникає необхідність теоретичного обґрунтування й реалізації в практичній діяльності на різних рівнях управління ефективних методів впливу на процеси функціонування регіональних ринків праці. Це об’єктивно зумовлено особливостями перехідного до ринкових відносин періоду та сучасними тенденціями економічного розвитку, що поєднали в собі суперечності й складності трансформаційних перетворень. Пропонуються основні концептуальні засади формування нової регіональної політики, спрямованої на стабілізацію процесів відтворення трудових ресурсів. Обґрунтовується необхідність здійснення переходу до продуктивного і відповідно неінфляційного типу підтримки зайнятості з основним акцентом на стимулюванні попиту на робочу силу з боку суб’єктів господарювання різних форм власності, створенні нових робочих місць тільки відповідно до потреб товарного ринку, а головне - з орієнтацією на реальну ціну робочої сили. Не менш важливою є інтеграція елементів трудозбереження в загальноекономічний механізм господарювання таким чином, щоб завдяки новій мотивації праці, підвищенню заінтересованості в прибутковості виробництва і відповідно зниженні його ресурсомісткості забезпечувався високий рівень економії праці, її раціональне використання.

7. Обґрунтовують соціально-економічний та соціально-культурний вплив туризму на розвиток територій. Встановлено, що існуючі проблеми і перешкоди не зменшують можливих перспектив розвитку та реалізації регіональної туристичної політики держави й місцевої влади, яка повинна ґрунтуватися на визначених світовим досвідом принципах сталого розвитку, враховувати міжнародний досвід успішної туристичної діяльності разом із культурно-історичними, соціально-економічними й інституційними особливостями країни. Вона повинна опиратися на активну участь місцевих громад, здійснюватися на основі партнерства та кооперації всіх учасників туристичної діяльності.

8. Аналізують сутність та структуру управління земельними ресурсами на державному, регіональному та місцевому рівнях. Відзначається, що наявне правове середовище реформування земельних відносин на сьогодні є недосконалим.

Незважаючи на значний обсяг прийнятих законів та підзаконних актів у галузі реформування земельних відносин, органи, уповноважені проводити земельну реформу (особливо на місцевому рівні), стикнулися з такими основними труднощами: ряд законодавчих актів суперечливі, що ускладнює їх реалізацію, а, відповідно, і проведення земельної реформи; перерозподіл земель, надання та закріплення їх у власність та користування вимагають значних обсягів робіт із землеустрою і технічного закріплення меж та видачі державних актів на землю і значною мірою залежать від обсягів фінансування. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні забезпечити в межах своїх повноважень для регулювання ринку землі: вироблення регіональних та місцевих правил забудови, дотримання нормативних строків узгодження проектної документації та цільового використання земельних ділянок; створення в містах спеціальних підрозділів з питань менеджменту та маркетингу на ринку землі, оцінки та продажу земельних ділянок; поліпшення нормативно-методичної бази зонування територій населених пунктів для забезпечення більшої доступності приватизації (продажу) земельних ділянок, передачі їх в оренду, відновлення порушених і забруднених земель.

9. Розробляють теоретико-методологічні засади удосконалення підходів до забезпечення територіального розвитку (пропонуються методологія визначення депресивних аграрних регіонів, методологічні аспекти запровадження інституту партнерства в процесі надання соціальних послуг, рекомендації з формування підходів до забезпечення соціального розвитку регіонів, концептуальні засади формування комунальної власності на регіональному рівні, принципи державної регіональної політики розвитку трудового потенціалу, механізми вдосконалення системи управління земельними ресурсами на регіональному рівні, перспективи розвитку й реалізації регіональної туристичної політики держави.

Розробка теоретико-методологічних підходів до формування державної регіональної політики, стимулювання регіонального розвитку, у тому числі депресивних регіонів.

