



Ольга Лебединська,

*доктор наук з державного управління, професор,
декан факультету територіального управління
і соціально-економічного розвитку НАДУ,
заслужений працівник освіти України*

Володимир Вакуленко,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

Вікторія Колтун,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

Система органів місцевого самоврядування регіону: динамічна модель структури

У статті проаналізовано розвиток системи органів місцевого самоврядування регіону; запропоновано динамічну модель структури даної системи; сформульовано пропозиції щодо подальшого розвитку регіональної системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, регіон, регіональна політика, розвиток системи місцевого самоврядування регіону.

In this article are analyzed the local self-governance bodies regional system's development; the dynamical model of structure of this system is proposed; formulated the proposals for next development of this system.

Key words: local self-governance bodies, region, regional policy, the local self-governance bodies regional system's development.

Постановка проблеми. Як зазначається у Посланні Президента України Віктора Януковича до Українського народу, "Реформа місцевого самоврядування з метою суттєвого розширення повноважень влади на місцях, створення його економічного фундаменту, забезпечення виконавчими функ-

ціями - це завдання на найближчу перспективу" [12]. Сучасний етап розвитку та реалізації як державної політики у сфері місцевого самоврядування, так і регіональної політики передбачає удосконалення методологічних підходів. На їх основі уможливиться більш адекватне реагування на постійно змінюване середовище і оптимізує, таким чином, реалізацію державних цілей, програм та власне функціонування системи органів місцевого самоврядування регіону.

Короткий огляд основних публікацій за темою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сучасними фахівцями у галузі місцевого самоврядування та регіонального управління вже сформовано пласт фундаментальних напрацювань, спрямованих на оптимізацію функціонування вказаної системи. Так, зокрема, фундаментальними у цій сфері є праці О.В.Батанова [1], В.І.Борденюка [4], В.В.Воротіна [5], В.С.Куйбіди [7], О.Д.Лазор і О.Я.Лазора [6], В.В.Мамонової [10] та ін. У працях названих учених були детально охарактеризовані особливості функціонування системи місцевого самоврядування, зокрема регіонального рівня. Однак сучасність характеризується динамічними змінами правового поля, відбувається "нова хвиля" реформ [12]. Саме тому, на наш погляд, необхідним є розвиток методологічних підходів, який би уможливив ефективну реалізацію державної політики у сфері місцевого самоврядування на регіональному рівні.

Мета і завдання дослідження. Як впливає з аналізу низки сучасних джерел (наприклад Утрехтської декларації), необхідно вибудувати певну методологічну модель, яка б працювала у змінному середовищі, була відносно стійкою до перманентних зовнішніх несприятливих впливів. Суттєвою вимогою до вказаної моделі є те, що вона повинна передбачати сутнісний аналіз еволюції функціональних зв'язків між елементами системи органів місцевого самоврядування в регіоні та уможливлювати формулювання на його основі адекватних відповідей на виклики часу.

Виклад основного матеріалу. Оскільки апріорі правильним вбачається розуміння системності елементів місцевого самоврядування в регіоні, логічним видається для побудови бажаної моделі застосування методологічних підходів, що традиційно належать до теорії систем. Найбільш відомими з них є такі: модель чорної скрині, модель складу, модель структури, структурна схема. Розглянемо останні з них як такі, що найбільш адекватно відображають еволюціонуючі системи.

За усталеним у сучасній науці визначенням, модель структури - це "сукупність необхідних і достатніх для досягнення цілі відносин між елементами системи" [14, с. 104]. Водночас відомо, що кількість відносин між елементами системи може бути нескінченною, саме тому розглядаються лише суттєві з них. Динамічна модель структури передбачає відображення як функціонування системи, так і її внутрішні зміни та зміну взаємозв'язків

між елементами. Враховуючи тривалі зміни у системі органів місцевого самоврядування регіону (далі - СОМСР), що вже можуть інтерпретуватися як її атрибутивна ознака, найбільш доцільним з методологічної точки зору видається зосередження уваги на тенденціях, що характеризують трансформацію вказаних функцій та зв'язків. На наш погляд, відносини між елементами системи мають описуватись з точки зору функцій щодо досягнення цілі. Оскільки чинне законодавство та наукові джерела не визначають єдиного усталеного підходу щодо цілей системи органів місцевого самоврядування, звернімося до наступного бачення. Вважаємо, що "досягнення цілі" СОМСР може коректно інтерпретуватись на кількох методологічних рівнях - формальному (здійснення повноважень), змістовному (надання послуг) та сутнісному (реалізація розвитку людських сутнісних сил через процеси суспільного буття в контексті феномену місцевого самоврядування). На нашу думку, є виправданим на даному етапі використовувати вказані підходи до опису цілі як єдине системне бачення складного завдання. Таким чином, при побудові динамічної моделі нас будуть цікавити трансформації відносин та функцій між елементами СОМСР.

