

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

**Ефективна ЕКОНОМІКА**

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 2, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 338.2:353.001.73

*Л. Г. Чернюк,  
д. е. н., професор, Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, м. Київ*

## МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВЛАДИ В СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

*L. G. Chernyuk,  
PhD, Professor, Institute for Demography and Social Studies of NAS of Ukraine, Kyiv*

### LOCAL GOVERNMENT IN THE REGIONAL MANAGEMENT

*Стаття присвячено розгляду особливостей і специфіки управління регіональним розвитком, визначенню ролі місцевих органів влади в системі регіонального управління. Розкрито сутність, зміст та функції місцевих органів влади, їх значимість в регіональному розвитку. Обґрунтовані напрями підвищення дієвості та активізації владних структур в оптимізації та удосконаленні регіонального управління.*

*This paper is devoted to consideration of the specific characteristics and management of regional development, the definition of the role of local authorities in the regional administration. Essence, meaning and functions of local authorities, their importance in regional development. Reasonable towards increasing efficiency and intensification of power structures in optimization and improved regional management.*

**Ключові слова:** *місцеві органи влади, регіональне управління, регіональний розвиток, суб'єктами господарювання, місцеві бюджети.*

**Keywords:** *local government, regional government, regional development entities, local the Budget.*

**Постановка проблеми.** Сучасний стан економіки України характеризується процесом завершення переходу до ринкових відносин та інтенсивного їх розвитку, що потребує пошуку нових форм і методів управління розвитком господарських систем. Управління регіональним розвитком являє собою одну із основних рушійних сил цього процесу і повинно відповідати характеру трансформаційних відносин. Демократизація суспільних відносин в країні і перенесення центру ваги ринкових перетворень на цій основі на регіональний рівень вимагають створення відповідного інструментарію впливу з боку місцевих органів влади на характер неоднорідних економічних процесів. Ці проблеми в тій чи іншій мірі висвітлені в роботах провідних науково-дослідних установ та в працях українських вчених-економістів, проте ряд аспектів залишається ще недостатньо вивченими. В першу чергу це стосується наукового визначення сутності та змісту місцевих органів влади, окреслення їх функцій, виявлення їх ролі в регіональному управлінні в перехідний період та в розвитку в економічних систем регіону, внутрішньої організації управлінських органів, методів та засобів впливу на розвиток регіональної економіки з боку місцевої влади, обґрунтування показників ефективності розвитку регіональних економічних систем, організаційного і правового та інформаційного забезпечення управлінських процесів в регіоні, без чого неможливо здійснювати як поточну управлінську діяльність в регіонах, так і проведення виваженої регіональної політики.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Місцеве управління розглядалося такими вченими, як Лазор О.Д. та О.Я. Лазор О.Я. Проблема регіонального розвитку та управління висвітлюється в роботах В. Бутова, Т. Безверхнюк, З. Герасимчук, Л. Зайцевої, К. Зубкова, В. Керещмана, Ф. Кожуріна, А. Крутлашова, Н. Межведєва, О. Оболенського, А. Ремхельда, С. Романюка, З. Тітенко, О. Топчієва, але питанню місцевих органів влади в системі регіонального управління приділяється не достатньо уваги.

**Метою** є дослідження питання місцевих органів влади в системі регіонального управління.

**Виклад основного матеріалу.** В процесі формування ринкової економіки неминучим є підвищення ролі регіонів і їх органів управління в здійсненні відтворювальних процесів в регіональних господарських системах, що підтверджується досвідом країн з розвинутими ринковими відносинами. Розв'язання проблем на макроекономічному рівні може бути ефективним лише при всебічній підтримці й активному сприянні заходам на мікроекономічному рівні в рамках здійснення виваженої регіональної політики. Перелік завдань, які сьогодні повинні вирішувати регіональні органи управління є достатньо широким, це: забезпечення оптимального функціонування і розвитку господарства регіону; створення умов для підвищення рівня і якості життя населення територій; формування фінансових ресурсів (у вигляді доходів бюджету), необхідних для реалізації державних і регіональних управлінських структур; розвиток соціальної сфери, необхідної для життєдіяльності населення даної території; охорона навколишнього середовища як єдиного джерела проживання тощо. Реалізація цих завдань неможлива без створення адекватної системи управління на регіональному рівні.

Регіональне управління – це вид суспільної управлінської діяльності по плануванню та регулюванню соціально-економічних процесів на території регіонів, які характеризуються поєднанням соціальних і економічних процесів, сукупністю умов відтворювальної діяльності. В практичній площині під регіональним управлінням слід розуміти координацію місцевих органів управління відтворювальних процесів в регіоні з метою досягнення їх збалансованого розвитку. Соціально-економічний розвиток регіону часто стримується відсутністю чіткого механізму і розмежування функцій управління на різних рівнях – загальнодержавному, галузевому, регіональному, місцевому. На території регіону в його межах пересікаються інтереси загальнодержавного, галузевого і регіонального характеру, що потребує вироблення гнучкої, адаптованої до ринкових умов, регіональної системи управління, яка б забезпечила соціально-економічну ефективність відтворення в регіоні в контексті державної регіональної політики.

