

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 332

В. Н. ПАРСЯК, Д. А. ЛОМОНОСОВ

РЕКОНСТРУКЦІЯ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МІСТ

Розглянуто питання оптимізації роботи органів місцевого самоврядування в контексті переходу до концепції стратегічного управління розвитком міст. Запропоновано алгоритм реконструкції структури виконавчих органів міських рад, який враховує характерні особливості міста.

Ключові слова: міське самоврядування, органи влади, менеджмент, стратегічне управління, організаційні структури.

The article considers the issues of local authorities work optimization in the context of transition to the concept of cities development strategic management. The reconstruction algorithm of the structure of the City Council executive bodies which takes into account the city specificity has been proposed.

Key words: local government, authorities, management, strategic management, organizational structure.

Офіційні дані статистичних звітів щоразу засвідчують: провідна роль у сьогоденні нашої держави, беззаперечно, належить містам – саме тут сконцентровано її основний демографічний, виробничий, інвестиційний, науково-освітній і культурний потенціал. Його ефективне використання в інтересах відповідних територіальних громад є одним з пріоритетних завдань органів місцевого самоврядування. У дійсності ж, колосальному багатству, яке перебуває в їхньому розпорядженні, часто не можуть дати ради [7, с. 188–199]. Як наслідок, складно відшукати хоча б одне українське місто, яке б не потерпало від чисельних негараздів.

Здавалося б, за таких обставин органам місцевого самоврядування слід вдаватися до невідкладних та узгоджених зі структурами державної влади дій щодо найскорішого розв'язання існуючих проблем, аби міське середовище стало комфортним, безпечним і привабливим для проживання постійних мешканців, тимчасового перебування якнайбільшої кількості туристів, заохочення інвесторів. Між тим, невпевнені намагання змінити ситуацію на краще не приводять до бажаного результату. Серед причин, які стримують вирішення нагальних міських проблем, а подекуди й загострюють їх, можна виділити й ті, що мають відношення

до менеджменту. Вони безпосередньо пов'язані з недоліками в роботі органів місцевого самоврядування, зокрема:

– обмежене усвідомлення посадовцями установ місцевого самоврядування (від керівників до “рядових” співробітників) сутності й необхідності застосування прогресивних інструментів менеджменту. А інколи, й зятятим небажанням позбутися процедур прийняття рішень, які здебільшого успадковані з минулих часів, коли панували планова “передбачуваність” та економічний волонтаризм;

– наявність чисельних бюрократичних перепон, що перешкоджають не лише імплементації підприємницьких ініціатив і стали в цьому контексті справжньою “притчею во язицех”, але й актуальним реформаторським процесам, до яких закликають, які проголошують, на яких наполягають і тільки-но беруться до справи, як виявляються чисельні причини для гальмування навіть уже затверджених і узгоджених пропозицій;

– відсутність муніципальної складової у структурі державної статистичної служби, з наслідками чого стикнулися і ми, прагнучи поставити діагноз ситуації, в якій перебувають українські міста. Що вже казати про муніципальних керівників та громади, перші з яких – керують, а друга – оцінює діяльність своїх обранців за результатами. Часто – вже незворотними;

– відсторонення широких верств пересічних мешканців та регіональних ділових кіл від вирішення проблем, нагальних для них, а, відтак, і для міста в цілому. Додатково й переконливо про це свідчать результати проведеного опитування [2, с. 23–27]. Наприклад, рівень взаємодії органів місцевого самоврядування із громадськими організаціями, представниками підприємницького середовища визнали наближеним до задовільного лише близько чверті залучених респондентів. Тож і наслідки не змушують довго чекати на себе: підтримка з боку населення та бізнесменів заходів щодо виконання окремих планових рішень, залишає бажати кращого. А це суттєво ускладнює або віддаляє у часі досягнення поставлених цілей;

– брак молодих освічених кадрів з достатнім початковим досвідом державної служби; він особливо дається в знаки в органах місцевого самоврядування. Серед державних службовців органів місцевого самоврядування у 2010 р. частка молоді становила 27,9 %. Серед керівників цей показник ще менший – 13,8 % [4].