Сучасна Концепція державної регіональної політики дає таке визначення регіонам: "визначені законодавством територіальні утворення з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь)" [8]. Очевидно, що критеріям, закладеним у цьому визначенні, цілком відповідає сучасний район та область. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" надає такий перелік органів місцевого самоврядування, які присутні в регіоні: сільська, селищна, міська рада; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; органи самоорганізації населення; районні у місті ради (у випадку їх створення); районна рада; обласна рада.

Як зазначалось вище, основною метою побудови динамічної моделі структури для СОМСР є визначення специфіки трансформації зв'язків між ними відносно здійснюваних функцій, спрямованих на досягнення мети. У разі наявності триєдиної цілі обґрунтованим вбачається підхід, за якого функціонування елемента буде описуватись по чергово стосовно кожної складової цілі. Побудову моделі розпочнемо із аналізу функцій місцевих рад базового рівня (села, селища, міста). З точки зору досягнення формальної складової існуючої цілі (реалізації покладених на місцеві ради повноважень) варто звернути увагу як на позитивні, так і негативні аспекти реалізації функцій. До позитивних можливим вбачається віднести чітко зафіксовані у законодавстві питання виключної компетенції місцевих рад, які не перетинаються із власними (самоврядними) або, тим більше, із делегованими (ст. 1; 16; 26-39 тощо базового закону). Негативними є такі аспекти: "Ускладнилися та погіршилися зв'язки і взаємодія між ... територіальними громадами та рада-

ми. Поширилася практика розбазарювання комунальної власності, передусім - землі, яка є основним багатством сільських та селищних громад..." [11, с. 5].

Аналіз функцій щодо досягнення змістовного аспекту цілі (надання послуг) виявив ось що. Відповідно до розвитку суспільної свідомості та формування законодавчого поля, що регулює надання послуг та управління якістю, збільшується кількість місцевих рад, які приводять свою діяльність у відповідність із зростанням значення якісно надаваних послуг, однак кількість таких рад є вкрай недостатньою. Як зазначає В.Латишева, "Наразі в Україні запровадили систему управління якістю близько 3% виконавчих комітетів міських рад" [9]. Зважаючи на принципи автономії, очевидно, рішення щодо переорієнтації своєї діяльності на надання якісних послуг місцева рада може прийняти тільки самостійно. Однак сам факт прийняття такого рішення є показником відповідності наявного стану органів місцевого самоврядування (далі - ОМС) "викликам часу" за Дж.Тойнбі. Тобто здійснення функції, що розглядається, поступово трансформується в позитивному напрямі.

Щодо функцій місцевих рад з досягнення третьої складової цілі - сутнісної, то виходячи з традиційного для вітчизняної наукової думки розуміння людської природи через поняття "творчості" і "свободи" [2], зазначимо наступне. Об'єктивним показником діяльності місцевих рад щодо розвитку вказаних сторін людської сутності можна вважати комплекс актів локальної нормотворчості, спрямованих на формування інноваційного середовища та інновативного простору. Йдеться, зокрема, на правовому рівні про статuti територіальних громад (далі - ТГ). Аналіз статистичних даних свідчить, що кількість таких документів поступово зростає. Також формується цілий пласт інноваційних практик у ТГ, що ініціюються саме місцевими радами. Тому, на нашу думку, вказану тенденцію можливо тлумачити як позитивну трансформацію функції місцевих рад із реалізації цілі.