Державної регіональної політика та її реалізація направлені на створення умов для оптимальної економічної самостійності регіонів, впровадження організаційних, правових та економічних заходів для забезпечення ефективного державного регулювання процесів регіонального розвитку та координації міжрегіональних зв'язків. Це цілісна сукупність заходів, спрямованих на стимулювання ефективності соціально-економічного розвитку регіонів, раціональне використання їхніх ресурсних потенціалів та обґрунтування виважених пріоритетів, забезпечення сприятливих умов для життєдіяльності населення. Суб'єктами її виступають центральні, регіональні та місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які виходячи зі своєї компетенції вирішують питання, пов'язані з соціально-економічним розвитком регіонів та їх управлінням.

Структурні рівні інституційної підсистеми управління регіональним розвитком з визначенням їх задач, цілей, функцій та повноважень можна узагальнено представити таким чином.(рис. 1).

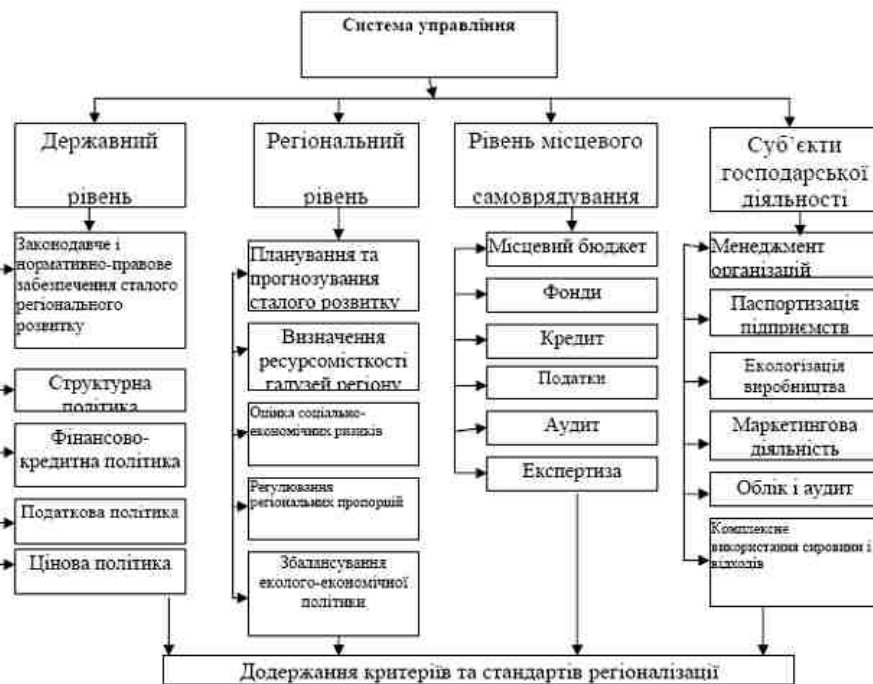


Рис. 1. Узагальнена схема управління регіональним розвитком

Основа формування системи управління регіональним розвитком в ринковому механізмі господарювання складає: формування системи цілей, обґрунтування принципів, визначення методів забезпечення здійснення нових видів управління, розробка шляхів реалізації поставлених цілей. До комплексу обґрунтованих принципів регіонального управління як базових положень, як інтегрованих форм знань апробації на практиці здійснення чіткого впливу на прийняття управлінських рішень, можна віднести принципи загального характеру – історизму, системності, комплексності, єдності регіональної політики, науковості, ефективності, оптимальності, варіантності, стимулювання, пріоритетності, а до специфічних для регіонального управління – принцип єдності всіх видів управління, самостійності і самозабезпеченості потреб регіону, пропорційності, компліментарності, узгодженості інтересів, емергентності, відповідності, ієрархічності, функціональної інтеграції, зворотного зв'язку, різноманітності, відповідальності. Їх врахування сприятиме забезпеченню удосконалення регіонального управління та прийняттю вірних управлінських рішень, в тому числі і на місцевому рівні.

В системі регіонального управління визначну роль відіграють місцеві органи влади. Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] закріплено повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування, розрізняючи власні й делеговані повноваження. Виконавчу владу в областях і районах відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [1] здійснюють місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Наразі, пріоритетом ефективного регіональної політики має бути розвинене місцеве самоврядування і дієздатні територіальні громади як первинні суб'єкти самоврядування. Місцеві органи влади мають здійснювати регулятивно-контролюючу діяльність з врахуванням форм і методів організації такої діяльності; питань формування витрат місцевого бюджету; системи місцевих податків і дотацій держави та визначенням їх ролі в соціально-економічному розвитку регіонів.

