

## КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СТРАТЕГІЧНОМУ ПЛАНУВАННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

*Розглянуто актуальність стратегічного планування розвитку територій України та роль місцевої влади, її функції та компетенція у цьому процесі. Проаналізовано та визначено основні положення діяльності місцевої влади у підготовці стратегічного плану. Обґрунтовано необхідність створення професійних та зрілих команд стратегічного планування. Досліджено та конкретизовано місце та значення компетенції органів місцевого самоврядування в процесі стратегічного планування розвитку територій.*

**Ключові слова:** компетенція, стратегія, розвиток, функції органів місцевого самоврядування, класифікація функцій органів місцевого самоврядування.

*Рассмотрена актуальность стратегического планирования развития территорий Украины и роль местной власти, ее функции и компетенция в этом процессе. Проанализированы и определены основные положения деятельности местной власти в подготовке стратегического плана. Обоснована необходимость создания профессиональных и зрелых команд стратегического планирования. Исследовано и конкретизировано место и значение компетенции органов местного самоуправления в процессе стратегического планирования развития территорий.*

**Ключевые слова:** компетенция, стратегия, развитие, функции органов местного самоуправления, классификация функций органов местного самоуправления.

*It is considered actuality of the strategic planning of development of territories of Ukraine and role of local-authority, her function and competence in this process. The substantive provisions of activity of local-authority are analysed and certain in preparation of strategic plan. The necessity of creation of professional and mature commands of the strategic planning is reasonable. Investigational and a place and value of competence of organs of local self-government are specified in the process of the strategic planning of development of territories.*

**Key words:** the competence, strategy, development and functions of local authorities, classification of functions of local government.

**Постановка проблеми.** Як показує історичний досвід багатьох країн світу, тільки ті країни, населення та керівництво яких розуміють, що розвиток належним чином кожної базової одиниці – забезпечує заможність їх держави. Стратегічне планування соціального та економічного розвитку регіону є одним з найсучасніших та ефективних методів управління, роль якого зростає одночасно з підвищенням відповідальності органів влади за розвиток базової одиниці в довгостроковій перспективі, зростання та підтримку рівня життя його мешканців, збереження та удосконалення інфраструктури, поліпшення надання громадських послуг тощо.

Альтернативою регіонального розвитку постає процес планування – процес прийняття управлінського рішення, заснований на обробці початкової інформації, що містить в собі визначення та наукову постановку цілей, засобів та шляхів їх досягнення за допомогою порівняльної оцінки альтернативних варіантів і вибору найбільш прийняттого з них в очікуваних умовах розвитку. Але слід розуміти, що суть планування полягає не в розробці і доведенні багато чисельних показників до виконавців, вона полягає в науковій постановці цілей майбутнього розвитку та створенні дійових засобів їх реального досягнення.

Завдяки вищезазначеному плануванню, яке в багатьох країнах вже давно широко застосовується (Франція, Англія, Канада, Іспанія, Голландія та ін.), місцеві уряди мають змогу приймати більш виважені рішення відповідно до поставлених цілей щодо подальшого розвитку територіальних громад, виходячи із сьогоденних реалій та наявних ресурсів.

Пріоритетним напрямом розвитку регіонів був і залишається стратегічний. Стратегія – це довгостроковий план дій, розроблений для того, щоб досягти певної мети, в основному перемоги. Лише завдяки добре продуманому та чітко описаному плану можливе вирішення локальних проблем. Стратегія розрахована на те, щоб зробити існуючу проблему більш легкою для розуміння з метою її кінцевого вирішення. Стратегія це план дій які допомагають досягти бажаного результату, реалізувати необхідні зміни, вплинути на майбутній стан шляхом стратегічного втручання, тощо, за для покращення майбутнього або зміни його. Стратегія не відміняє і не заміняє інші галузеві програми, які можуть і повинні розроблятися, вона не є комплексною програмою, а визначає лише найважливіші пріоритетні напрями розвитку регіону.

Ідеологія стратегічного планування полягає у взаємодії наукового обґрунтування та широкого наукового обговорення шляхів розвитку локальної одиниці, що дозволяє поєднати довгострокову перспективу розвитку, поточне управління та вирішення нагальних завдань. Стратегічне планування розвитку територій сприяє вирішенню значної кількості проблем: забезпеченню необхідного рівня соціально-економічної стабільності, сприянню розвитку тих форм економічної діяльності і зайнятості, які узгоджуються з існуючими ресурсними можливостями громад, створенню якісно нових робочих місць, покращенню життєвих стандартів.