Аналіз трансформації функцій виконавчих органів місцевого самоврядування з точки зору досягнення триєдиної цілі виявив наступне. Перший рівень - формальна сторона (реалізація повноважень) характеризується фактами здебільшого негативно, адже спираються при формулюванні даного твердження на факти дублювання повноважень; неповного фінансування делегованих повноважень; недостатнього освітньо-кваліфікаційного рівня працівників [11]. Водночас аналіз фахових публікацій дає підстави зафіксувати позитивну тенденцію в трансформації здійснюваних функцій. Так, у наукових працях останніх років звертається увага на інновації в організації діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Найбільший інтерес для нас становить те, що вищезгадана позитивна тенденція трансформації функцій значною мірою перейшла та вже, фактично, належить до другої складової триєдиної цілі - надання послуг. Так, як свідчить проведений у

процесі підготовки даного дослідження аналіз, найбільша питома вага інноваційних змін у діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування стосується саме процесів надання послуг. Йдеться, вочевидь, про запровадження систем управління якістю. Власне, поступова переорієнтація виконавчих органів рад на надання послуг може витлумачуватись як позитивна трансформація функцій з реалізації другого рівня цілі місцевого самоврядування як такого. Зазначений процес характеризується перенесенням центру ваги всієї системи органів місцевого самоврядування регіону на діяльність, спрямовану на досягнення другої складової цілі - якісного надання послуг. На наш погляд, саме у вказаній переорієнтації криються перспективи подальшого розвитку системи місцевого самоврядування як вітчизняного, так і світового рівня.

Що стосується третьої складової цілі, то, як відомо, "творчість як синтез різних форм людської діяльності, родова ознака і родова сутність людини, форма її буття, самодіяльності і самоутвердження *не може зводитися*, - (курсив наш) - до будь-якої активності людини або ототожнюватися з певними формами діяльності" [2, с. 427]. Саме через неможливість зведення сутнісної ознаки людини до певного, виокремленого виду діяльності, вважаємо, що найбільш коректно вказана складова цілі реалізовується через узагальнений напрям діяльності, вектор якого є співвіднесеним із реалізацією дванадцяти принципів доброго, належного врядування, метою якого є демократизація суспільного розвитку. Відомо, що в 2009 р. Мінрегіонбуд активно впроваджував Європейську стратегію щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка насамперед стосується виконавчих органів місцевих рад [8; 11]. На наше переконання, загальний вектор впровадження дванадцяти принципів Європейської стратегії пов'язаний саме із сутнісними характеристиками людини. Зокрема, ключовими є поняття "верховенства права", "відкритості та прозорості", "інновацій та відкритості до змін", які безпосередньо характеризують розвиток та самореалізацію. Прикладами успішної реалізації вказаних 12 принципів можуть слугувати практики, запроваджені в діяльність виконавчих органів Бориспільської, Вінницької, Славутицької тощо міських рад. Таким чином, обґрунтованим вбачається висновок щодо поступової позитивної трансформації діяльності виконавчих органів місцевих рад із реалізації третьої складової цілі.

Органи самоорганізації населення (далі - ОСН) є доволі цікавим об'єктом для дослідження. Сам факт подвійної залежності від волі інших суб'єктів процесу реалізації права місцевого самоврядування, на перший погляд, суттєво звужує права та применшує статус ОСН. Однак насправді створює передумови та дає підстави тлумачити самі ОСН як формалізований кількісний та функціональний показник у системі ОМС регіону. Так, за кількістю ОСН можна зробити висновок і про активність свідомого населення, і про ціле-

спрямовану діяльність місцевих рад та їх виконавчих органів із сприяння розвитку мережі ОСН. Крім того, вказану кількість ОСН та здійснюваних ними повноважень із розрахунку на кількість виборців (вік повної правосудатності) та територію можна розглядати як інтегрований показник взаємодії населення (тобто - територіальних громад) і ОМС.

З точки зору реалізації формальної складової цілі, слід зазначити наступне. Більшість дослідників, наприклад [3], наголошує на тому факті, що ОСН досить ефективно виконують повноваження як власні, так і делеговані, причому вже очевидною є тенденція до зростання кількості виконуваних повноважень. Це забезпечується наявністю ряду правових "запобіжників". Так, відповідно до ст. 25 Закону України "Про органи самоорганізації населення" підставою для дострокового припинення повноважень ОСН може бути невиконання рішень місцевої ради або загальних зборів громадян. Щодо реалізації другої складової цілі, слід підкреслити наступне. Зважаючи на те, що в масштабах України ОСН поки що не запроваджують у своїй діяльності системи управління якістю, то, з формальної точки зору, фіксувати позитивну трансформацію функцій ОСН було б некоректно. Водночас неформалізовані чинники у вигляді механізмів громадського та депутатського контролю за якісним наданням послуг усе ж таки існують. До них можна віднести види форми контролю, передбачені ст. 5; 12; 24 тощо Закону України "Про органи самоорганізації населення". Проблеми та перспективи запровадження систем управління якістю в ОСН, особливо крупних - мікрорайонного, районного у місті тощо, рівнів - можуть становити *напрями подальших досліджень*.

