

Особливості механізму узгодження інтересів сторін у процесі здійснення функціональної інтеграції населених пунктів

Обґрунтовано методологічні засади механізму узгодження інтересів сторін у процесі здійснення функціональної інтеграції населених пунктів. Розглянуто вітчизняний досвід взаємодії місцевих органів самоврядування з органами державної виконавчої влади при регулюванні проблем соціального та економічного розвитку населених пунктів. Запропоновано напрями активізації використання сучасних технологій узгодження інтересів сторін у процесі здійснення функціональної інтеграції населених пунктів.

Ключові слова: населений пункт, інтеграція населених пунктів, функціональна інтеграція поселень, просторовий розвиток.

Обоснованы методологические основы механизма согласования интересов сторон в процессе осуществления функциональной интеграции населенных пунктов. Рассмотрен отечественный опыт взаимодействия местных органов самоуправления с органами государственной исполнительной власти при регулировании проблем социального и экономического развития населенных пунктов. Предложены направления активизации использования современных технологий согласования интересов сторон в процессе осуществления функциональной интеграции населенных пунктов.

Ключевые слова: населенный пункт, интеграция населенных пунктов, функциональная интеграция поселений, пространственное развитие.

The methodological basis of the of interests coordination mechanism of the parties in the implementation of the functional integration of settlements are justified. The article is considered domestic experience of cooperation with the local government in the regulation of social and economic problems of human settlements development. The author offered directions of advancing the use of modern technologies reconciling the interests of the parties in the implementation of the functional integration of settlements.

Keywords: settlement, settlements integration, functional integration of settlements, spatial development.

Постановка проблеми. Ринкова економіка володіє механізмом саморегулювання, за допомогою економічних важелів забезпечуючи певні пропорції економіки у відповідний момент часу. Однак в умовах, коли ринковий механізм є недосконалим або порушуються принципи вільної конкуренції,

важливою є роль органів влади у визначенні та рамковому регулюванні параметрів структури економіки на всіх її рівнях, зокрема й муніципальному. Так, полікомпонентність системи управління економічним розвитком населених пунктів об'єктивно вимагає забезпечення збалансування інтересів держави, регіональних соціально-економічних систем та безпосередньо населених пунктів, зокрема в процесі функціональної інтеграції поселень. Це зумовлює актуальність дослідження питань удосконалення узгодження інтересів сторін у процесі здійснення функціональної інтеграції населених пунктів в Україні в теоретичній та практичній площинах.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Значний внесок у розвиток досліджень механізму просторової та управлінської взаємодії територіальних систем зробили як вітчизняні вчені, зокрема А.І. Амоша, В.М. Геєць, М.І. Долішній, С.І. Дорогунцов, І.І. Лукинов, А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський, В.І. Пила, М.М. Паламарчук, Д.М. Стеченко, Л.Г. Чернюк, М.Г. Чумаченко, так і зарубіжні: С.А. Жданов, В.Н. Иванов, В.А. Козбаненко, О.В. Кузнецова та інші [1–9].

Мета статті. У межах поглиблення сучасних напрацювань ми пропонуємо модернізаційний підхід до формування механізму узгодження інтересів сторін у процесі здійснення функціональної інтеграції населених пунктів, адекватний сучасним умовам.

Виклад основного матеріалу. Суб'єктами функціональної інтеграції населених пунктів виступають власне населені пункти, що інтегруються, регіон та держава. Це вимагає формування механізму узгодження інтересів цих сторін.

Зовнішні зв'язки місцевих органів самоврядування з органами державної влади обумовлені тим, що населені пункти не є закритою та ізольованою системою, а є частиною складної регіональної системи, в якій одним із суб'єктів управління є місцеві органи державної виконавчої влади. Зокрема, в Україні – це обласні та районні державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади (Антимоніопольного комітету України, Фонду державного майна України, Пенсійного фонду України, Міністерства доходів і зборів України, Державної казначейської служби України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державного агентства земельних ресурсів України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, та ін.). Окрім того, на регіональному рівні функціонують місцеві органи самоврядуван-

ня (районні та обласні ради), які представляють спільні інтереси первинних суб'єктів місцевого самоврядування, що входять до складу підпорядкованих їм адміністративних районів чи областей.

Регіональний та місцевий рівні мають свої, визначені законодавчим полем, економічною та соціальною доцільністю, національними, історичними та етнічними особливостями, інтереси, що реалізуються через виконання нормативно закріплених функцій і повноважень. Інтереси окремих населених пунктів іноді суперечать регіональним чи загальнонаціональним цілям соціально-економічного розвитку. Тому одним з основних завдань місцевих органів державної виконавчої влади є забезпечення спрямованості соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць низшого рівня в рамках стратегії розвитку регіональної соціально-економічної системи, яка є невід'ємним компонентом загальнонаціональної стратегії розвитку країни. Соціально-економічні цілі держави, регіональної соціально-економічної системи і населених пунктів є взаємозалежними. На практиці слід знайти точку дотику та задовольнити їх взаємні інтереси.