**Аналіз основних досліджень та публікацій.** Вагомий внесок у розвиток теоретичних та практичних аспектів стратегічного планування розвитку територій зроблено вченими та спеціалістами: Е. Дж. Блейклі, О. Юрчаком, Р. Брусаком, В. Вакуленком, Я. Варди, А. Гапоненком, З. Герасимчук, В. Клосовські, О. Комеліною, В. Онищенком, А. Опрєю, Б. Лазаревим, В. Авер'яною, Н. Склярук, Ю. Шаровим.

Стратегія бере початок ще з часів стародавнього Китаю та Греції, де стратегія означала «мистецтво ведення бою». В наш час стратегія набула нового та сучасного поняття, але вміння вести «бій» з проблемами залишився той самий. Для того, щоб успішно «вести бій» треба мати відповідне мислення та навички, ми маємо на увазі компетенцію. Але вплинути на майбутнє здається неможливим навіть компетентному стратегу із-за факторів які зветься стохастичними, тобто непередбачуваними.

Стратегічне планування являє собою ефективний та реальний інструмент у подоланні світової

економічної кризи та їх наслідків. Відповідно до статті 2 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою:

а) забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;

б) ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;

в) створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;

г) забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;

д) подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного й комплексного розв'язання проблем охорони довкілля [5].

Концепція стратегії включає в себе кілька сегментів, до яких перш за все відноситься система цілей, що включає місію, загально організаційні і специфічні цілі. Інший елемент стратегії – політика, або сукупність конкретних правил організаційних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Зазвичай стратегія розробляється на кілька років вперед, конкретизується у різних проектах, програмах, практичних діях та реалізується в процесі їх виконання. У зв'язку з необхідністю досягнення поставлених завдань стає все більш актуальною потреба у самоорганізації регіонів та місцевих органів самоврядування. Цей процес є теоретичним і практичним підґрунтям розробки стратегії економічного та соціального розвитку у територіальному аспекті.

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку територій на сьогодні розглядається як один із найбільш перспективних та ефективних механізмів реалізації довгострокової регіональної політики в умовах посилення самоорганізації територіальних громад різних рівнів [3, с. 143-144]. Лауреат Нобелівської премії в області економіки 1998 року А. Сена стверджує, що економічний розвиток – це процес, в центрі якого знаходиться людина. Головна ідея А. Сена полягає у тому, що розвиток повинен розширювати можливості людини у різних областях, у тому числі можливості вибору цілі та образу життя, а рівень життя потрібно оцінювати по тому, чи можуть люди вести таке життя, яке вони вважають гідним [6].

Соціально-економічний розвиток територій України на даному етапі вимагає розробки нових підходів щодо формування ефективного механізму регулювання національної економіки, інструментів впливу на економічний зріст, рішення низки соціальних проблем, виходу з економічної кризи.

**Постановка завдання.** Прийняття Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» дало можливість органам місцевого самоврядування приймати самостійні рішення щодо перспективних напрямів розвитку громад, провадити більш незалежну від держави власну економічну політику. Водночас більша самостійність у проведенні такої політики вимагає від них максимального покладання на власні сили, можливості і ресурси, а найголовніше це те, що їх прийняття управлінських рішень можуть дати як вигоди так і втрати, тому необхідно аналізувати та оцінювати їх з урахуванням майбутніх наслідків для розвитку територіальної громади, тобто стратегічно мислити та планувати свою діяльність.

Останнім часом регіони займаються формальним плануванням свого розвитку, його самоорганізацією. В економічній системі самоорганізація – це послідовне, динамічне зведення параметрів системи, що має цільову функцію, до оптимальних. Щоб досягти ефекту самоорганізації у підприємстві необхідно: забезпечити наявність єдиного для всіх працівників даного виробничої ділянки (підприємства) запланованого фонду заробітної плати на кожен виробничий цикл роботи ділянки. У кінці виробничого циклу повинен бути повністю обнулений шляхом його перерозподілу між працівниками ділянки; організаційна структура підприємства повинна відповідати деревоподібної, ієрархічеської структури. [1].