Виходом із ситуації, що склалася, вважаємо перегляд існуючих підходів до управління розвитком міст. Такі перетворення, безумовно, вимагатимуть і реорганізації роботи органів місцевого самоврядування. Вона тим паче є актуальною, з огляду на все більше поширення в роботі структур місцевої влади нових технологій, що отримали визнання в реальному секторі економіки. Серед них чинне місце посідає стратегічне управління – прихильність до його обов'язкового застосування у своїй роботі висловили більш як 88 % від загальної кількості учасників вищезгаданого анкетування.

Питання реконструкції структури органів місцевого самоврядування є об'єктом дискусій як серед науковців-теоретиків, так і серед управлінців-практиків. Зокрема, на думку В. Журавського, переважна більшість соціальних, економічних, політичних та інших ускладнень, що мають місце в Україні, породжені відсутністю належного місцевого самоврядування [5]. Учений наполягає на необхідності

реформування системи через розширення його компетенції з одночасним створенням належної матеріальної і фінансової бази для здійснення органами самоврядування покладених на них функцій і завдань.

Як зазначає В. Вакуленко, в умовах багатуукладної економіки у системі державного управління стратегічне планування – як одна з функцій стратегічного управління – є основним інструментом регулювання соціально-економічного розвитку міських поселень і раціонального використання ресурсів [4, с. 7]. Дослідник переконаний: воно має значний потенціал для підвищення ефективності менеджменту адміністративно-територіальних одиниць за умови застосування комплексу науково обґрунтованих напрямів, методів та прийомів, визначення стратегій та послідовної їх реалізації.

На невідповідність структури органів самоврядування (перш за все – малих міст) завданням, що ставлять перед ними законодавство, й потребам територіальних громад, неодноразово звертали увагу фахівці Асоціації міст України та громад [1; 6]. Завдяки їхній ініціативі розроблено проект постанови щодо нормативу кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до чисельності населення та механізм його визначення [1]. Отже, робота в цьому напрямку все ще триває.

Мета статті – надання пропозицій щодо реконструкції структури міських органів місцевого самоврядування в контексті застосування технологій стратегічного управління.

Процедура оптимізації роботи органів місцевого самоврядування у сфері стратегічного управління розвитком передбачає:

- ретельний аналіз функцій структурних підрозділів виконавчих органів міської ради, якими вони наділені;

- оцінку досвіду застосування стратегічного управління розвитком міста. Результатів, отриманих за її наслідками, може бути декілька. Так, скажімо, якщо підрозділ з відповідними функціями вже існує, цілком доречно виявити недоліки, які виникали в процесі їх виконання, і, за потреби, здійснити слушні перетворення (переміщення кадрів, перегляд обов'язків та відповідальності співробітників, ресурсне забезпечення подальшої роботи). У протилежному випадку реконструкції підлягатиме структура вже самого органу місцевого самоврядування через організаційне впорядкування діяльності знову створеної команди.

Спостереження за перебігом поточних подій у сфері муніципального управління, ретельний аналіз проблем, з'ясуванню природи яких приділена чимала увага впродовж виконаного дослідження, спілкування з працівниками органів державного управління при проведенні особистих інтерв'ю та анкетних опитувань переконливо довели: вибір на користь того чи іншого рішення з цього приводу мають бути виваженими і сповна враховувати дію фактору реальної обстановки (обсяги фінансових та інших ресурсів, кваліфікацію персоналу, кількість комунальних підприємств й чисельність мешканців населеного пункту, і, навіть, його географічне розташування). З огляду на це, розроблено алгоритм, блок-схемна інтерпретація якого наведена на рисунку. Його головне призначення – формалізувати процедуру вибору найкращого (за існуючих обмежень) варіанту упорядкування діяльності персоналу, залученого до розв'язання задач щодо стратегічного управління містом.