Діяльність ОСН, спрямована на досягнення третього, сутнісного, рівня цілі системи органів місцевого самоврядування може коректно інтерпретуватись як така, що має позитивні тенденції трансформації. Дане твердження вбачається досить обґрунтованим, зважаючи на широту спектра можливостей, які створюють ОСН для реалізації людської сутності. Вказані аспекти ґрунтовно розробляються у фахових працях останніх років [3; 14]. Оскільки обсяг даної публікації не передбачає детальний аналіз видів та способів діяльності ОСН, пов'язаної із реалізацією людських сутнісних сил, і це не становить мету дослідження, то розгляд їх кореляції залишається перспективним напрямом для подальших фахових розвідок.

Відомо, що районні у місті ради мають статус, який умовно можна характеризувати як "вторинний" відносно ради міської (а це підтверджується формулюванням із базового Закону щодо їх утворення та специфіки формування переліку повноважень, рядом практик українських міст); окремо їх функціонування може не розглядатись, зважаючи на обмежений обсяг публікації.

Аналіз трансформації функцій районних та обласних рад звертає увагу на невідповідність норми ст. 2 Закону України "Про статус депутатів місце-

вих рад" нормам, викладеним у пп. 3, 4, 5, 6 ст. 2 Закону України "Про вибори депутатів ВР АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", відповідно до якої районні та обласні ради формуються на пропорційній основі. У сучасних документах державної політики сфери місцевого самоврядування та державної регіональної політики зафіксовано факт непередставленості у районних та обласних радах територіальних громад та районів. Варто зазначити, що подібні констатації простежуються як у публікаціях науковців, так і в документах державної політики у сфері місцевого самоврядування вже тривалий час, причому вказана ситуація дедалі погіршується, що може трактуватись як негативний вектор трансформації відносин даного виду ОМС із іншими елементами досліджуваної моделі щодо досягнення формальної складової означеної цілі.

Проведений аналіз виявив, що сам факт запровадження систем управління якістю (далі - СУЯ) відображено на офіційних сайтах (станом на 8 червня 2010 р.) лише однієї обласної ради (Сумської, стосовно ряду районів області) та деяких районних. Очевидно, що наведені показники свідчать про вкрай повільні позитивні зрушення щодо досягнення другої складової цілі системи місцевого самоврядування на рівні як області, так і району.

Водночас кількісний аналіз нормативних документів, які формують інноваційне та демократичне середовище регіонів (що на рівні району та області може характеризувати діяльність із досягнення третьої складової цілі), виявив, що на офіційних сайтах у 8 областях та кількох розглянутих районів зазначені документи оприлюднено (станом на 8 червня 2010 р.). Очевидно, що вказані програми відображають лише формальний бік процесу, однак аналіз динаміки їх розробки та затвердження дає змогу констатувати певну позитивну трансформацію функцій із досягнення третьої складової цілі регіональної системи органів місцевого самоврядування. Безперечно, змістовий та функціональний аналіз вказаних документів також має бути проведений, однак обсяг даної публікації його не передбачає, тому він становитиме досить широке поле для подальших досліджень.

Висновки. Побудована у процесі підготовки даного дослідження динамічна модель структури дала змогу сформулювати такі висновки. Діяльність, спрямована на досягнення формальної складової цілі СОМСР, характеризується, головним чином, негативною тенденцією. Єдиним винятком є ОСН, які адекватно виконують комплекс повноважень. У термінах даного дослідження це може бути інтерпретовано як глибинний, сутнісний зв'язок із суспільною людською природою, який простежується і в діяльності всієї СОМСР, спрямованої на досягнення змістової та сутнісної складової цілі. Вказана трансформація характеризується позитивною тенденцією.