Відносини з органами державного управління значною мірою визначають успіх муніципального менеджменту. Саме від них залежить стабільність влади місцевого рівня, наявність інформаційної підтримки, розподіл відповідальності та повноважень між рівнями й гілками влади, горизонтальна та вертикальна координація, поточне та інвестиційне фінансування, що надходить у населені пункти з бюджетів вищого рівня.

Правове забезпечення взаємовідносин місцевих державних адміністрацій із органами місцевого самоврядування первинного рівня в Україні гарантує Конституція України та ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Так, відповідно до Конституції України місцеві державні адміністрації на підпорядкованій їм території забезпечують виконання положень Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших виконавчих органів влади; правопорядок і законність; дотримання громадських прав і свобод; реалізацію державних та регіональних програм соціального, економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм національного та культурного розвитку національних меншин; підготовку і виконання бюджетів обласних та районних рівнів; звіт щодо виконання відповідних програм та бюджетів; взаємодію з місцевими самоврядними органами; реалізацію інших повноважень, які делеговані державою, а також надані відповідними радами. Згідно із законодавством місцеві державні адміністрації відповідних території мають здійснювати взаємодію із сільськими, селищними та міськими радами, їх виконавчими органами і сільськими, селищними та міськими головами, здійснювати сприяння у реалізації ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні проблем забезпечення економічно-соціального та культурного розвитку відповідних територіальних систем, укріплення матеріально-фінансової бази місцевого самов-

рядування, здійснювати контроль за виконанням наданих законодавством повноважень виконавчих органів влади, розглядати і враховувати у своїй діяльності пропозиції депутатів, місцевих органів самоврядування і їх посадових осіб. У випадку вирішення місцевою державною адміністрацією питань, які стосуються інтересів місцевого самоврядування, стосовно цього варто повідомляти заздалегідь відповідні місцеві органи самоврядування. Представники даних органів і посадові особи первинних суб'єктів місцевого самоврядування наділені правом брати участь у вирішенні цих питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження та пропозиції. Своєю чергою, голови місцевих державних адміністрацій, їхні заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їхні представники можуть бути присутніми на нарадах місцевих органів самоврядування та бути вислуханими щодо питань, які знаходяться в їх компетенції. Державні адміністрації місцевого рівня позбавлені права здійснювати втручання в процеси реалізації органами місцевого самоврядування їх повноважень.

Як показує аналіз локального управлінсько-владного поля, взаємодія місцевих органів самоврядування з органами державної виконавчої влади відбувається при регулюванні: проблем соціального та економічного розвитку населених пунктів, інструментами розв'язання яких є цільові регіональні програми та надання бюджетних кредитів; фінансових взаємовідносин у межах бюджетного процесу через розподіл витратних і доходних повноважень та отримання фінансової допомоги; питань управління державною і комунальною власністю в процесі передачі об'єктів з державної в комунальну власність і навпаки, управління державним майном на території населених пунктів; організаційних питань, наприклад, під час проведення святкових заходів та спільних нарад.

Розв'язання тих чи інших питань має базуватися на збалансуванні інтересів сторін з урахуванням фактору часу. Для цього важливо оцінити вимоги місцевих державних адміністрацій щодо місцевих органів самоврядування на предмет їх обов'язковості до виконання, змісту, перспективності, терміновості та періодичності виконання.

Вітчизняна практика взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування зазвичай базується на застосуванні традиційних технологій делегування повноважень. Це консервує традиційний владно-розпорядчий характер управління. Для отримання вищої результативності механізм задоволення вимог місцевих державних адміністрацій має базуватися на використанні технологій спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту, як, наприклад, ресурсний аналіз, проектне фінансування, кластерне та корпоративне управління тощо (табл. 1).

Для успішного вирішення локальних завдань тісна співпраця місцевих органів самоврядування з місцевими державними адміністраціями є необхідною. Насамперед це стосується розв'язання проблеми залучення зовнішніх ін-

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Таблиця 1. Задоволення вимог та інтересів місцевих (обласної та районної) державних адміністрацій органами місцевого самоврядування

