

Будемо сподіватися, що дані акти не стануть простим псуванням паперу, а будуть ефективно перетворюватися в життя, ставши передумовою для економічного відродження України.

Одним із шляхів вирішення проблеми зайнятості мешканців на селі є відпрацювання спільних дій всіх зацікавлених сторін щодо відродження економіки, відновлення господарства, розвитку підприємництва, виділення земель для будівництва нових підприємств не тільки державної, а і комунальної форми власності, створення інших нових підприємств [7, с.3-4].

Використані джерела інформації:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // ВВР України. - № 30. - 1996.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР.
3. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні : [навч. посіб.] / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. - К. : Атіка, 2008. - 271 с
4. Козюра І.В., Лебединська О.Ю. Місцеве самоврядування в Україні. Становлення та еволюція., навч. посібн., 2003, с.25 - 29
5. Сergyoga S. G. Форми діяльності місцевих рад: проблеми правового регулювання і реалізації
6. Ринок праці регулювання місцевого самоврядування. - Х. : Вид-во НЮОХ 2010. № 2. - С. 56-58.України у 2009 році, Державний центр зайнятості, аналітично-статистичний збірник, Київ – 2010.
7. Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі, ратифікований Законом N 250-VI від 10.04.2008, ВВР, 2008, N 23, ст.213

Рецензент: Лебединська О.Ю., д.держ.упр., професор.

УДК 353.352.07

Павлов І.В.,

аспірант

Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління

Національної академії державного управління
при Президентіві України

КРИТЕРІЙ ВИБОРУ МОДЕЛІ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТАХ УКРАЇНИ З РАЙОННИМ ПОДІЛОМ

У статті представлено розроблені автором критерії вибору моделі здійснення місцевого самоврядування в містах України з районним поділом. Проаналізовано теоретичні передумови, зміст та особливості застосування цих критеріїв.

В статье представлены разработанные автором критерии выбора модели осуществления местного самоуправления в городах Украины с районным делением. Проанализированы теоретические предпосылки, содержание и особенности применения этих критериев.

The article presents the author developed criteria for selecting the model of local self-government in the Ukrainian cities divided into districts. The theoretical background, content and features of the application of these criteria.

Постановка проблеми. Можливість формування та застосування різних моделей організації місцевого самоврядування у містах України з районним поділом обумовлює актуальність практично орієнтованої проблеми вибору найбільш ефективних підходів до здійснення управління такими містами та створеними у їх межах районами. Ця проблема стосується насамперед питань вибору певної моделі місцевого самоврядування, узгодження її з місцевою структурою органів державної влади, інтересами територіальної громади щодо участі в управлінні місцевими справами, зокрема можливостями розвитку органів самоорганізації населення. Такий вибір має здійснюватися раціонально, на підставі аналізу багатьох факторів та на підставі чітко визначених критеріїв. Реформи, що вийшли зараз в Україні на новий виток свого розвитку і передбачають трансформацію системи управління державою в цілому, а також на місцях, визначають актуальність описаної проблеми та необхідності її вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації місцевого самоврядування останнім часом досить активно досліджуються українськими вченими. Переважно їх увага зосереджується на удосконаленні роботи окремих суб'єктів системи місцевого самоврядування та їх взаємодії з органами виконавчої влади, на питаннях управління розвитком міст. Питання управління великими та надвеликими містами вивчали В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Бойко-Бойчук, І. Дробот, В. Куйбіда, О. Лазор, Р. Плющ, В. Титарчук, Ю. Шаров, С. Саханенко, Ю. Шаров, В. Яловий, інші науковці. Разом з тим залишаються невивченими окремі прикладні аспекти, у тому числі пов'язані з прийняттям управлінських і політичних рішень щодо вибору конкретної моделі здійснення місцевого самоврядування в містах України з районним поділом.

