

2. *Експертна доповідь* "Україна в 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку", підготовлена в рамках виконання Розпорядження Президента України від 06.05.2006 р. № 66/2006-рп "Про підготовку щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України". – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/> – Заголовок з екрана.
3. *Зовнішні трудові міграції населення України / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України; За ред. Е.М. Лібанової, О.В. Позняка.* – К.: РВПС НАН України, 2002. – 206 с.
4. *Конвенції та Рекомендації Міжнародної організації праці про робітників-мігрантів.* – Режим доступу: http://www.ilo.ru/about/standards_ru.htm
5. *Король Г.М.* Проблеми сучасної міграційної політики в Україні // *Вчені записки.* – 2005. – Вип. 12. – С. 89–94.
6. *Левцун О.* Зовнішня трудова міграція в Україні як демографічна проблема. – Режим доступу: http://dialogs.org.ua/print.php?part=project_ua&m_id=4040
7. *Лібанова Е.М.* Кому вигідна дешева робоча сила? – Режим доступу: <http://www.dt.ua/2000/2020/56547/>
8. *Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри; Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія і практика: Енциклопедія / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; Уклад.: Ю.І. Римаренко.* – К.: Довіра, 1998. – 910 с.
9. *Міжнародно-правові проблеми протидії нелегальній міграції та торгівлі жінками / Відп. ред. Ю. Римаренко, Ю. Шемшученко, Я. Кондратьєв.* – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 234 с.
10. *Нелегальна міграція та торгівля жінками: У 2 кн. / Ю.С. Шемшученко (заг.ред.), Ю.І. Римаренко (упоряд.).* – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Національна академія внутрішніх справ, 2001. – Кн. 1. – 510 с.
11. *Парламентські слухання* "Стан та проблеми правового і соціального статусу сучасної української трудової міграції" (17.11.2004 р.). – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/sk14/par_sl/sl171104.htm
12. *Праця України 2006: Стат. зб. / Держкомстат України; Відп. за випуск Н.В. Григорович.* – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2007. – 350 с.
13. *Спеціальна доповідь* Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачової "Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном". – Режим доступу: http://www.ombudsman.kiev.ua/dls_zm.htm
14. *Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006.* – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/> – Заголовок з екрана.
15. *Сайт* Держкомстату України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/> – Заголовок з екрана.
16. *Сайт* Національного банку України. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/> – Заголовок з екрана.
17. *Сайт* Євростату. – Режим доступу: <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat> – Заголовок з екрана.
18. *Сайт* Всесвітнього конгресу українців. – Режим доступу: http://www.ukrainianworldcongress.net/home/index_ua.html
19. *Сайт* Верховного комісара ООН з міграції. – Режим доступу: <http://www.unhcr.ch/> – Заголовок з екрана.

Механізми державного управління Китаю: місцевий аспект

М.П. Воронов,
старший викладач Київського університету економіки і технологій транспорту

Найважливішою проблемою сучасної науки державного управління є розробка нових методів управління муніципальними утвореннями на основі врахування закономірностей їхньої самоорганізації. При цьому сама проблема управління має два аспекти та представляється, по-перше, як проблема управління функціонуванням муніципального утворення і, по-друге, як проблема управління його розвитком.

Перша проблема в Україні нині практично не вирішується через те, що муніципальні утворення дуже відстали у своєму розвитку від західних аналогів. Те, що в Західній Європі здійснилося в 70–80-ті роки в

плані модернізації й оздоровлення систем муніципальних утворень, в Україні тільки починає усвідомлюватися. Вагомим є також і те, що основний прояв соціально-економічної кризи в українському суспільстві стосується саме муніципальних утворень. Зокрема відставання за всіма напрямками життя національних муніципальних утворень особливо суттєво проявляється в сфері економіки, інформаційного забезпечення, у рівні розвитку самоврядування і демократії.

До найзначніших проблем муніципального управління належать:

1. Проблема ресурсів місцевого самоврядування, складовими якої є бюджетні відносини, інвестиційна

привабливість територій, нарощування ресурсів територій, ефективне їх використання, фінансова допомога місцевому самоврядуванню.