Самоорганізація – мимовільна зміна організації системи; це процес спонтанного упорядкування (переходу від хаосу до порядку), освіти та розвитку структур без цілеспрямованого управлінського впливу. У державному управлінні наукою про самоорганізацію називають синергетику. Термін «синергетика» складений з двох частин слів грецького походження: «Си» – означає спільну дію, «Енергізм» – активність. Дослідно цей термін перекладається як «теорія спільної дії». Синергетика досліджує загальні принципи і закони розвитку самоорганізованих систем різних рівнів матерії [4, с. 13]. Тому синергетику зазвичай називають наукою про самоорганізацію. Але синергетика дуже молода наука і її сприйняття у сучасному світі неоднозначне. Тому необхідним є впровадити цю науку в систему стратегічного планування та управління, адаптувати до сучасного процесу розвитку територій.

Плани потрібні для того, щоб відзвітувати перед центром, виникає навіть так званий «плановий фетишизм». Невірність розуміння і застосування компетенції, наданої владою органам місцевого самоврядування є проблемою сьогодення. Для того, щоб не допустити вищезазначених «формальностей» та занепаду економічного та соціального стану держави нам потрібні реальні стратегії розвитку регіонів, які мають вивести Україну на шлях планового та стрімкого росту. Необхідні професійні, зрілі та компетентні команди, які мають володіти стратегічним мисленням, новими підходами до стратегічного планування розвитку територій враховуючи сучасні тенденції та інші чинники.

У спеціальній літературі з проблематики діяльності органів влади зазначено, що до неї входять: функції, повноваження та відповідальність [8]. Ці три елементи можна сміливо віднести до поняття компетенції. Відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом [3]. У наш час створенням стратегій розвитку органи місцевого самоврядування або займаються самі, або делегують цей процес незалежним експертам, аргументуючи це наявністю компетенції у останніх.

Класифікувати загальні функції органів місцевої влади дуже складно, особливо у наш час, коли постійно змінюваний світ вимагає все нових та кардинально інших функцій та дій для вирішення питань державного чи локального рівня, тому цей процес можна назвати еволюційним, тобто тим, що трансформується під впливом соціально-економічних змін.

Аналізуючи функції органів місцевого самоврядування розвинених країн світу стає зрозумілим, що пріоритетність розвитку регіонів всюди знаходиться однаково на високому рівні. Наприклад в Германії серед головних функцій самоврядування на рівні громад можна визначити такі:

1. Забезпечення діяльності інфраструктури.
2. Побутове обслуговування.
3. Соціальні питання.
4. Формування життєвого середовища і перспективне планування.
5. Громадський порядок.

За проведеним аналізом адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування України було виведено десять загальних функцій, серед яких хотілося б відмітити такі:

1. Забезпечення виконання на своїй території загальнодержавних нормативних актів, комплексного соціально-економічного розвитку;
2. Затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, контроль за їх виконанням;
3. Забезпечення участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та суспільно-державних справ;
4. Розпорядження рухомим і нерухомим майном, доходами місцевих бюджетів, іншими коштами, землею, природними ресурсами, що є у власності територіальних громад [6, с. 2].

В. Чушенко і В. Куйбіда називають такі функції органів місцевого самоврядування: забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад; забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільних та державних справ; формування і остаточне вираження волі інтересів територіальної громади; контрольну функцію [1].

Крім того, можна зазначити, що саме проблема управлінських функцій є однією з найбільш складних, однією з найменш досліджених у науці та

недостатньо висвітленою у вітчизняній літературі. У науці також немає єдності поглядів щодо самого поняття «функція управління» та класифікації таких функцій. Можна сказати, що на сьогодні в Україні не існує фундаментальних праць із цієї теми, хоча на сучасному етапі розвитку політико-управлінської науки ряд авторів не залишає спроб розкрити та проаналізувати функціональний зміст державного управління, що є запорукою ефективного впливу органів місцевого самоврядування на вирішення важливих соціально-економічних проблем держави. Деякі вчені побіжно, у контексті розгляду інших питань, лише торкалися питання функцій управління. Тривалий час сутність управлінської функції розглядалася крізь призму менеджменту, управління бізнесом, юридичної науки. Така орієнтація, що зумовлена переважно об'єктивними факторами, значно звужила зміст функцій управління. Як результат, сьогодні наука не має чіткого концептуального визначення сутності управлінської функції, що ускладнює мету дослідження, в Україні не існує жодної монографічної праці, яка б поставила собі за мету теоретичне обґрунтування оптимізації функцій органів виконавчої влади сучасної держави [13, с. 7].

