

віртуалізації лежить можливість одного комп'ютера виконувати роботу декількох комп'ютерів завдяки розподілу його ресурсів по декількох середовищах. За допомогою віртуальних серверів і віртуальних настільних машин можна розмістити кілька операційних систем і кілька додатків у єдиному місці розташування. Крім енергозбереження й скорочення витрат, завдяки більш ефективному використанню апаратних ресурсів, віртуальна інфраструктура забезпечить вам високий рівень доступності ресурсів, більш ефективну систему керування віртуальними персональними комп'ютерами, підвищену безпеку й удосконалену систему відновлення. Сутність віртуалізації полягає в перетворенні апаратного забезпечення в програмне. За допомогою програмних рішень можна перетворити («віртуалізувати») апаратні ресурси комп'ютера, включаючи центральний процесор, пам'ять, жорсткий диск, мережний контролер для створення віртуальної машини на якій можна встановити окрему операційну систему і виконувати додатки, як на «фізичному» комп'ютері.

✎ Аналіз автоматизованої системи «Казна», яка є казначейською обліковою системою свідчить, що найбільша кількість проплат відбувається в Головному управлінні Державного казначейства у Чернігівській області, що складає 65% від усього обсягу проплат в регіоні. За останні 2 роки кількість платіжних доручень збільшилася майже у два рази, що призводить до зростання навантаження на інформаційну систему. Спостерігається зростання кількості клієнтів, які обслуговуються органами Державного казначейства України у Чернігівській області. Збільшення оброблених платіжних доручень призводить до більшого навантаження як на апаратно-програмний комплекс АС «Казна», так і на працюючий персонал в казначейській системі України. Для забезпечення ефективності функціонування системи і доступності інформації необхідно збільшити кількість серверів, що використовуються в системі «Казна» у Чернігівській області та застосувати технології віртуалізації, які дозволяють одному комп'ютеру виконувати роботу декількох завдяки розподілу його ресурсів по декількох середовищах.

Література.

1. Алієва В. Аналіз казначейської системи виконання державного бюджету: переваги і недоліки // Економіст. – 2000. – № 12. – С. 51–54.
2. Барановський О. І. Фінансова безпека держави // Фінанси України. – 1998. – № 11. – С. 19–34.
3. Веб-портал Державного казначейства України – Режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/92839>.
4. Єрмоїна Н. В. Банківські інформаційні системи. – К. : КНЕУ, 2000. – 220 с.
5. Олійченко І. М. Аналіз управлінської інформації в системі виконавчої влади / І. М. Олійченко // Економіка та держава. – 2010. – № 1. – С. 95–96.
6. Олійченко І. М. Аналіз інформаційного забезпечення в системі виконавчої влади / І. М. Олійченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 2. – С. 69–72.

УДК 342.5:351.862.4

Микола Пундик

ПЕРЕДУМОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУЧАСНИХ РЕФОРМ

В статті розглянуті питання щодо сучасного стану процесу формування професійної та ефективної системи публічного управління, надано аналітичні доробки щодо проблем проведення адміністративної реформи на місцевому рівні, розкрито питання щодо співвідношення централізації та децентралізації у сфері публічного управління.

Ключові слова: регіон, адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, регіональний розвиток, ефективність регіонального розвитку, децентралізація.

✎ Україна сьогодні вступила на шлях реформування та пошуку ефективного механізму забезпечення реалізації потрібних для суспільства змін. Одним з перших документів, які направлені на виправлення кризової ситуації у розвитку країни в цілому була Програма економічних реформ на 2010–2014 роки [4], розроблена Комітетом з економічних реформ на виконання поставленого Президентом України завдання з відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни. Реформи, представлені в даній Програмі, спрямовані на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної та ефективної системи державного управління. Своєчасною та змістовною також була Національна доповідь 2010 року «Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015» [3], яка підготовлена Національною академією наук України під керівництвом В. М. Гейця, що є стратегічним та одночасно практичним документом, спрямованим у майбутнє. В цьому документі представлено концептуальне бачення принципово нового курсу здійснення в Україні назрілих модернізаційних перетворень. Аналіз змісту цих документів наводить на висновок, що вони є лише орієнтиром для проведення курсу реформування та не несуть в собі роз'яснення щодо механізмів реалізації цих реформ. Таким чином, пропонуємо зупинитися на аналізі однієї з сфер реформування – публічне управління.