Місцеве управління – це законодавчо забезпечене право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Лазор О.Д. та О.Я. Лазор О.Я. розглядають місцеве управління як «складний механізм, який об'єднує діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території, що є складовою частиною державного механізму управління» [3]. Основне призначення місцевого управління як системи суб'єктивно-об'єктивних взаємозв'язків це - створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громади якісних та доступних послуг, посилення дієвості та активності громади. До основних сфер впливу місцевого управління, які визначені й офіційно закріплені в Конституції та законодавстві України, відносять: управління соціально-економічним розвитком відповідної території, управління в сфері бюджету і фінансів, регулювання розвитку житлово-комунального господарства, побутового та торгівельного обслуговування, управління транспортом, зв'язком, освітою, охороною здоров'я, культурою, фізкультурою і спортом.

Суб'єктами місцевого управління є місцеві державні адміністрації - місцеві органи виконавчої влади, які здійснюють організацію та контроль фінансово-господарської діяльності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, реалізуючи делеговані їм повноваження. Об'єктами управління місцевих державних адміністрацій є об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку, а за умови делегування районними та обласними радами їм відповідних повноважень, в їх управлінні перебувають також і об'єкти спільної власності територіальних громад.

Організацію регулятивно-контролюючої діяльності місцевих органів влади як складової системи регіонального управління можна визначити як складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади на певній території в сфері фінансово-господарського простору. Місцеве управління – це діяльність щодо вирішення соціально-економічних, фінансових та загалом суспільних проблем у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами управління, до компетенції яких ці питання належать.

Організаційно-функціональна структура місцевого управління складається з організованих, функціонально взаємопов'язаних структурних частин - державних інститутів, що забезпечують функціонування системи державного управління на місцевому рівні і місцеве управління в їх вертикально-горизонтальній взаємозалежності та взаємодії.

В процесі економічного розвитку регіону місцеві органи влади відіграють визначну роль, зокрема у формуванні стратегії розвитку регіону, забезпеченні керівної ініціативи при формуванні регіональної економічної політики, у адмініструванні розроблених конкретних програм та проєктів розвитку регіону й розробці конкретних заходів для досягнення поставлених цілей, контролі їх реалізації, а також участі в мобілізації всіх ресурсів економічного розвитку і ефективного їх використання. Ініціюючи програми економічного розвитку вони виконують регулятивно-контролюючі функції щодо розвитку інфраструктури; підприємництва, використання комунальної власності, раціонального розпорядження коштами місцевих бюджетів як фінансової основи місцевого самоврядування; інформаційного забезпечення.

Однією з основних функцій місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування є організація діяльності територіальних громад в плані відповідальності за виконання делегованих державою повноважень, за організацію роботи підприємств, установ і організацій, розташованих на території громади, контролю за використанням земельних ресурсів, за формуванням бюджету, за пошуком додаткових ресурсних джерел.

Різноманітні функції як основні напрями діяльності місцевих органів влади щодо вирішення завдань місцевого управління, згруповані як владні функції та функції забезпечення громадських послуг, узагальнено за видами діяльності можна представити як політичні, економічні, соціальні, екологічні, інформаційні, культурні, побутові та виховні. Згідно Законом можна класифікувати функції місцевого самоврядування за формами діяльності: нормотворча; установча; контрольна; правоохоронна; за сферами діяльності: забезпечення комплексного розвитку території громади; планування бюджетно-фінансової діяльності; управління комунальною власністю й місцевими фінансами; забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах; соціального захисту населення; розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту; природоохоронної діяльності, регулювання земельних відносин; дозвольно-ресстраційну та інформаційну діяльність.

Широкий спектр можливої участі місцевих органів влади в господарській діяльності, перенесення акценту на регіональний рівень щодо розвитку соціальної інфраструктури, соціального захисту населення не забезпечує необхідної результативності і не дає підстав для оптимізму. Діючи нині принципи формування і виконання бюджету територіальних одиниць місцевого самоврядування не виправдовує себе, а існуюча бюджетна система не може забезпечити органам місцевої влади належної фінансової автономії, що зумовило виникнення гострих і надзвичайно складних для розв'язання проблем. Все це вимагає пошуку і розробки системи заходів по активізації діяльності місцевих органів влади в контексті удосконалення регіонального управління.