Роблячи висновок стосовно проведеного нами аналізу функцій органів місцевого самоврядування в державах, членах Ради Європи, можна зазначити, що у кожній країні необхідність забезпечення оптимального соціально-економічного розвитку регіонів є обов'язковим та пріоритетним, а отже кожне прописане положення, за для результативної реалізації вимагає певної компетенції у здійсненні даних повноважень, особливо у стратегічному плануванні.

Основні принципи органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської Хартії: виборність та наявність власної компетенції. Органи місцевого самоврядування автономні з питань власної компетенції, з якої центральні органи влади не вправі давати їм вказівки. Вони можуть втручатися тільки, якщо місцеві органи порушують закон [3].

В різних країнах об'єм повноважень і спосіб передання цих повноважень місцевим органам є різним. Наприклад, у Франції та інших країнах компетенція місцевих виборних органів детально регламентується в законах і встановлено жорсткий контроль за тим, щоб вони не виходили за межі своїх повноважень. Їх компетенція – це тільки коло тих прав, які прямо зазначені в законі.

В Німеччині та деяких інших країнах в законі визначено коло прав, якими наділені органи місцевого самоврядування, але в ряді випадків вищестояща влада допускає вихід за межі цих повноважень [11].

Компетенцію органів місцевого самоврядування можна умовно поділити на, так звану, первинну та вторинну.

Первинна компетенція – це місцеві справи (чистота вулиць, правильність забудови, система шкільної освіти, органи охорони здоров'я, парки, сквери, турбота про бездомних, престарілих і т. п.).

Вторинна компетенція – це те, що місцеві органи виконують за дорученням вищестоящих органів (реєстр виборців, призовників, заходи оборонного характеру і т. п.), тобто те, що прямо не відноситься до місцевих справ, а становить інтерес для центральної влади. Обсяги компетенції місцевих органів постійно збільшується, в тому числі в такій важливій сфері, як стратегічне планування.

Всі ці функції повинні виконувати компетентні представники місцевої влади, але судячи з сьогоденної обстановки в усіх сферах їх діяльності, компетенцію або не вірно використовують, або не використовують взагалі. За недотримання своїх прямих обов'язків чиновників не можна притягнути до відповідальності.

Якщо дослідити вищезазначені положення щодо функцій та компетенції органів місцевого самоврядування ми можемо зробити проміжний висновок, що на сьогодні не існує чіткого визначення компетенції. Крім того, під час аналізу наукової літератури в галузі державного управління ми визначасмо некомпетентність розподілу та класифікації функцій органів місцевого самоврядування.

Компетенція – сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного органу або посадової особи; визначає його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування) [2]. Компетенція визначає не тільки наявність повноважень, прав та обов'язків, але, на нашу думку, також й обізнаність та досвід у справі за яку беруться слуги народу.

В розробці будь-якої стратегії, у нашому випадку стратегії розвитку регіону, участь влади є найголовнішим, бо серед всіх учасників стратегічного планування і реалізації саме органи місцевої влади несуть відповідальність за результати та наслідки.

У підготовці стратегії зазвичай кожен грає свою роль, політики – одну, громадяни – другу, а експерти – третю. Роль громадян – визначення цінностей, тому їх призначення формулювання очікувань. Експерти займаються окресленням необхідних справ, призначення експертів – передбачення. А роль політиків – погодити очікування і необхідні справи з можливостями, вони вже приймають остаточне рішення і несуть відповідальність [5, с. 102].

Планування завжди починається «зверху». Для ефективної реалізації стратегічного плану розвитку необхідна участь всіх структур органів місцевої влади в узгодженні цього плану.

Основні вимоги планування такі:

- систематичність. Планування повинно бути постійним. Стратегічний план можна поділити на генеральний та функціональний;
- для планування необхідна висока якість інформації та обробки її;
- план повинен включати не тільки цілі, але і ефективні засоби реалізації.

Особливості стратегічного планування включають в себе наступне:

- розробка стратегічного планування є базою, тобто концепцією розвитку, воно не повинно замінювати інші види планування;
- адаптивність стратегічного планування можна трактувати як процес адаптації регіону до постійних зовнішніх змін;
- масштабність;
- багатогранність інструментів, які використовуються при розробці стратегічного плану [12, с. 7].

Щодо вищесказаного треба зазначити, що всі ці дії та рішення мають реалізуватися компетентно, а не тому, що цього вимагають обов'язки, прописані у функціях. Це є актуальним питанням на сьогоднішній день, яке потребує скорішого вирішення.