✎ Отже, в даній статті пропонуємо приділити увагу питанню щодо сучасного стану процесу формування професійної та ефективної системи публічного управління, проаналізувати проблеми проведення адміністративної реформи на місцевому рівні, а також розглянути рівень співвідношення централізації та децентралізації у сфері публічного управління.

✎ Вивчення зазначеної проблематики пропонуємо почати з аналізу нормативно-правових актів в цій галузі. Перший документ, яким розпочато реформування публічного управління є Указ Президента України

В. Ф. Януковича «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [9]. Запропонована система центральних органів виконавчої влади декларує усунення дублювання їх повноважень та підвищення ефективності державного управління. Однак адміністративна реформа має на увазі оптимізува-

© Пундик М.В., 2011.

ти не лише органи влади на центральному рівні, але й на місцевому. На наш погляд, проведення адміністративної реформи на місцевому рівні спонукає, перш за все, структурно-функціональні перетворення публічної влади. Під структурно-функціональним перетворенням в контексті адміністративної реформи пропонуємо розуміти формування інституційної інфраструктури надання різних публічних послуг населенню, ведення державно-управлінської діяльності, а також перерозподіл функціональних обов'язків між органами влади та усунення їх дублювання. Тому на даному етапі дослідження пропонуємо розглянути питання удосконалення адміністративно-територіальної організації публічного управління на місцевому рівні.

Перш за все, пропонуємо проаналізувати нормативно-правові акти, які стосуються адміністративно-територіального устрою України, і звернути увагу на останні законопроекти з цього питання.

Одним із перших документів, в якому йшла мова про зміну адміністративно-територіального устрою України є законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій України» (1997 р.) підготовлений народними депутатами України Р. Безсмертним, І. Юхновським, В. Стретовичем [5], до якого Президентом України були надані пропозиції («Пропозиції Президента до Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» (від 30.12.1997 р.). На цей законопроект було накладено вето Президента України, яке не було подолане. Після непроходження згаданого законопроекту були спроби розпочати роботу щодо територіальної реформи, та розроблені наступні документи: Проект Постанови про проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (11.07.2001 р.), запропонований народним депутатом України С. Б. Гавриш (проект не прийнято); «Проект Закону про територіальний устрій України» (10.03.2009 р.), запропонований народним депутатом України А. С. Гриценко [7] (в порядок денний не включено); майже через півтора року А. С. Гриценко вносить повторно на розгляд до Верховної Ради України виправлений «Проект Закону про територіальний устрій України» (30.08.2010 р.) [8], який також не включено в порядок денний роботи Верховної Ради України.

Основні положення, які зафіксовані в останньому законопроекті «Про територіальний устрій України», стосуються визначення засад територіального устрою держави, системи адміністративно-територіальних одиниць, їх видів, рівнів і категорій, а також порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж та назв адміністративно-територіальних одиниць [8].

Згідно з ст. 3 цього законопроекту «адміністративно-територіальна одиниця — це цілісна частина території держави, що є територіальною основою для організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [8]. На наш погляд, дане визначення не передає сутності адміністративно-територіальних одиниць і може бути ототожене і з терміном «регіон», і «район», тощо. І лише подальше уточнення дає змогу визначитись, які саме елементи територіального устрою являються адміністративно-територіальними одиницями. Згідно з законопроектом, адміністративно-територіальними одиницями є район у місті, село, селище, місто, район, область, Автономна Республіка Крим.

У ст. 4 законопроекту [8] пропонуються наступні види адміністративно-територіальних одиниць, якими є райони у містах, населені пункти, райони, регіони, тим самим визначаючи чотириохрівневу адміністративно-територіальну структуру.