2. Нерозвиненість місцевої демократії, низький рівень участі громадян в управлінні, фактична недієздатність громад, їх формальний характер, слабка інституційність міських рад, нерозвиненість системи суспільного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, відсутність механізмів захисту прав людини, залучення в управління містом політичних партій, громадських організацій, об'єднань за місцем проживання і т. ін.

3. Недостатня відкритість муніципальної влади для населення, нерозвиненість системи зв'язку влади з громадськістю, врахування владою суспільної думки.

4. Невикористання сучасних технологій муніципального менеджменту, інформаційно-аналітичних систем, комп'ютерного й інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування, сучасних методів розробки та прийняття муніципальних рішень.

5. Недостатня розвиненість законодавчої та нормативної бази муніципального управління. Для муніципального утворення будь-якого рівня (місто, селище тощо) необхідно формування нормативної системи, яка б забезпечувала регулювання відносин між людьми. Без цієї системи неможливе управління взагалі, оскільки норми задають точки відліку для регуляції.

Найважливішими засобами нормативного управління є статут територіальної громади, в якому формулюються й одержують інституціональне оформлення основні норми життя, закріплюється територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування, розширюється правовий простір діяльності громадян, знаходять нормативну детермінованість основні вектори розвитку муніципального утворення. Зазначимо, що особливо гострою ця проблема є для міст і великих індустріальних комплексів.

6. Недостатній рівень кваліфікації муніципальних службовців, їх незахищеність, низький авторитет серед населення, недосконалість систем просування по службі, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. Ця проблема породжує низьку динаміку відновлення, стримує оздоровлення суспільства, знижує результативність муніципального управління в цілому.

7. Деформація пріоритетів муніципального управління, слабкість механізмів надання населенню соціальних послуг, відсутність сприятливих умов для реформування структур управління, нерозвиненість інноваційних механізмів у місцевому самоврядуванні, способів переосмислення і запозичення передового досвіду в муніципальному менеджменті. Складність соціально-економічної ситуації в суспільстві призводить до того, що основна увага органів державної влади і місцевого самоврядування зосереджується на соціальному захисті населення, а сам розвиток муніципального управління не оцінюється, що в остаточному підсумку не дозволяє успішно вирішувати завдання соціального захисту населення.

Система муніципального управління в Україні потребує серйозного реформування. Мова йде про муніципальну реформу, основними ланками якої виступають:

а) реформування системи місцевого самоврядування в цілому, зокрема муніципального управління. Така модернізація припускає структурно-функціональні, інституціональні, технологічні й інформаційні зміни системи самоврядування в контексті широкого використання досягнень науки, досвіду України й інших країн у галузі муніципального менеджменту;

б) активізація територіальної громади. Передбачає створення умов для залучення дорослого населення в політичне життя муніципального утворення, до вирішення місцевих проблем на основі самовизначення, координації інтересів, розвитку різноманітних форм самоврядування;

в) стратегічне планування форм поселення і всіх аспектів його розвитку, що повинне стати найважливішою складовою муніципального менеджменту. Зростає необхідність у стратегічному інноваційному програмуванні, що базується на такому положенні: форма поселення є надскладним утворенням, інтегруючим у собі кілька складних підсистем. Головна проблема при цьому полягає не тільки в розробці програм розвитку, а й у започаткуванні впровадження її в практику;

г) формування муніципальних норм. Створення цивілізованої нормативної системи є однією з найскладніших проблем муніципального управління розвитком. Виникнення цієї проблеми зумовлене тим, що на перших етапах поставторитарного розвитку відбулося руйнування старої нормативної системи за багатьма аспектами муніципального життя. Що стосується нової нормативної системи, то вона наразі ще не склалася. Це призводить до ряду негативних наслідків: порушення соціально-економічних прав людини, зловживання владою, розвитку тіньової економіки і т. ін. Формування нормативної системи передбачає створення цілісної та достатньо гнучкої системи різноманітних норм: політичних, організаційно-управлінських, екологічних тощо [1].