Метою даної статті є розробка та аналіз критеріїв вибору найбільш оптимальної в конкретних умовах окремо взятого міста моделі здійснення місцевого самоврядування на рівні району. Така розробка, на наш погляд, сприятиме прийняттю виважених і обґрунтованих рішень щодо вибору зазначеної моделі, де б ефективно поєднувалися позитиви самоорганізації та централізованого (на рівні міста) управління життєдіяльністю територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Прийняття управлінського рішення в умовах вибору між кількома альтернативами має спиратися на чітко визначені критерії. Критерії в управлінні виступають як мірила оцінки, найбільш істотні, часто комплексні показники, що дають змогу визначити, класифікувати, оцінити ті чи інші значущі аспекти управлінської діяльності. Критерії управління характеризують ту чи іншу якість

управління, можуть бути вибрані з позицій окремо взятого індивіда, групових інтересів, інтересів усього суспільства [1].

Основними критеріями оптимального шляху вирішення проблеми державного управління називають: результативність, ефективність, економічність, справедливість [9]. Для вибору альтернатив у державній політиці використовують оцінні (самостійні, незалежні) критерії – результативність, ефективність, справедливість, та практичні критерії – адекватність, реагування, прийнятність, політична здійсненність [3]. Тобто, є різне бачення щодо формування набору критеріїв для вибору найбільш оптимального рішення. У зв'язку з цим, на нашу думку, було б доцільним взяти за основу інтегральний критерій оптимальності в управлінні, що характеризує доцільність управлінських дій з погляду відповідності певній сукупності вимог. Наприклад, як критерій оптимальності соціальної системи може бути визначений найкращий з можливих її станів для досягнення мети цієї системи в конкретних умовах [2].

Виходячи з наведеного, критерії вибору найбільш оптимальної в конкретних умовах окремо взятого міста моделі здійснення місцевого самоврядування на рівні району необхідно визначати з урахуванням максимальної сукупності вимог усіх зацікавлених сторін: територіальної громади міста в цілому; осіб, які проживають та/або працюють у певному районі міста; громадського активу міста та району; органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств міста та району; суб'єктів економічної діяльності на території міста та району, інших. Кожна з цих сторін може мати різне розуміння загальних критеріїв (наприклад, те, що вважатиметься ефективним з позицій органу місцевого самоврядування, може не бути таким для територіальної громади чи представників місцевого бізнесу). Також потрібні критерії для оцінювання соціально-економічного середовища міста і району в місті, що впливає на вибір конкретної моделі місцевого самоврядування. Вирішення такого надзвичайно складного комплексного завдання потребуватиме неодноразового повернення дослідника до вивчення конкретних умов окремого міста. Тому в цій статті ми пропонуємо лише загальну концепцію основних критеріїв вибору моделі місцевого самоврядування, яку в подальшому можна буде розвивати та доповнювати.

Здійснений попередній аналіз нормативно-правової бази щодо визначення повноважень районних у місті рад і їх виконавчих органів та практики її застосування, а також взаємодії між органами публічної влади та органами самоорганізації населення на рівні районів м. Києва [4; 5; 7], дозволяє зробити висновок про достатній рівень правового врегулювання цього питання та наявність у міських рад достатніх можливостей самостійно встановлювати найбільш оптимальний розподіл повноважень для ефективного управління містом. Обсяг і межі повноважень районних рад і їх виконавчих органів, дозволяють максимально наблизити районний рівень до вирішення потреб громадянина (наприклад, за рахунок підготовки та виконання програм соціально-економічного та культурного

розвитку району, цільових програм, інших заходів), залучати громадськість до участі в самоврядуванні (наприклад, через створення будинкових, вуличних, квартальних комітетів та інших органів територіальної самоорганізації населення), на достатньому рівні самостійності вирішувати інші питання життєзабезпечення районів міста.

Вивчений досвід управління великими містами з районним поділом у Росії, Білорусі, Казахстані [6] демонструє нам можливості поєднання під час управління надвеликим містом державної управлінської ієрархії та самоврядної мережі, підходи щодо застосування системи стримувань і противаг. Зокрема, перспективними для подальшого вивчення та впровадження, на наш погляд, є різні варіанти призначення керівників районного в місті рівня.