Вищенаведений теоретичний висновок має важливе практичне значення, адже дає змогу сформулювати пропозицію щодо переорієнтації век-

тора функціонування СОМСР. На нашу думку, домінування позитивних тенденцій на рівні діяльності щодо досягнення другого аспекту цілі - змістово-му, тобто надання якісних послуг - дає змогу розглядати саме цю складову триєдиної мети як таку, що об'єктивно вимагає реалізації на сучасному етапі суспільно-історичного розвитку.

Отже, у даному дослідженні розроблено динамічну модель структури СОМСР; запропоновано методологічний підхід щодо визначення її цілі; встановлено специфіку трансформації функцій елементів СОМСР.

Перспективи подальших розвідок пов'язані із аналізом проблем та перспектив запровадження систем управління якістю в органах самоорганізації населення; визначенням специфіки відносин між окремими елементами системи органів місцевого самоврядування регіону в умовах реалізації нової регіональної політики.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. моногр. / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. - К. : Атіка, 2007. - 864 с.
2. *Андрущенко В. П.* Філософія : навч. посіб. / В. П. Андрущенко, Л. В. Губерський, І. Ф. Надольний та ін. - 3-тє вид., стер. ; за ред. І. Ф. Надольного. - К. : Вікар, 2003. - 457 с.
3. *Бондаренко В. Д.* Інститут самоорганізації населення як елемент місцевого самоврядування / В. Д. Бондаренко // Державне управління та місцеве самоврядування : наук. вісн. Акад. муніцип. упр. - К., 2009. - Вип. 2 (8). - С. 351-355. - (Серія "Управління").
4. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. - К. : Парлам. вид-во, 2007. - 576 с.
5. *Воротін В. Є.* Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія / В. Є. Воротін ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. - К. : УАДУ, 2002. - 392 с.
6. *Заяць Д. Д.* Розвиток місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект : наукова розробка / авт. кол. : О. Д. Лазор, Д. Д. Заяць, А. О. Лазор ; за наук. ред. О. Я. Лазора. - К. : НАДУ. - 2009. - 52 с.
7. *Кавер І. К.* Самоврядування територіальної громади : монографія / І. К. Кавер, В. С. Куйбіда. - Л. : Літопис, 2006. - 108 с.
8. Концепція державної регіональної політики. - Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/news/print.php?id=895>
9. *Латишева В.* Характеристика сучасного стану та можливості запровадження шести принципів хорошого управління в Україні / В. Латишева. - Режим доступу : [http://www.oridu.odessa.ua/mo/Presentation1\(Latysheva\).ppt](http://www.oridu.odessa.ua/mo/Presentation1(Latysheva).ppt)
10. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком : монографія / В. В. Мамонова. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. - 196 с.
11. Матеріали до загальноукраїнського круглого столу "Перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні" м. Київ, 27 трав. 2010 р. / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. - 124 с. - Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/>

12. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>

13. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення / Г. Чапала // Право України. - 2004. - № 2. - С. 127-133.

14. Шарапов В. М. Универсальные технологии управления / В. М. Шарапов, Е. В. Шарапова. - М. : Техносфера, 2006. - 496 с.

Ольга Лебединська,

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ,
заслужений працівник освіти України*

Інна Валентюк,

*кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

Державне регулювання розвитку регіону: проблеми та перспективи

У статті досліджено сутність та особливості державного регулювання розвитку територій України. Висвітлено основні проблеми державного регулювання регіонального розвитку. Запропоновано шляхи вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів.

Ключові слова: регіон, територія, розвиток, державне регулювання, державне управління, регіональне управління, державна регіональна політика, механізми.

The article explored the essence and peculiarities of state regulation of the region in Ukraine. The basic problems of state regulation of regional development. The ways of improving state regulation of regional development.

Key words: region, area, development, government regulation, public administration, regional administration, state regional policy, mechanisms.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасні підходи до формування стратегії розвитку України відзначені поглибленням процесів децентралізації державного управління, формуванням новітньої моделі регіонального управління та активізацією сукупного економічного, соціального, ресурсного потенціалу регіонів для забезпечення сталого зростання держави.

На державному рівні проголошено, що регулювання соціально-економічного розвитку регіонів належить до пріоритетних завдань державного управління, є одним із ключових питань у процесі становлення нової мо-