Відповідно ст. 5 цього законопроекту [8] I рівень адміністративно-територіального устрою становлять райони у містах; II рівень — становлять села, селища та міста, крім міст-районів та міст Києва і Севастополя; III рівень — становлять райони та міста-райони; IV рівень — становлять регіони (відповідно до Конституції України міста Київ і Севастополь мають статус регіонів).

Довідково. На сьогодні в Україні існує п'ятирівнева адміністративно-територіальна структура: I рівень — Центр, держава; II рівень (27 одиниць) — АРК та 24 області, 2 міста зі спеціальним статусом; III рівень — райони та міста республіканського та обласного підпорядкування; IV рівень — райони у містах; V рівень — місто районного значення, село, селище.

Але, якщо зіставити сучасну структуру адміністративно-територіального устрою України та проектну структуру, то ми побачимо різницю лише в відсутності центрального рівня, який представлений в сучасній структурі державою. Тобто, даний законопроект суттєво не змінює адміністративно-територіальний устрій України в цілому.

Також зазначений законопроект визначає кількісні характеристики адміністративно-територіальних одиниць, а саме — міста, міста-району (що, на нашу думку, відповідає сучасним містам обласного значення), району в місті, району, а також актуального для регіональної тематики терміну — регіону.

Отже, згідно з законопроектом, регіон — це адміністративно-територіальна одиниця, утворена з метою здійснення державної політики щодо збалансованого розвитку територій, забезпечення реалізації спільних інтересів жителів районів та міст-районів, що входять до його складу, та надання населенню визначених законом спеціалізованих та високоспеціалізованих адміністративних, соціальних та культурних послуг, які об'єктивно не можуть бути надані у районах та містах-районах.

Аналіз пропонуємої інтерпретації терміну «регіон» наводить до таких думок: по-перше, є невідповідність визначення до ст. 5 цього законопроекту. В цій статті зазначено, що IV рівень адміністративно-територіального устрою складають регіони, а відповідно до Конституції України міста Київ і Севастополь мають статус регіонів. Тобто є правова помилка, яка несе невідповідність статей законопроекту і неточність визначення, які саме адміністративно-територіальні одиниці мають складати IV рівень структури. По-друге, дана інтерпретація не відповідає статтям Конституції України та Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», в яких регіонами визначаються області, м. Київ та м. Севастополь. Згідно з даним законопроектом регіонами є більш низький рівень, це райони та міста-райони, що, на наш погляд, не відповідає дійсності.

Взагалі, в наукових дослідженнях, які стосуються аналізу понять та сутності терміну «регіон», наводиться безліч трактовок цього терміну. Питаннями визначення регіон займаються багато вчених вітчизняних (В. Рубцов, Д. Стеченко, С. Романюк та ін.) та зарубіжних (Ж. Лабасс та ін.), своє значення «регіон» дають і Європейський парламент, і Зібрання регіонів Європи, і Асоціація європейських регіонів. Існуючі наукові доробки та висловлювання вчених щодо трактовки поняття регіон наводять на таке визначення: регіон — це, по-перше, суб'єкт системи адміністративно-територіального устрою, по-друге, територія, яка за сукупністю елементів відрізняється від інших територій та характеризується єдністю, взаємопов'язаністю складових і цілісністю.

Єдине законодавче закріплення територій за визначенням «регіон» містить Закон України «Про сти-

мулювання розвитку регіонів»: «регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя» [2].

Ще одним актуальним законопроектом в межах адміністративно-територіальної реформи проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [6], який був розроблений фахівцями Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та винесений на обговорення громадськості. Цей законопроект відповідно до Конституції України визначає систему адміністративно-територіального устрою України, порядок вирішення питань у цій сфері, відповідні повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Також надається роз'яснення щодо складових адміністративно-територіального устрою, їх кількісні характеристики, тощо.

Згідно з цим законопроектом систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. На відміну від попередніх законопроектів адміністративно-територіальна структура поділяється на три рівні: I рівень – Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом – Київ та Севастополь, а також інші міста, віднесені в установленому порядку до міст загальнодержавного значення; II рівень – райони, міста республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного значення; III рівень – міста районного значення, селища, села. Райони у містах входять до складу міст, у яких вони утворені [6].