У зв'язку з вищесказаним, актуальним буде огляд системи місцевого самоуправління інших країн з метою запозичення найвдаліших аспектів та адаптації їх до українських реалій. Розглянемо систему місцевого самоуправління, взаємовідносини та розмежування функцій органів влади на муніципальному рівні в Китайській Народній Республіці. Ця країна була обрана нами в світлі випереджаючого соціально-економічного розвитку, високі темпи якого показує Китай в останні роки. Адже українським органам влади у разі впровадження програм досягнення запланованих показників зростання доведеться використовувати

ти саме "наздоганяючий" характер розвитку всіх сфер суспільного життя, в т.ч. і системи місцевого самоврядування [2].

Таким чином, метою статті є розгляд практики функціонування механізму державного управління Китаю, що стосується такого аспекту діяльності, як місцеве самоврядування.

Завдання статті: на прикладі аналізу досвіду Китаю показати сучасні розробки нових методів управління муніципальними утвореннями на основі враху-

вання закономірностей їхньої самоорганізації.

Відповідно до Конституції Китаю, Державна Рада й Центральний уряд є вищим виконавчим органом державної влади, вищим державним адміністративним органом. Місцеві уряди є виконавчими й адміністративними органами державної влади на місцях. Адміністративна система Китаю утворена з Держради та місцевих урядів різних рівнів, які перебувають під єдиним керівництвом Держради (рис. 1, за даними [2]).