Автори розглядають проблему вдосконалення понятійного апарату, більш чіткої ідентифікації наукових понять, зокрема тих, що пов'язані з державним впливом на регіональний розвиток. Зазначається, що в жодній із сучасних наук немає єдиного підходу до поняття "регіон", хоча всі дослідники підкреслюють наявність у ньому просторової компоненти, яка в різних комбінаціях поєднується з іншими регіоноутворюючими ознаками. При цьому слід зауважити, що державне управління потребує власного тлумачення поняття "регіон", відмінного від економічного, географічного, соціологічного та інших, оскільки в останніх регіон розглядається переважно поза проблемою методів державного впливу на його розвиток. Обґрунтовується необхідність більш чіткого визначення регіону не лише в наукових працях, а й у нормативно-правових актах, оскільки різне їх застосування може призвести до колізії у законодавстві. Водночас слід звертати увагу на те, що в контексті задекларованого прагнення України в майбутньому стати членом Європейського Союзу поняття регіону в українському законодавстві слід максимально наблизити до його розуміння в документах ЄС.

Зростання диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів України та низька економічна активність у них є тією ключовою проблемою останніх років, яка

потребує поетапного вирішення. Втрачають керованість соціально-економічні процеси в регіонах з боку державної влади; не завершено ринкові перетворення, під час формування економічної регіональної політики зберігаються розподільчі тенденції; надання соціальних та управлінських послуг населенню регіонів не забезпечено необхідними фінансовими та матеріальними засобами; структура апарату управління на регіональному рівні не відповідає вимогам демократичного суспільства з ринковою економікою, а кадровий склад органів управління за рівнем їхньої підготовки та морально-діловими якостями ще не забезпечує “прозорість” та ефективну реалізацію їхніх функцій; мають місце конфлікти між органами різного територіального рівня, різних гілок влади та різного виду публічної влади, які інколи протистоять один одному, тощо. Колективом кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом вивчаються чинники економічного, політичного, адміністративного та правового характеру, що призвели до такого стану.

Встановлено, що вирішення проблем щодо зменшення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів України та підвищення економічної активності у них потребує від держави цілеспрямованих дій, що мають бути спрямовані на регулювання розвитку регіонів та сприяння окремим регіонам, використання особливостей їхнього природного, виробничого і ресурсного потенціалу, специфіки ринку тощо. При цьому також визнається за необхідне подальше вдосконалення правової, насамперед законодавчої, бази державної регіональної політики, адже без неї здійснення державної регіональної політики залишиться недостатньо ефективним, що підтверджує вітчизняний та зарубіжний досвід.

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі взаємовідносин із регіонами й управління ними, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі “центр-регіони”, загально визнаний практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій. Тому автори пропонують такі шляхи для подальшого перспективного розвитку регіонів:

- створення агентств регіонального розвитку;
- перебудова державного управління;
- реформа системи фінансового перерозподілу між регіонами;
- розробка інструментарію для сприяння економічному розвитку;
- широке залучення громадських і неурядових організацій до вирішення проблем регіонів.

Фахівці, які працюють у рамках вищезазначеної науково-дослідної роботи, аналізують широке коло необхідних заходів, перелічених у Концепції державної регіональної політики, та відзначають брак загальної узгодженої бази. Ця концепція в певному розумінні спрямована в минуле, оскільки вона ґрунтується на уявленні, що подальша підтримка підприємств важкої промисловості за рахунок інших сфер діяльності є відповідною базою для майбутнього зростання. Вважається, що саме ці підприємства забезпечать подальше зростання, проте це швидше відображення нинішнього стану справ, ніж ефективний план дій на майбутнє. Насправді регіони, що мають сприятливі умови для розвитку малих і середніх підприємств та сектора

послуг, можуть мати кращі перспективи. Дослідниками пропонується чіткіше визначення цільових завдань державної регіональної політики та подається розгорнутий аналіз окремих аспектів ролі центральних органів влади. На думку авторів, Концепція державної регіональної політики повинна давати загальні вказівки щодо розробки регіональних програм, які зосереджувалися б на визначенні ділянок зростання, наданні підтримки розвитку горизонтальних зв'язків, формуванні сприятливого інвестиційного середовища та способів здійснення моніторингу та оцінки даних.

Пропонується низка заходів, які може вжити уряд, щоб підвищити ефективність реалізації регіональної політики. Нова система регіонального управління дасть змогу: оптимізувати процеси перерозподілу в бюджетній системі; зміцнити фінансово-економічну базу регіональної влади і місцевого самоврядування; забезпечити ефективний менеджмент регіонального розвитку; стимулювати підприємництво за рахунок задіяння регіонального потенціалу.