Як бачимо, логікою алгоритму передбачена альтернатива: створювати або постійно діючі (інститути міста, спеціалізовані управління, відділи), або тимчасові команди. Інститути міста, за нашим обґрунтованим переконанням, мають право бути в містах, які прийнято вважати центрами економічних районів; деякі з них, одночасно, – адміністративні центри певних областей). Їх в Україні – 10 (згідно з мережею інтегрального економічного макрорайонування). Нам відомо про існування інституту міста лише у Львові. Установа за організаційно-правовою формою – комунальне підприємство, яке підпорядковано виконавчому комітету міської ради. Результати попереднього аналізу виявили чисельні свідчення їх потужного економічного, інтелектуального, інноваційного, адміністративного потенціалу, якого цілком достатньо для заснування та забезпечення поточної діяльності структур подібного ґатунку.

Використовуючи ці можливості, інститути міста відіграватимуть провідну роль у стратегічному плануванні на територіях своєї відповідальності і залучатимуться до виконання замовлень інших. Приклад – делегування експертів до складу тимчасових робочих груп з розроблення стратегій розвитку малих міст і міських поселень районного значення. Разом з тим, допомога ззовні не звільняє службовців органів місцевого самоврядування усіх без виключення міст від проведення моніторингу, оцінки поточної ситуації, виконання інших обов'язків у контексті стратегічного планування.

Створення спеціалізованих управлінь виглядає доречним для великих та дуже великих міст, які при цьому не є центрами економічних районів (до їх числа належать дві третини обласних центрів). А відповідних відділів ускладі, наприклад, управління економіки – для середніх. Не виключений також розподіл вищезазначених функцій між окремими підрозділами. У випадку реконструкції їхньої структури, як бачимо, вибір на користь того чи іншого рішення вимагає відомостей про: чисельність населення в місті; його адміністративний статус; положення в територіальній структурі господарства; науковий та освітній потенціал. Для того аби результати здійснених перетворень забезпечили інтеграцію аналітичної та синтетичної інформації з різних підсистем міста, а також із зовнішнього середовища, й підготовку проектів управлінських рішень, необхідне застосування процедур і методів, притаманних творчим технологіям.

Цілком очевидно, що вибір перших трьох із запропонованих варіантів реконструкції структури виконавчих органів міської ради вимагатиме визначення функцій новостворених організаційних одиниць, а в разі поділу їх на окремі елементи – для кожної зі складових. Пропозиції з цього приводу знайшли відбиток у таблиці. Як бачимо, йдеться про три складові: з проектування, із забезпечення виконання стратегії та з моніторингу.

З урахуванням викладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Виглядає таким, що не може бути відтермінованим у часі, процес реформування структур органів місцевого самоврядування, яке треба розглядати в контексті перетворень, що відбуваються в Україні. Будь-які зволікання з цього приводу не йдуть на користь а ні владі, а ні мешканцям населених пунктів: від мегаполісів до селищ. І, навпаки, їх результатом має стати консолідація зусиль, спрямованих на поліпшення засобами стратегічного управління якості міського середовища й забезпечення належної якості життя городян.