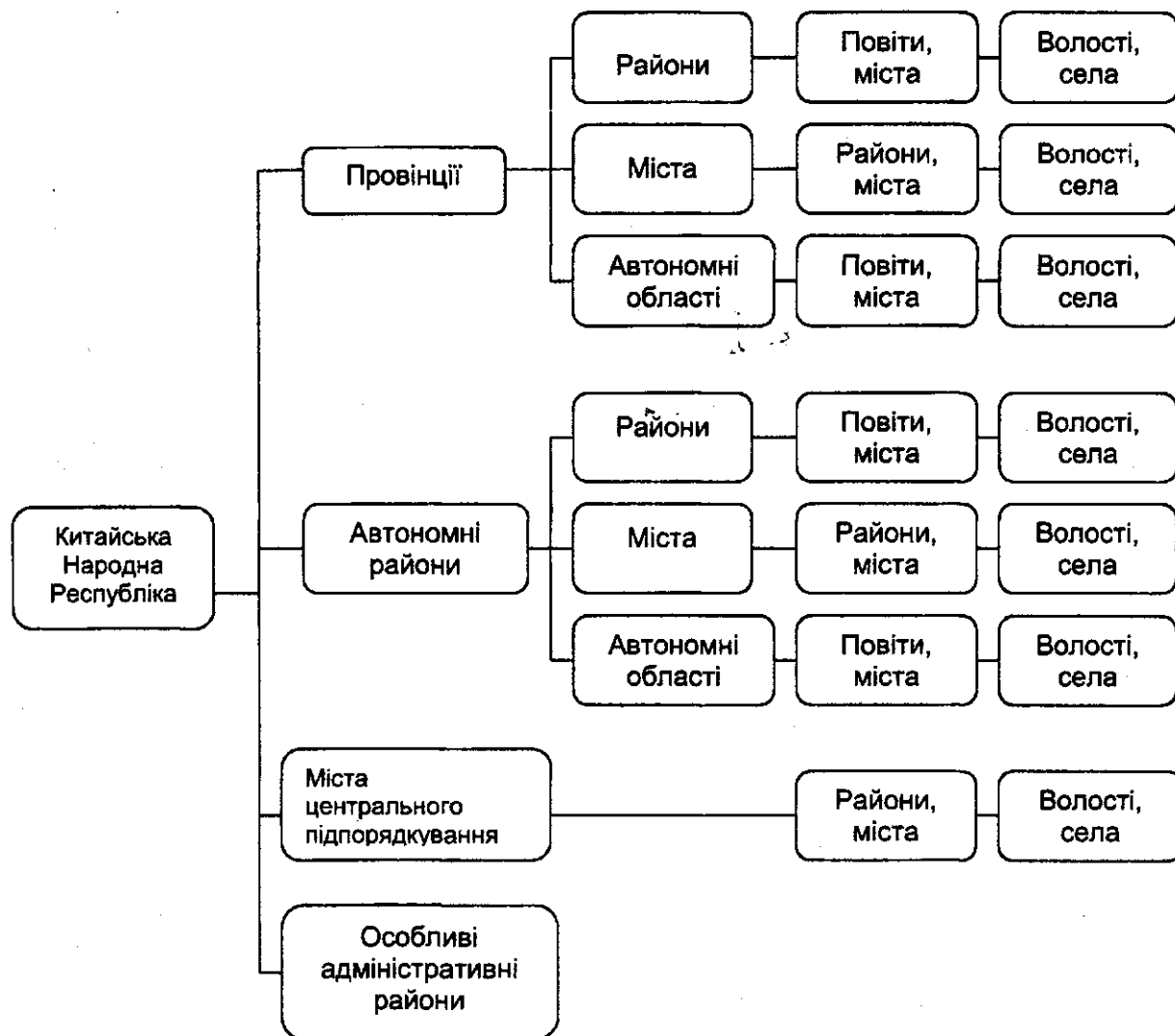


Рис. 1. Адміністративно-територіальний поділ Китаю

Система місцевих урядів

Відповідно до Конституції Китаю, місцеві уряди створюються за адміністративними регіонами. Вони діляться на 4 категорії, тобто на провінційний уряд (автономний район, місто центрального підпорядкування), місцевий уряд (місто з мікрорайонами, автономний повіт, аймак), повітовий уряд (повіт, автономний повіт, аймак, місто без мікрорайонів, підлеглий місту район), волосний уряд (волость, селище, національна волость, національний район). На практиці уряди деяких провінцій і автономних районів створили в окремих районах адміністративні депар-

таменти, куди направляють своїх працівників для інструктування й регулювання роботи підлеглих міст і повітів. Крім того, відповідно до Основного закону про Особливий адміністративний район (ОАР) Сянган і Основного закону про ОАР Аомень, усередині цих двох ОАР створені окремі відомства [3].

Відповідно до чинної Конституції, до складу урядів провінцій, автономних районів, міст центрального підпорядкування, міст із мікрорайонами, автономних округів і хошунів входять губернатор і його заступники, голова і його заступники, мер і його заступники, начальник округу і його заступники, на-

чальник хошуна і його заступники, а також начальник канцелярії, начальник управління, голова комітету й начальник секретаріату. До складу регіонального адміністративного департаменту входять спеціальний представник і його заступник, а також орган у справах спеціального представника. До складу урядів повітів, автономних округів, аймаків, міст без мікрорайонів і підвідомчих місту районів входять начальник повіту і його заступник, начальник аймака і його заступники, мер і його заступники, начальник району і його заступник, а також начальники управлінь, начальники відділів, голови комітетів і начальники канцелярій. Уряди волостей, селищ, національних волостей і національних селищ складаються з начальника волості та його заступників, начальника селища і його заступників. У містах районному уряду підпорядковуються квартальні комітети, куди вони делегують своїх працівників. В урядах ОАР Сянган і Аомень, відповідно до закону, теж є адміністративні голови, а також урядові відомства та функціональні органи.

Склад місцевих урядів усіх рівнів формується в результаті виборів З'їзду народних представників (ЗНП) і їхніх постійних комітетів, або ж призначається останніми. Строк дії уряду кожного скликання дорівнює строку скликання ЗНП, тобто строк уряду кожної категорії, вище повітової, становить 5 років; урядів волості, селища, національної волості й національного селища – 3 роки. Підвідомчі місцевим урядам органи мають невелику різницю, лише мають різні назви. Підвідомчі провінційному уряду органи звичайно називаються канцелярією, управлінням і комітетом. Органи, підвідомчі регіональним адміністративним департаментам і урядам низових міст, автономних округів і хошунів – управлінням, відділом і комітетом, підвідомчі повітовому уряду органи – управлінням, відділом і комітетом, робочі органи зазвичай створюються волосним урядом на основі частин або груп.