Вивчений вітчизняний і зарубіжний досвід підтверджує можливість розробки і впровадження у містах з районним поділом різних моделей організації місцевого самоврядування. Визначені альтернативи слід порівнювати з чинною моделлю. У підсумку поглибленого аналізу може бути прийнято також рішення не змінювати нічого, якщо з'ясується, що й чинна модель має свої переваги (зокрема, ще не реалізовані можливості).

Проведене дослідження дозволяє нам розробити як мінімум шість наступних інтегральних критеріїв вибору найбільш оптимальної в сучасних українських умовах моделі здійснення місцевого самоврядування в містах з районним поділом. Їх детальний аналіз в умовах конкретного міста має передувати рішенням про організацію управління на рівні району в місті та впливати на спосіб прийняття самого такого рішення.

1. Критерій швидкості реагування чинної системи місцевого самоврядування на рівні районів міста на зміни у внутрішньому й зовнішньому середовищі. За ним мають аналізуватися параметри гнучкості даної системи: час на прийняття рішення щодо різного роду проблем життєдіяльності району та окремих громадян і час на його реалізацію; оперативність надання послуг населенню; швидкість мобілізації на розв'язання надзвичайних проблем; оперативність реагування на правові, економічні, соціальні, інші зміни; здатність оперативно й результативно реагувати на спільні (міжрайонні та загальноміські) проблеми; швидке впровадження сучасних інноваційних технологій, тощо. У результаті очікується отримати відповідь на питання про здатність районного рівня місцевого самоврядування до яких би то не було змін. Якщо ця система видається гнучкою і оперативно реагує на внутрішні та зовнішні зміни, то чи варто змінювати її саму? І чи не приведуть такі зміни до відновлення чинної системи тільки в іншому вигляді? Отримані відповіді дозволять спрогнозувати наслідки можливих змін, передбачити подальші взаємовпливи середовища й системи місцевого самоврядування. На нашу думку, усі основні зацікавлені сторони мають вважати цей критерій пріоритетним.

2. Критерій забезпечення якості надання адміністративних і муніципальних послуг членам територіальної громади. За ним необхідно

проаналізувати участь конкретних органів місцевого самоврядування (рад, їх виконавчих органів), а також комунальних підприємств у наданні зазначених послуг; у такий спосіб визначається ступінь централізації їх надання (реальний і припустимий), ступінь ресурсного забезпечення, оцінюються усі можливі параметри якості надання послуг на всіх рівнях. За цим критерієм важливо отримати різносторонні оцінки: з позицій різних зацікавлених сторін: територіальної громади, органів місцевого самоврядування міського рівня, комунальних організацій, державних контролюючих органів. Результатом має стати об'єктивна оцінка ролі різних муніципальних структур у наданні послуг громадянам, фаховості посадових осіб. Може бути виявлений певний дисбаланс між роллю районного й міського рівня місцевого самоврядування. Це дозволить конкретизувати суть проблеми, яку планують вирішити: потрібно удосконалити роботу чинних районних структур чи кардинально змінити їх?

3. Критерій відповідальності та звітності. Він передбачає з'ясування правових, політичних, моральних підстав відповідальності органів місцевого самоврядування районного рівня, їх посадових осіб, депутатів відповідних рад перед територіальною громадою, органів місцевого самоврядування міського рівня, державними органами, іншими суб'єктами. Критерій перш за все важливий для оцінювання з позицій територіальної громади та громадського активу, частково – суб'єктів економічної діяльності. Наприклад, чинна виборча система сприяє встановленню відповідальності депутатів районних у місті рад скоріше перед партійним керівництвом, ніж перед громадою, яка їх обрала. Оцінюється також чинна система районної звітності влади перед громадськістю. У такий спосіб можна виявити ступінь залежності районного рівня місцевого самоврядування від інших суб'єктів, їх самостійність у прийнятті та реалізації рішень, дієвість системи стримувань і противаг тощо.