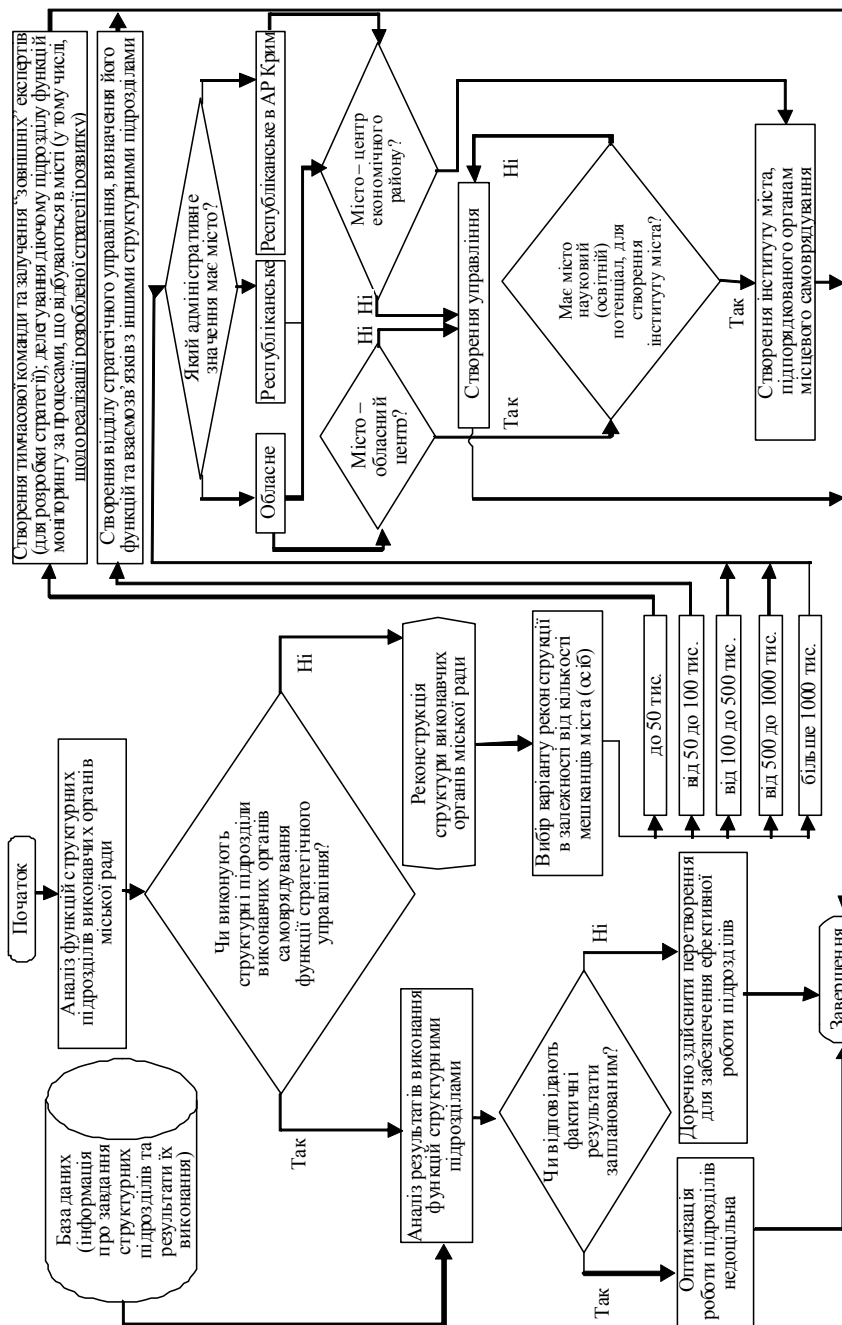


Рисунок. Алгоритм оптимізації роботи виконавчих органів місцевого самоврядування

Функції органів стратегічного управління

Групи	Зміст
Проектування	Розроблення та подання концепцій, проектів стратегій розвитку міста, нормативно-правових актів, звітів про результати моніторингу, програм соціально-економічного розвитку (в узгодженні зі стратегіями). Формування проектів місцевих цільових програм відповідно до коротко-, середньо- та довгострокових цілей розвитку міста. Забезпечення методичного супроводу реалізації стратегій, програм соціально-економічного розвитку, місцевих цільових програм
Забезпечення виконання стратегій	Підготовка пропозицій щодо координації та взаємодії під час виконання стратегій, програм соціально-економічного розвитку та місцевих цільових програм. Визначення виконавців проектів й джерел фінансування окремих робіт за визначеною стратегією
Моніторингу	Збирання, накопичення, опрацювання, систематизація, збереження та передача корисних і достовірних відомостей, які відбивають процеси, що відбуваються всередині міста, в його зовнішньому середовищі, визначають потенціал і потреби громади. Спостереження за виконанням стратегій, програм соціально-економічного та культурного розвитку, обробка результатів опитувань. Моніторинг законодавства з метою забезпечення відповідності дій виконавців стратегій, програм соціально-економічного розвитку, цільових програм змінам у нормативно-правовій базі