**Висновки.** Розробляючи стратегію сам стратег повинен володіти стратегічним мисленням (вибачте за тавтологію), певним багажем методів, підходів до вирішення будь-якого предметного питання, прийняття управлінського рішення та повним відчуттям відповідальності – все це справа компетенції.

Застарілість багатьох підходів та інструментів, незрілість та непрофесійність команд, неврахування сучасних тенденцій та цілого комплексу чинників, значне переважання операційного та фінансового планувань, і можливо, найперше – відсутність стратегічного мислення – ці вади традиційні на протязі багатьох років і вони притаманні всім ланкам української влади [9].

На нашу думку, поняття компетенції двобічне і розуміється людьми не зовсім вірно, бо якщо говорити про компетенцію то це «обізнаність» у справі за яку берешся, а не «причетність» до неї. Причетність входить до функцій ОМС, прописаних в конституції. Отже тут існує неоднорідність у чіткому (правильному) розумінні цього поняття і використання його як на словах так і в діях.

Існує проблема в системі органів державної влади та місцевого самоврядування при розробці та опрацюванні стратегії соціально-економічного розвитку регіонів України яка заважає досягненню

оптимальних та бажаних результатів. Складність формування ефективної команди, яка здатна впоратись з очікуваннями щодо розробки стратегії – особливо в наших українських реаліях, характерним для яких є нестача кваліфікованих кадрів та загальний низький рівень бізнес-культури.

Стратегію локального розвитку можна сміливо назвати пірамідою потреб регіону (адміністративно-територіальної одиниці), ієрархічною структурою необхідних завдань органів місцевого самоврядування які в свою чергу потребують певних дій, вирішень, направлених на задоволення всіх сторін.

Стратегічне планування, що поширюється в регіонах України, дозволяє реалізувати принципово нові підходи до планування та управління соціально-економічного розвитку. Його основні принципові особливості – відображення та реалізація інтересів територіальної громади, системний та всебічний підхід до вирішення проблем розвитку, варіантність та етапність. Кваліфіковано розроблений стратегічний план розвитку може бути розрахований на 10-30 років. Він не є чітко детермінованим і може змінюватись зусиллями постійно діючої, професійної робочої групи залежно від змін обставин, факторів розвитку тощо. Але така точка зору не є загально визнаною. В період суспільно-економічної трансформації активність та направленість реалізації стратегічних планів регіонів часто обмежується термінами владних повноважень керівництва відповідних суб'єктів регіональної економіки. В такому випадку є сенс формувати стратегічний план на міжвиборчий період. В контексті його реалізації важливо те, що економічний поступ території здійснюватиметься не всупереч, а із врахуванням позиції конкретної територіальної громади і задля її користі.

Як правильно треба поступати ОМС при створенні стратегії локального розвитку: делегувати цей процес експертам та наділити їх певними повноваженнями чи займатися цим самостійно? Спробувати відповісти на це питання можна тільки після того, як прийде чітке та вірне розуміння компетенції.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Куйбіда В., Чушенко В. Поняття місцевого самоуправління в Україні // Право України. – 1998.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року із змінами та доповненнями // В кн. : Муніципальне право України: нормативні документи – К., 2005.
3. Європейська Хартія «Про місцеве самоврядування»: Прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 року // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2.
4. Авер'янова В. Б., «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» – Київ, 2003.
5. Варда Я., Ключовські В. Острови надії: розробка стратегій локального розвитку. – Івано-Франківськ : Видавництво «Нова Зоря», 2003.
6. Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. – 2010. ([www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/pib/2010\\_4/PB-4/PB-4\\_18.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/pib/2010_4/PB-4/PB-4_18.pdf)).
7. Лазарев Б. М. «Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит-ра, 1972.
8. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи : Навч. посібник / М. І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – 144 с.
9. Юрчак О. «Сучасний стан розробки стратегій в Україні: Стратегія як проект» (<http://www.management.com.ua/strategy/str202.html>).

10. Матеріали Асоціації агенств регіонального розвитку України, 2001-2009 р.
11. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід // Посібник: Видавництво «Заповіт». – Київ, 1997.
12. Вольдер Б. Стратегический менеджмент: Учебно-практическое пособие. – М. : Из-во МФА, 2001. – 100 с.
13. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України : теоретико-методологічні засади // Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / ; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича – Чернівці, 2002. – 24 с. – укр.

*Рецензенти:* Іванов М. С. – д.політ.н., професор;  
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Теордорович Д. О., 2011

*Стаття надійшла до редколегії 09.04.2011 р.*