В останні два роки місцеві уряди різних рівнів повсюдно провели організаційні реформи за принципом спрощеності, єдності, функціональності та спільної відповідальності. За допомогою реформування організаційної структури уряди підсилили відомства макроконтролю й виконання контролю, врегулювали й скоротили галузеві відомства, що безпосередньо беруть участь в економічному управлінні, відповідним чином урегулювали відомства соціального контролю, усвідомили та законодавчо закріпили поділ функцій між різними відомствами й здійснили спрощений і більш раціональний їхній варіант.

Функції місцевих урядів категорії вище повітової

Згідно з Конституцією та відповідними законами, місцеві уряди категорії, вище повітової, втілюють положення Конституції, адміністративні постанови й рішення ЗНП і його Постійного Комітету (ПК) відповідної категорії, а також рішення й укази вищих державних адміністративних органів, організують й

контролюють різну адміністративну роботу в рамках свого адміністративного регіону [4].

Місцеві уряди категорії, вище повітової, мають такі функції:

1. Виконують державні закони, адміністративно-юридичні постанови, рішення ЗНП і його ПК цієї категорії, рішення й укази вищих державних адміністративних органів, вживають належних заходів та використовують відповідні методи, що гарантують запровадження їх у своєму адміністративному районі, виконують інші завдання, доручені вищим урядом.

2. Визначають адміністративні заходи, публікують рішення й укази. Уряди провінцій, автономних районів і міст центрального підпорядкування можуть на підставі законів, адміністративно-юридичних постанов своїх провінцій, автономних районів і міст центрального підпорядкування встановлювати правила, які передаються на розгляд ПК ЗНП цієї категорії. Уряди міст, де перебувають уряди провінцій і автономних районів, і затверджених Державною радою порівняно великих міст можуть на основі законів, адміністративно-юридичних постанов місцевих урядів і автономних районів установлювати свої правила, що даються на розгляд ПК ЗНП і уряду провінції, автономного району й ПК ЗНП відповідної категорії.

3. Керують роботою підлеглих їм відомств і роботою нижчого уряду, виконують план народногосподарського й соціального розвитку, бюджету, всебічно організують і контролюють у рамках свого адміністративного району роботу з економіки, освіти, науки, культури, охорони здоров'я, спорту, охорони навколишнього середовища й ресурсів, міського й волосного будівництва, фінансів, суспільної безпеки, національних справ, юрисдикції, інспекційної роботи. Відповідно до законодавства, місцеві уряди здійснюють призначення, усунення, підготовку, перевірку, нагородження й покарання працівників державних адміністративних органів, змінюють або скасовують невідповідні укази й вказівки підлеглих їм відомств, невідповідні рішення й укази нижчого уряду. Уряди провінції, автономного району й міста центрального підпорядкування мають право приймати рішення зі створення й поділу волості, національної волості й селища.

4. Охороняють державне, колективне й законне особисте майно, законні права різних економічних організацій, підтримують соціальний порядок, гарантують особистісні, демократичні й інші права громадян та права національних меншин, допомагають національним меншинами у розвитку політики, економіки й культури, гарантують передбачені Конституцією й законами гендерну рівноправність, оплату праці й вільний шлюб.

Різні відомства, створені урядом категорії, вище повітової, розгортають роботу під єдиним керівництвом уряду цієї категорії, причому підпорядковуються керівництву або інструкціям вищих урядових відомств.

Функції волосних урядів

Згідно з Конституцією та відповідними законами, волосний уряд є найнижчою адміністративною одиницею в Китайській Народній Республіці; його функції майже збігаються з функціями місцевих урядів категорії, вище повітової.