Запроваджуючи реформи, маємо запобігти характерного для бюрократів зловживання стандартними процедурами. Вибір на користь того чи іншого рішення має бути зроблений з урахуванням особливостей населеного пункту, проблем, які перед ним постали, зважаючи на ресурсну базу місцевого самоврядування.

Література:

1. Асоціація стурбована внесенням до Уряду проекту постанови Кабінету Міністрів “Про типові штати органів місцевого самоврядування” // Асоціація міст України та громад. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>.

2. *Бережна З. Я.* Вивчення досвіду стратегічного управління в містах Південного регіону шляхом опитування працівників органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади / З. Я. Бережна, Д. А. Ломоносов // Економіст. – 2011. – № 9. – С. 23–27.

3. *Вакулєнко В. М.* Стратегічне планування економічного розвитку великого міста як інструмент підвищення ефективності його управління : дис. ... к.держ.упр. / В. М. Вакулєнко. – К., 2003. – 200 с.

4. Вікова структура державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування // Національне агентство України з питань державної служби ; Альбом статистичних таблиць за даними звітності по формі № 9-ДС. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/analytics/saw.dll?PortalPages&_scid=g4acLbuM7IU.

5. Журавський В. Реформа місцевого самоврядування в Україні: плюси та мінуси / В. Журавський // Юриспруденція on-line ; Конституційне право. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=676>.

6. Звернення Асоціації малих міст України Міністру з питань регіональної політики та будівництва України Куйбіді В. С. // Асоціація малих міст України / Звернення / 2009. – Режим доступу : http://astu.com.ua/_ld/0/13_Doc010.pdf.

7. Парсяк В. Н. Міста України: занедбана складова держави / В. Н. Парсяк, Д. А. Ломоносов // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 2 (128). – С. 188–199.

Надійшла до редколегії 18.04.2012 р.

УДК 352

А. В. МЕЛЯКОВ

ТОПОНІМІЧНА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто діяльність органів місцевого самоврядування з найменування та перейменування об'єктів міст. Викладено принципи та конкретні приклади такої діяльності. Показано, що реалізація топонімічної політики має бути спрямована на об'єднання членів територіальних громад навколо вирішення проблем гуманітарного розвитку.

Ключові слова: патріотизм, топонімічна політика, топонімічні комісії.

In the article activity of organs of local self-government is considered from the name and renaming of objects of municipal environment. Principles and concrete examples of such activity are expounded. It is shown that realization of toponymy politics must be sent to the association of members territorial of society round the decision of problems of humanitarian development.

Key words: patriotism, toponymy politics, toponymy commissions.

Моніторинг інформаційного простору показує, що практично в кожному великому місті України регулярно відбуваються події, пов'язані з реакцією населення на ті чи інші ініціативи суб'єктів топонімічної політики. Серед останніх: громадяни, представники органів місцевого самоврядування (ОМС), громадських об'єднань тощо. Така активність населення у справі найменування та перейменування урбанонімів є закономірною, адже, як слушно зазначає М. Кальницький, "... назва вулиці – це звернення до особистого життя людей, які на цій вулиці живуть" [15].

Усе вищенаведене робить актуальним розробку такого алгоритму дій місцевої влади в контексті реалізації топонімічної політики, за допомогою якого можна було би вирішувати такі завдання: запобігати конфліктам, що зумовлені належністю громадян до різних поколінь, політичних сил тощо; зберігати і популяризувати історію