Зміцненню регіональної політики сприятимуть заходи щодо підтримки реформування державного управління та вдосконалення бюджетних процесів і міжбюджетних відносин. До інших можливостей належить надання підтримки окремим регіонам на пілотних засадах у розробці їхніх власних стратегій розвитку та поширення їхнього досвіду на інші території. Доцільним вважається прийняття закону про стимулювання розвитку регіонів, згідно з яким формувались би принципи, форми і методи державного регулювання територіального розвитку, визначено його правові основи, а також упорядкований державний вплив на процеси регіонального розвитку.

Матеріали науково-дослідної роботи доводять, що органічною частиною регіональної політики є реформа місцевого самоврядування, комплексу відносин, які виникають між органами державної влади та місцевого самоврядування. Обґрунтовується відсутність на сьогодні в Україні сформованої цілеспрямованої системи реалізації державної політики в регіональному використанні природно-ресурсного потенціалу. Домінує ситуативний підхід. Існуючі механізми державного регулювання регіонального та збалансованого використання природно-ресурсного потенціалу успадкували принципи централізованої системи, можливості якої вичерпано. Аналіз результатів застосування інструментів державного регулювання розвитку регіонів засвідчує їхню низьку ефективність. Тому необхідно зосереджувати увагу на виробленні такої політики, яка була б адекватною сучасному стану регіонального розвитку в країні з урахуванням наукових і практичних надбань у цій сфері.

Колективом авторів здійснена типізація організаційних структур місцевого самоврядування на засадах механістичної та органічної моделей. Якщо перша заснована на детальній регламентації посадових вимог, прав і обов'язків працівників з виконання певних завдань у детермінованих умовах, то друга характеризується особистою відповідальністю кожної посадової особи за загальний результат, не передбачає детального розподілу праці за повноваженнями і формує такі відносини між учасниками процесу управління, які диктуються не структурою, а характером вирішуваної проблеми. Запропоновані процедури побудови організаційних структур місцевого самоврядування, основними складовими яких є: групування повноважень і

функцій; групування видів робіт у структурних підрозділах; делегування повноважень; розподіл відповідальності і визначення кількості рівнів в ієрархії управління; створення сприятливого психологічного клімату; проектування систем комунікацій; забезпечення чутливості до змін чинників зовнішнього середовища і здатності адаптуватися до них. Ці процедури можуть використовуватись для вирішення широкого кола питань формування структур в організаційно-управлінському аспекті, наприклад обґрунтування доцільності утворення виконавчих органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, розширення мережі комунальних чи приватних підприємств.

Серед проблем управління комунальною власністю, що потребують подальшої науково-методичної розробки, виділено правові основи управління об'єктами права комунальної власності; основні принципи організаційної системи управління комунальною власністю; правовий режим об'єктів права комунальної власності; повноваження рад та їх виконкомів щодо управління об'єктами права комунальної власності; можливість та доцільність делегування таких повноважень; правовий режим майна комунальних підприємств та організацій; зміст корпоративних прав територіальної громади й особливості їх здійснення; особливості здійснення права та системи управління спільною власністю територіальних громад тощо. Дістає подальшого розвитку та більш ґрунтовного вивчення думка, що низка питань щодо управління комунальною власністю, передусім спільною власністю територіальних громад, мають бути відображені в Цивільному кодексі України. На даному етапі за відсутності окремого закону про комунальну власність у новому Цивільному кодексі ці питання не знайшли належного відображення, що обумовлює ряд труднощів, зокрема в системі управління.

Обґрунтування організаційно-правових та економічних засад регіонального розвитку, упорядкування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, посилення контролю з боку територіальних громад.

Соціально-економічна ситуація в суспільстві потребує посилення державної регіональної політики, яка передбачатиме передачу органам місцевого самоврядування значної частини управлінських функцій з вирішення проблем соціально-економічного та науково-технічного розвитку, забезпечення вирівнювання ступеня розвитку сільських територій шляхом розробки та поєднання регіональних і цільових програм державної підтримки конкретних сільських населених пунктів. На регіональні та місцеві органи влади покладено функції створення умов для динамічного, збалансованого розвитку сільських територій, усунення основних диспропорцій, максимального наближення послуг до мешканців села, посилення спроможності громад та їхніх представницьких органів до вирішення місцевих питань власними силами.