Волосні уряди мають такі функції:

1. Виконують державні закони, адміністративно-юридичні постанови, рішення ЗНП цієї категорії, а також рішення й укази вищих державних адміністративних установ, вживають належних заходів і методів, гарантують запровадження їх у сферах свого адміністративного району, виконують завдання, доручені їм вищою інстанцією.

2. Виконують у своєму адміністративному районі

план соціального розвитку, бюджет; контролюють адміністративну роботу з економіки, освіти, науки, культури, охорони здоров'я, спорту, фінансів, державної безпеки [5].

3. Охороняють державне і колективне майно, законне майно громадян та економічних організацій, підтримують соціальний порядок, гарантують особисті права громадян, національних меншин.

Саме різноманітні підходи до ефективного функціонування та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу, включаючи Китай, є необхідною умовою для проведення в нашій країні другого етапу адміністративно-територіальної реформи (реформи місцевого самоврядування) на високому якісному рівні, з розширенням і поглибленням повноважень органів влади на місцях.

Список використаних джерел

1. Сурмі Ю.П. Проблеми місцевого самоврядування та формування муніципального менеджменту // Актуальні проблеми муніципального управління: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. К., 15 груд. 2006 р. – К., 2006. – С. 29–38.
2. Держкомітет у справах розвитку і реформи. – Режим доступу: <http://www.sdpc.gov.cn> – Заголовок з екрана.
3. Державне статистичне управління Китайської Народної Республіки. – Режим доступу: <http://www.stats.gov.cn> – Заголовок з екрана.
4. Міністерство громадянської адміністрації Китайської Народної Республіки. – Режим доступу: <http://www.mca.gov.cn> – Заголовок з екрана.
5. Міністерство праці та соціального розвитку Китайської Народної Республіки. – Режим доступу: <http://www.molss.gov.cn> – Заголовок з екрана.



До питання вдосконалення фінансового контролю в системі державного управління

Г.В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління,
начальник контрольно-ревізійного управління
в Київській області;
Р.В. Дмитренко,
головний спеціаліст-бухгалтер
Головного контрольно-ревізійного управління України

Становлення України як країни з ринковою економікою передбачає формування потужної системи державних фінансів. Водночас аналіз результатів економічної діяльності господарюючих суб'єктів показав недоліки економіко-правової бази та державної політики у бюджетній сфері, на страховому та фінансовому ринках, що значно ускладнює процеси трансформаційних перетворень. Розв'язання складних економічних, науково-технічних та соціальних проблем напряду пов'язане з фінансуванням, у тому числі за рахунок державних коштів. Таким чином, налагодження дієвого, ефективного фінансового контролю перетворюється у проблему синтетичного характеру, де однієї функції (наприклад, нагляду) недостатньо.

Загальновідомо, що фінансовий контроль – це одна з форм контролю з боку держави та інших уповноважених законодавством органів за законністю й об'єктивністю виконання фінансових операцій з визначення результатів господарської та управлінсь-

кої діяльності, створення та використання фондів фінансових ресурсів на цілі економічного і соціального розвитку держави.

У сьгоднішніх умовах цей вид контролю здійснюється щодо дотримання фінансово-господарського законодавства в процесі формування та використання фондів грошових коштів, а також щодо оцінювання економічної ефективності фінансово-господарських операцій та доцільності зроблених витрат. Варто наголосити, що фінансовий контроль – це самостійний контроль, а тому, на відміну від інших видів контролю (екологічного, санітарного, адміністративного), він має місце у всіх сферах відтворення валового внутрішнього продукту та супроводжує весь процес руху грошових фондів, включаючи і стадію моніторингу фінансових результатів.

Особливість фінансового контролю полягає в тому, що при його проведенні використовуються вартісні категорії та показники, які визначають кінцевий результат господарського процесу, а тому важливими є кроки щодо запобігання фінансовим порушенням на місцевому рівні.

© Г.В. Дмитренко, Р.В. Дмитренко, 2008