Окремої уваги у зазначеному законопроекті надано розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері адміністративно-територіального устрою (розділ III). Цей законопроект покликаний конструктивно провести територіальну реформу та привести в дію основні завдання адміністративної реформи, а саме: підвищити ефективність діяльності органів місцевої влади за рахунок перерозподілу та усунення дублювання функцій, що, в свою чергу, призведе до децентралізації, так як формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері публічного управління. Співвідношення централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності та конструктивності управління.

Централізація в управлінні фактично підкреслює замкнутість системи управління, коли воно будується з центру в напрямі «зверху вниз» з дотриманням строгих принципів єдності і чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень [1].

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть прийматися на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле [1].

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Чим більше децентралізовано державну владу, тим: 1) велика частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління; 2) гнучка управлінська система; 3) розвинуті демократичні інститути, міцніше сама демократія.

Специфіка децентралізації як відчуження частини державної влади зумовлює необхідність поділу суспільно значущих потреб та інтересів на ті, задоволення яких є функцією виключно держави, і ті, практична реалізація яких може бути передана іншим суб'єктам. Тільки в результаті такого чіткого поділу держава може передати іншим суб'єктам здійснення значної частини другорядних для себе, але суспільно необхідних (а для певної частини суспільства – вкрай необхідних) функцій.

На нашу думку, органам місцевого самоврядування повинні бути передані ті функції публічного управління, які не пов'язані із забезпеченням державного суверенітету і територіальної цілісності України, не є життєво важливими для держави в цілому, а спрямовані виключно на задоволення місцевих потреб та інтересів. Перш за все, мова йде про управлінські функції, спрямованих на впорядкування життєдіяльності локальних спільнот та соціальне облаштування місцевого населення.

Наприклад, думка зарубіжних авторів про функції, що здійснюються на місцевому рівні полягає в тому, що вони повинні передбачити:

1) забезпечення інфраструктури, необхідної для ефективної діяльності окремої юрисдикції;

2) забезпечення послуг, необхідних для розвитку людських ресурсів, збільшення продуктивності та підвищення рівня життя місцевого населення;

3) регулювання діяльності приватного сектору, що впливає на добробут суспільства, стан здоров'я та безпеку населення, надання послуг та можливостей на підтримку виробничої діяльності та забезпечення умов для ефективної діяльності приватних підприємств.

Коректне визначення функцій державного управління можливе лише при процедурі їх виділення на принципах субсидіарності. Тобто розподіл функцій має здійснюватися: не «зверху», коли держава залишає за собою здійснення певних функцій, а «знизу», коли визначається обсяг потреб, які можуть бути задоволені на рівні самоврядування в межах окремого населеного пункту, району, області. Тільки при такому підході на державу буде покладено здійснення тих управлінських функцій, які, окрім неї, не може здійснити ні один інший суб'єкт публічної влади. Важливо врахувати, що децентралізація, на відміну від делегування, передбачає перерозподіл функцій органів публічної влади на позачасовій основі із законодавчим і синхронізованим закріпленням компетенції державних і самоврядних органів, яке б виключало дублювання тих чи інших функцій.

➤ Проведене дослідження щодо модернізації системи публічного управління на місцевому рівні дає змогу зробити висновок, що адміністративна реформа, яка була розпочата Президентом України на центральному рівні та повинна продовжитися на місцевому рівні, вимагає спочатку проведення структурно-функціонального перетворення органів влади на місцях. Тому що сьогодення диспропорція в розмірах та кількості населення адміністративно-територіальних одиниць, організація управління ними, невідповідність кадрового та ресурсного потенціалу, значні відмінності у рівні соціально-економічного розвитку територій не дають змогу виконати основне завдання адміністративної реформи – усунення дублювання повноважень органів влади та підвищення ефективності публічного управління. Отже, основним завданням на даному етапі має стати планування території і об'єднання громади таким чином, щоб вони мали оптимальну віддаленість від центрів економічного розвитку (міст, районних центрів, селищ) та повноцінну соціальну інфраструктуру, а також усу-

ПОНЯТТЯ «КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ОРГАН», «ДОРАДЧИЙ ОРГАН» ТА «КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИЙ ОРГАН»: ЇХ СУТНІСТЬ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

Проаналізовано зміст понять «консультативний орган», «дорадчий орган», «консультативно-дорадчий орган». Визначено відмінності у розумінні їх сутності в залежності від повноважень, функцій та завдань. Досліджено нормативно-правову базу створення та функціонування цих органів.