У роботі надаються пропозиції органам державної влади та місцевого самоврядування щодо розширення зайнятості і збільшення доходів селян у сфері стимулювання за допомогою кредитних і податкових важелів, розвиток у сільській місцевості промислових виробництв; підтримки малого бізнесу через надання субсидій за рахунок коштів місцевих бюджетів, фонду сприяння зайнятості, поширення фіксованого податку на всі види малого підприємництва; спрямування

трудої міграції селян із трудонадлишкових регіонів у райони демографічної та поселенської кризи.

Радикальне реформування економіки України потребує створення відповідного механізму економічного регулювання сфери відтворення робочої сили. Виникає необхідність теоретичного обґрунтування й реалізації в практичній діяльності на різних рівнях управління ефективних методів впливу на процеси функціонування сфер регіонального розвитку трудових ресурсів. За останні роки відбулися суттєві зрушення в принципах і формах регулювання процесів відтворення. За таких умов виражена соціально-економічна політика з пріоритетністю завдань людського розвитку дасть змогу значною мірою попередити небажані наслідки здійснюваних реформ чи, принаймні, пом'якшити їх через ефективну систему соціальної підтримки населення.

Автори обґрунтовують необхідність формування нової регіональної політики, спрямованої на стабілізацію процесів відтворення трудових ресурсів, піднесення продуктивності праці, функціонування ефективної системи забезпечення аналітико-дослідницької діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування. В умовах сучасного розвитку економічних процесів співробітниками кафедр пропонуються її основні концептуальні засади.

У роботі зазначається важливість здійснення переходу до продуктивного і відповідно неінфляційного типу підтримки зайнятості з основним акцентом на стимулюванні попиту на робочу силу з боку суб'єктів господарювання різних форм власності, створенні нових робочих місць тільки відповідно до потреб розвитку трудового потенціалу регіону, а головне - з орієнтацією на реальну ціну робочої сили. Не менш важливою є інтеграція елементів трудозбереження в загальноекономічний механізм господарювання таким чином, щоб завдяки новій мотивації праці, зростанню зацікавленості у прибутковості виробництва і відповідно зниженні його ресурсомісткості забезпечувався високий рівень економії праці, її раціональне використання.

Серед заходів з регулювання зайнятості та розвитку трудового потенціалу звертається особлива увага на організацію тренінгів для зацікавлених сторін сфери трудових відносин. Організацію слід здійснювати з урахуванням реальної поточної і перспективної додаткової потреби у фахівцях управлінської сфери, можливостей навчальних закладів, підприємств, організацій і установ, де буде проходити навчання, та його матеріально-технічне, кадрове й методичне забезпечення.

Реалізація державних та регіональних програм зайнятості дасть змогу підвищити рівень трудових ресурсів регіону, забезпечити стійке зростання професійної мобільності робочої сили, створити умови для ефективного регулювання зайнятості, що, у свою чергу, буде сприяти динамічному соціально-економічному розвитку. Одним із інструментів стимулювання та реалізації інвестиційної політики на регіональному рівні є угоди (контракти) регіонального розвитку. Контракт є абсолютно новою формою підтримки регіонального розвитку для України. Цей документ є угодою, досягнутою між центральним урядом та органом місцевого самоврядування. Контракт має гарантувати надання фінансових ресурсів для реалізації заходів регіонального розвитку, спрямованих на реструктуризацію структури регіону. Ці фінансові ресурси віднесені до категорії місцевих інвестицій та

надходять з центрального та місцевого бюджетів. Центральний уряд та орган місцевого самоврядування в рамках контракту зобов'язані нести фінансові витрати, що в кінцевому рахунку забезпечує підвищення рівня життя місцевого населення.

Важливим фактором, що гальмує реалізацію регіональної політики, є недостатність матеріально-фінансових ресурсів. Тому в роботі пропонується оцінювання ефективності бюджетної політики за системою показників, що визначають стан місцевої економічної та соціальної сфери (система показників відображає результати місцевої бюджетної політики за окремими напрямками).