Надзвичайно вагому і багатопланову роль в соціально-економічному розвитку та удосконаленні регіонального управління країни та її регіонів, де діє місцеве самоврядування, відіграють місцеві фінанси, які варто розглядати відповідно до функцій, що покладено на місцеві органи влади. Загалом місцеві фінанси є сукупністю матеріальних засобів, способів та умов задоволення суспільних потреб місцевих самоврядних організацій. Це також система економічних відносин в сфері формування фондів грошових коштів, які використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій.

Посилення тенденції зростання ролі місцевих органів влади в економічній та соціальній сферах, в регіональному управлінні цими процесами

супроводжується зростанням ролі місцевих фінансів у регіональному розвитку, у забезпеченні економічного зростання. Вони як система відносин окремого напрямку пов'язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих та децентралізованих грошових коштів на місцевому рівні. Виконуючи функції з регулювання соціально-економічного розвитку відповідної території, зокрема розподільчу, контрольну, фінансову, регулюючу, стимулюючу, соціальну, органи місцевого самоврядування використовують як фінансову базу місцеві бюджети.

Перенесення ваги практичного реформування на регіональний рівень, насамперед, торкнулося фінансових відносин, де на передній план виступають пріоритети місцевих фінансів, які сконцентровані в місцевих бюджетах. Місцеві бюджети формують грошові фонди, здійснюють соціальну підтримку незахищених прошарків населення, розподіляють використання сформованих фондів фінансових ресурсів між галузями економіки, що фінансуються з місцевих бюджетів, здійснюють контроль за фінансово-господарською діяльністю суб'єктів економічної діяльності, що фінансуються з місцевих бюджетів. Місцеві бюджети є фундаментом, на якому побудоване і функціонує місцеве самоврядування, є інструментом керування економічними процесами на місцевому рівні. Ступінь фінансової самостійності місцевих органів влади характеризує як незалежність держави в цілому, можливості її економічного розвитку, так і рівень демократії.

Враховуючи те, що на даний час пріоритетом стає проблема створення фінансової бази для забезпечення діяльності місцевих органів влади, основне завдання полягає в розмежуванні фінансів центральної, регіональної і місцевої влади з врахуванням регіональних інтересів та нового адміністративно-територіального поділу з вектором на укрупнення окремих територіальних одиниць.

Так як для місцевих бюджетів більш привабливими є місцеві податки і збори, то важливим завданням є кількісна і якісна їх стабілізація, установлювана для формування місцевих бюджетів. Надалі важливим в контексті Державної регіональної політики є розробка адекватної їй бюджетної моделі з врахуванням довгострокової доцільності і посилення ролі місцевих бюджетів.

Стосовно заходів загального характеру доцільним є об'єднання концепції регіонального розвитку та стратегії регіонального управління з вирішенням таких проблем як оптимізація системи управління регіональним господарством; усунення протиріч, що виникають між місцевими органами самоврядування та структурами виконавчої влади на місцях, пов'язані, переважно, з розподілом повноважень та компетенцій; фінансове забезпечення життєдіяльних функцій регіонів; оптимізація взаємовідносин між системою управління, суб'єктами господарювання та соціальною сферою.

В удосконаленні управління регіональним розвитком значну роль відіграє активізація інвестиційної діяльності, формування та реалізація державної інвестиційної політики, метою якої є створення конкурентного середовища, спрямування інвестицій у пріоритетні галузі та регіональні програми при регулятивно-контролюючій участі в цьому процесі місцевих органів влади.

**Висновки.** Подальша трансформація регіонального управління полягає у винайденні оптимальних пропорцій загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів управління. Має зберегтися тенденція поглиблення процесу децентралізації управління, що передбачає передачу більшості управлінських функцій від держави середнім і нижнім рівням управління в регіони, формування регіональної відтворювальної моделі розвитку в рамках переважно самостійного вирішення всіх нагальних проблем регіону.

Реалізація концептуальних підходів управління регіональним розвитком з урахуванням особливостей і специфіки регіональних господарських систем забезпечить ефективне їх функціонування.

#### Література.

1. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №20. – С. 123.
2. Закон про місцеве самоврядування в Україні. Науково-практичний коментар. К.: 1999.- 397с.
3. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення [Текст]: словн.-довідн. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор; [наук. ред. М.Д. Лесечко]. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 124 с.

#### References.

1. *Zakon Ukraini "Pro miscevi derzhavni administracii" vid 09.04.1999 g.*, (1999), [Law of Ukraine "On Local State Administrations"], Vidomosti Verhovnoi Rady, Kyiv, Ukraine.
2. *Zakon pro misceve samovryduvanny v Ukraini*, (1999), [Law on Local Self-Government in Ukraine.], Scientific and practical comment, Kyiv, Ukraine.
3. Lazor O.D., Lazor O.Y. (2003) *Misceve upravlinny: ponytty, termin, vyznachenny* [Local government: concepts, terminology, definitions], Lviv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2014р.



ТОВ "ДКС Центр"