Ключові слова: консультативний орган; дорадчий орган; консультативно-дорадчий орган; допоміжний орган; нормативно-правова база створення та функціонування консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів.

нення дублювання функцій місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, забезпечення повноцінності місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях шляхом передачі йому більшості виконавчо-розпорядчих функцій, які сьогодні здійснюються місцевими адміністраціями. Практично всі країни Європи пройшли через цей процес, що називається децентралізацією і деконцентрацією влади (збільшення ролі місцевого самоврядування і передача управління, виконання функцій держави на більш нижчий рівень).

Література.

1. Бовыкин В. И. Новый менеджмент. Теория и практика эффективного управления [Электронный ресурс] // Библиотека Джорджа Оруэлла. – Режим доступа: <http://ogwell.ru/library/bl/bovykin>.
2. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08 верес. 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : Законодавство України. □ Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>.
3. Новый курс: реформи в Україні. 2010–2015. Национальна доповідь / за заг. ред. В.М.Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
4. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02.06.2010 [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України Віктора Януковича. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
5. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 08.07.1997 та Пропозиції Президента до Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=2111.
6. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» в редакції, надісланий на розгляд Кабінету Міністрів України (станом на 08.12.2010) [Електронний ресурс] // сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/61034>.
7. Проект Закону України «Про територіальний устрій України» від 10.03.2009 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34704.
8. Проект Закону України «Про територіальний устрій України» від 31.08.2010 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : Законодавство України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38433.
9. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085%2F2010>.

☞ На сучасному етапі розвитку перед суспільством все актуальнішим постає питання взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, яка набуває різних форм залежно від цілей, характеру та обсягу завдань, а отже, повноважень, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівні) [12]. Зокрема, одним із організаційних механізмів такої взаємодії є консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, які створюються при органах публічної влади (або органами публічної влади).

Згідно зі статтею 8 Орхуської конвенції «громадськості надається можливість висловлювати свої зауваження безпосередньо або через представницькі консультативні органи» [10]. Дійсно, спираючись на зарубіжний досвід, можна стверджувати, що громадські консультативно-дорадчі органи сприяють налагодженню партнерства між владою та громадськістю. Вони є механізмом залучення матеріальних ресурсів корпоративного сектору, навичок та думки громадськості для вирішення проблем загальнодержавного, регіонального та місцевого розвитку, джерелом нових ідей та альтернативних рішень, сприяють зниженню напруженості і деполітизації процесу управління [12].

На актуальності дослідження питань консультативно-дорадчих органів наголошували науковці, зокрема, що ці органи «ще недостатньо висвітлені наукою, і тому тут часом панує чиста емпірика» [8, с. 48]. Хоча за період незалежності України було прийнято низку законодавчих актів, в яких закріплено правові норми щодо створення та функціонування цих органів, дослідження з розмежування понять «консультативний орган», «дорадчий орган», «консультативно-дорадчий орган» в залежності від завдань, повноважень та функцій не проводились.

☞ Дослідженням питання залучення громадян до участі в управлінні державними справами займалися провідні зарубіжні і вітчизняні науковці, зокрема: Арнстейн Ш. [27], Гудима Н. В. [1, 3], Дніпренко Н. К. [1, 3], Кобець Р. [17], Крупник А. [17], Надолішній П. І. [12], Нижник Н. Р. [1, 3], Панцир С. [17] та інші. У працях Кампо – В. [8], Мельниченко В. І. [18], Плахотнюк Н. Г. [18], Рибалки Н. О. [21], Шутовича В. В. [25] висвітлені окремі правові аспекти проблеми створення та функціонування консультативно-дорадчих органів при Президентові