4. Критерій інтегрованості районного рівня управління до загальноміської системи місцевого самоврядування. У цьому контексті, на нашу думку, варто розглядати два критерії нижчого порядку: 1) наявність спільних цілей і стратегії розвитку міста та окремих районів і 2) сформованість ієрархічних елементів управління містом, що вводять окремі органи управління на районному рівні до загальноміської системи управління. Щодо першого з них, то слід виходити з того, що чітке розуміння цілей і стратегії покращує структуру, функціонування і ефективність організації діяльності органу місцевого самоврядування. Цим обґрунтовано доцільність утворення виконавчих органів місцевого самоврядування на районному рівні. При цьому зміни в стратегії органу місцевого самоврядування вимагають нової або модифікованої структури, здатної успішно вирішувати нові завдання територіального розвитку [8, с. 18].

Другий критерій пов'язано з тим, що групування повноважень щодо поліпшення координації та їх змісту при формуванні організаційних структур місцевого самоврядування, як доведено Р. Плющем, сприяє ефективному вирішенню питань місцевого значення й економії ресурсів. До переваг групування тісно пов'язаних між собою повноважень під одним керівництвом віднесено: відповідальність однієї й тієї самої особи за розробку загального плану і контроль за його виконанням; менша схильність співробітників підрозділів до тяганини, приховування можливостей або відкладання вирішення важких політичних чи організаційних питань, сподіваючись на ініціативу інших підрозділів; розширення можливостей уникнути дублювання у виконанні функцій із загальних питань [8, с. 16]. Разом ці критерії свідчатимуть про цілепокладальну й організаційну єдність системи управління містом, або ж про відсутність її. Їх вага є найбільш значимою безпосередньо для самих органів місцевого самоврядування міського та районного рівнів.

5. Критерій участі громадськості у прийнятті рішення про модель організації місцевого самоврядування та управлінні життєдіяльністю районів у місті. Аналізуються різноманітні показники громадської активності територіальної громади (кількість об'єднань громадян, їх активність, ресурсне забезпечення, мотивація активу, лідерів громадської думки тощо); ступінь залучення активу міста до роботи на районному рівні, потенційні центри підтримки чи спротиву рішенням щодо зміни моделі місцевого самоврядування на районному рівні та інше. Для отримання об'єктивних оцінок за цим критерієм необхідно провести соціологічні дослідження, експертні опитування, застосувати інші методи отримання зворотної інформації. При цьому слід також враховувати окремі показники, отримані під час аналізу критеріїв 2 і 3. Отриманий результат може бути використаний, зокрема, у подальших інформаційних кампаніях під час обговорення альтернативних проектів організації системи місцевого самоврядування на районному рівні. На наш погляд, цей критерій має бути важливим насамперед для територіальної громади й громадського активу.

6. Критерій економічної, соціальної та політичної переваги альтернативних (нових) організаційних структур на рівні районів у місті. За ним слід порівняти чинні та нові альтернативні організаційні структури системи місцевого самоврядування у розрізі "класичних" критеріїв результативності, ефективності, економічності, справедливості, а також політичної здійсненості. Складність застосування цього критерію полягає в тому, що чинна модель оцінюватиметься "де факто", а альтернативні – як проект чи чужий досвід, що може загрожувати суб'єктивністю окремих оцінок. Також оцінки, дані різними зацікавленими суб'єктами можуть суттєво відрізнятись. Тому, очевидно, лише за умови відчутної очевидної переваги нової моделі слід приймати її до розгляду.

Запропонований перелік критеріїв, як ми вже зазначили вище, не є вичерпним: він може конкретизуватися або доповнюватися. Наприклад, з

метою більш докладного вивчення всіх факторів може бути конкретизовано перший критерій: можна розглянути окремо як реагує районний рівень місцевого самоврядування на політичні зміни (наприклад, зміни виборчого законодавства), економічні (припинення роботи найбільшого в районі підприємства), соціальні (зростання попиту на місця в дитячих садках).