Аналіз результатів застосування інструментів державного регулювання розвитку регіонів засвідчив їх низьку ефективність. Тому науковцями пропонується зосередження уваги на виробленні такої системи, яка була б адекватною сучасному стану регіонального розвитку в країні з урахуванням наукових і практичних надбань у цій сфері. Крім того, проблему зміцнення потенціалу регіонів потрібно розглядати в контексті євроінтеграційного курсу України. Інтегрування нашої країни в європейські структури потребує вироблення і реалізації такої моделі взаємовідносин з регіонами й управління ними, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу. Значна увага, що приділяється проблемам регіонального розвитку, зменшення регіональних економічних і соціальних диспропорцій у країнах Європейського Союзу, є підтвердженням того, що державна регіональна політика повинна розглядатися як один із найважливіших механізмів забезпечення сталого економічного зростання й суспільної злагоди в Україні. У країнах ЄС напрацьовано великий досвід у питаннях механізмів регулювання регіонального розвитку, підтримки депресивних територій, економічного й бюджетного вирівнювання.

У процесі реалізації форм прямої (безпосередньої) демократії, територіальна громада не тільки формується як згуртований колектив, але й напрацьовує значний соціальний потенціал, який дає змогу комплексно вирішувати наявні проблеми. До першочергових завдань органів місцевого самоврядування і, відповідно, напрямів розвитку місцевого самоврядування слід віднести більш активне залучення членів територіальної громади не тільки до реалізації форм прямої (безпосередньої) демократії, але й до участі у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування. Цей методологічний крок зумовлений тим, що саме активізація територіальної громади може актуалізувати прихований соціальний потенціал місцевого самоврядування. Найбільш адекватною, на нашу думку, формою згуртування територіальної громади є побудова системи органів самоорганізації населення.

Під моніторингом заходів органів державного управління, що здійснюється територіальною громадою, ми розуміємо динамічну систему з гнучкою інфраструктурою, яка дає змогу здійснювати безперервний контроль за соціально-економічними наслідками їх діяльності, видавати прогностичні оцінки, розробляти рекомендації місцевим органам влади, проводити аудит адміністративної діяльності обласних державних адміністрацій, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в регіональній політиці на рівні територіальної громади. Керуючі впливи територіальної громади, органів місцевого самоврядування та органів державного управління - це відкриті динамічні саморегулюючі системи, що самоорганізуються. Територіальні громади, органи місцевого самоврядування впливають на керовану (у даному аспекті) систему (органи державного управління) за

допомогою коригування управлінських рішень. Останні формуються на основі інформації про наслідки соціально-економічної діяльності органів державного управління тощо.

Найбільш вагомим результатом моніторингових досліджень, що здійснюються територіальною громадою, є прийняття обґрунтованих управлінських рішень місцевими органами влади (обласними державними адміністраціями, районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування), що дають змогу використовувати, з одного боку, результати теоретичних досліджень, які проводяться за допомогою апарату теорії математичного моделювання, з другого - узагальнити досвід розробки оптимальних управлінських рішень у сфері регіональної політики на рівні територіальної громади.

Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні забезпечити в межах своїх повноважень для регулювання ринку землі: вироблення регіональних та місцевих правил забудови, дотримання нормативних строків узгодження проектної документації та цільового використання земельних ділянок; створення в містах спеціальних підрозділів з питань менеджменту та маркетингу на ринку землі, оцінки та продажу земельних ділянок; поліпшення нормативно-методичної бази зонування територій населених пунктів для забезпечення більшої доступності приватизації (продажу) земельних ділянок, передачі їх в оренду, відновлення порушених і забруднених земель.

Традиційно розвиток туризму залежить від ініціатив приватного сектора. У багатьох країнах місцеві уряди мають невеликий досвід щодо його планування, розвитку та управління. Зараз ключова роль органів місцевого самоврядування очевидна. Це пов'язано із зростаючою впевненістю, що туристи обирають та реагують на місця туристичного призначення, а не на індивідуальний туристичний продукт; усвідомленням того, що досвід споживачів складається з широкого кола елементів: очікувань транспорту, інформації, розміщення, об'єктів туристичного інтересу, діяльності, місцевої інфраструктури, природного середовища, культурної спадщини, ставлення місцевого населення, безпеки та інших послуг; природою туристичного бізнесу, де більшість підприємств малі або середні; розумінням того, що для забезпечення сталого туризму громадські лідери мають бути залучені до регулювання розвитку туризму в місцях туристичного призначення; тенденціями децентралізації, що мають місце в багатьох країнах.

Усі результати науково-дослідної роботи придатні для використання в державних органах влади та органах місцевого самоврядування України.

ЗМІСТ

ПРАКТИЧНЕ ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ ТА УРЯДУВАННЯ.....	3
МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМ.....	17