Висновки. Розроблені нами критерії ґрунтуються на сучасних європейських принципах здійснення місцевого самоврядування, а саме: прозорості, залучення громадян, передбачуваності, фаховості, звітності. Тому аналіз альтернативних моделей організації місцевого самоврядування на рівні районів у містах України не повинен ґрунтуватися лише на основі економічного, соціального чи політичного підходу. Слід враховувати максимум особливостей середовища здійснення місцевого самоврядування, а також власне системи місцевого самоврядування. Подальші дослідження мають бути спрямовані на розробку конкретних показників для кожного із зазначених критеріїв, за якими може здійснюватися прикладний аналіз альтернативних моделей.

Використані джерела інформації:

1. Бакуменко В. Д. Критерії в управлінні / Бакуменко В. Д. // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 357.
2. Бакуменко В. Д. Критерій оптимальності в державному управлінні / Бакуменко В. Д. // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 359.
3. Брус Т. М. Критерії вибору альтернатив у державній політиці / Брус Т. М. // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 357.
4. Павлов І. В. Визначення повноважень районних у місті рад і їх виконавчих органів: нормативно-правова база та практика її застосування / І.В. Павлов // Державне управління та місцеве самоврядування : тези ІХ Міжнар. наук. конгресу, 26 – 27 берез. 2009 р. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2009. – С. 126 – 127.
5. Павлов І. В. Демократичні засади взаємодії між органами публічної влади на рівні районів у місті Києві / Павлов І. В. // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю 31 жовт. 2008 р. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 122 – 124.
6. Павлов І. В. Досвід організації місцевого самоврядування у районах надвеликих міст пострадянських держав / І. В. Павлов // Публічне адміністрування: теорія та практика : ел. наук. фахове видання. – 2010. – Вип. 2 (4). [Ел. ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2010_2/10pivmpd.pdf. – Назва з екрану.
7. Павлов І. Доцільність формування районних у місті рад: аналіз підходів / Ігор Павлов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 4 (7). – С. 255–264.
8. Плющ Р. М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ.

упр.; спец. 25.00.04 “Місцеве самоврядування” / Плющ Руслан Миколайович. – К., 2006. – 36 с.

9. Сурмін Ю. П. Критерії вибору оптимального шляху вирішення проблеми державного управління / Сурмін Ю. П., Штика Л. Г., Гогіна Л. М. // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 357 – 358.

Рецензент: Серьогін С.М., д.держ.упр., професор.

УДК 352: 351.96

Підкуйко О.О.,

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління
містом Національної академії державного
управління при Президентіві України

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПОНЯТІЙНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У статті розкрито концептуально-понятійні основи та визначено основні напрями забезпечення розвитку територіальної громади.

В статье обоснованы концептуально-понятийные основы и определены основные направления обеспечения развития территориальной общины.

In the article is shown conceptual-notion bases and identify areas to ensure the development of territorial communities.

Постановка проблеми. За два десятки років функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні завдання забезпечення його розвитку не втратило своєї актуальності. Наразі у державі формуються основи для його реформування згідно сучасних суспільних потреб. Ефективна політика у цьому напрямі потребує надійного наукового підґрунтя, а одним із найважливіших наукових завдань є формування концептуальних засад та відповідного понятійного апарату забезпечення розвитку територіальної громади, зокрема з двох боків: як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та як об'єкта діяльності органів публічної влади. Реалізація цього завдання є основою не тільки для подальших наукових розвідок, але й для практичного застосування, зокрема для розробки сучасних моделей і технологій здійснення місцевого самоврядування, удосконалення його правового та організаційного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Різним аспектам функціонування територіальної громади присвячено нові наукові праці О.М.Крутій (проблеми діалогу у системі місцевого самоврядування), В.М.Кузьміна (інтеграційне управління територіальною громадою), О.М.Макаренка