Вимоги місцевих державних адміністрацій при взаємодії з органами місцевого самоврядування	Приклади інструментів, що дозволяють задовольнити ці вимоги
1. Стратегічні питання	
Додержання законодавства, відсутність протиріч між законодавством та рішеннями місцевих органів самоврядування	Інформаційні технології (для своєчасного оновлення законодавчих банків та баз даних з використанням Інтернету)
Реалізація політики місцевих державних адміністрацій на місцях	Декомпозиція цілей розвитку населених пунктів, створення єдиної інформаційної системи управління «поселення – регіон», SWOT-аналіз, методи активізації інтуїції та творчих здібностей спеціалістів, розробка проектів, фінансова та товарна логістика, маркетингові дослідження, ресурсний аналіз, моніторинг соціально-економічного стану поселень, експертні системи, стратегія диверсифікації, кластерного та корпоративного управління
Збереження та розвиток базових виробництв населених пунктів, що беруть участь в регіональному розподілі праці	
Підвищення регіонального інвестиційного рейтингу	
Зростання обсягів виробництва на території населених пунктів	
Імпортозаміщення, розширення номенклатурного ряду регіональної соціально-економічної системи, збільшення експорту, профіцит торговельного та платіжного балансу населених пунктів та регіональної соціально-економічної системи в цілому	
Зниження рівня безробіття в населених пунктах	
Збільшення податкових надходжень з території в регіональні та державний бюджети	
Забезпечення високого рейтингу органів влади, їх позитивного іміджу серед населення населених пунктів	Технології зв'язків з громадськістю
2. Тактичні питання	
Здійснення будівництва об'єктів регіонального значення за рахунок спільного фінансування	Проектне фінансування, ресурсна мотивація
Ефективне управління майном області й району на території населених пунктів	Генерація проектів, комплексна оцінка проектів, функціонально-вартісний аналіз
Економія коштів регіональних бюджетів, що надходять на територію населених пунктів	Бюджетування, формування системи багатоваріантного позабюджетного фінансування житлово-комунального господарства, соціальних об'єктів
Відсутність соціальних потрясінь, криз	Соціально-економічний моніторинг, прогнозування банкрутства містоутворюючих підприємств, реструктуризація неплатежів, кліринг, проектне фінансування мультипроектів, мотивація через участь (залучення населення до управління територією)
3. Оперативні питання	
Додержання регламенту роботи органів державної влади (оформлення, терміни подання, узгодження, розгляд, виконання нормативних та розпорядчих документів місцевих державних адміністрацій, підготовка відповідей на письмові звернення, телефонограми, факсограми та ін.), направлення у встановлені терміни планів та звітів, статистичної інформації	Сітьове планування, використання інформаційних технологій контролю виконання планів, збирання й опрацювання інформації, регіональні інформаційні мережі
Виконання місцевого бюджету, додержання лімітів	Казначейські механізми виконання бюджету, ковзне бюджетування
Цільове використання субвенцій	
Присутність відповідальних осіб місцевих органів самоврядування на нарадах, колегіях	Селекторні наради з використанням телекомунікаційних технологій, програмні пакети планування робочого дня
Повернення та сплата відсотків за бюджетні кредити	Економічна, маркетингова оцінка бізнес-планів, ризик-менеджмент, проектне фінансування, фінансовий аналіз учасників, ресурсна мотивація, ситуаційне моделювання

формаційних та фінансових ресурсів. Тому пропозиції місцевих органів самоврядування органам державної виконавчої влади також повинні бути обґрунтовані за допомогою інструментарію муніципального менеджменту (табл. 2).

Місцеві державні адміністрації та органи самоврядування з метою реалізації спільних програм можуть укладати договори та створювати спільні органи і організації. Саме договірна форма взаємодії місцевих органів самоврядування з органами державної виконавчої влади на програмно-цільовій основі є основою процесу реалізації національної політики на місцевому рівні в країнах Заходу, особливо у Швеції,

Фінляндії, Данії та Норвегії. Прикладом ефективною форми взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевих органів самоврядування є співробітництво через асоціації (ліги муніципальних утворень).

У межах асоціацій місцеві органи самоврядування можуть більш точно сформулювати і довести до відома місцевих органів державної виконавчої влади спільні проблеми, проекти управлінських рішень. Для державної влади асоціації населених пунктів – це організації, через які можна звертатися одночасно до всіх членів та виробляти узгоджену політику щодо місцевого самоврядування.

Таблиця 2. Завдання та інструменти взаємодії місцевих органів самоврядування і місцевих державних адміністрацій

Завдання взаємодії з місцевими державними адміністраціями	Приклади використання інструментів для обґрунтування та задоволення інтересів
1. Стратегічні питання	
Чітке розмежування й додержання компетенції, функцій і повноважень, відповідних витратних і доходних прав та зобов'язань місцевих державних адміністрацій та місцевих органів самоврядування	Функціонально-вартісний аналіз, фінансова логістика
Формування позитивного іміджу сільського, селищного, міського голови серед керівників місцевих державних адміністрацій	Технології зв'язків з громадськістю, проведення маркетингових досліджень, розроблення конкурентної стратегії (відмінного іміджу, інновацій)
Приватизація (в тому числі передача в комунальну власність), ліквідація, реорганізація збиткових державних підприємств	Процедури антикризового управління
2. Тактичні питання	
Надання регіональних бюджетних гарантій, взаємодія із зовнішніми іноземними кредитними та урядовими організаціями для залучення іноземних кредитів в населених пунктах, сприяння у відкритті міжнародних кредитних ліній (ЄБРР, МБРР та ін.)	Генерація проектів, мотивація участі (в тому числі ресурсна), розроблення, моделювання бізнес-проектів та їх оформлення за світовими стандартами з використанням програмних пакетів
Представлення інтересів населених пунктів на державному та регіональному рівнях	Стратегія вертикальної інтеграції, мотиваційні підходи
Зміна ставок оподаткування, введення пільг, надання бюджетних кредитів юридичним особам	Проектне фінансування мультипроектів, матриця БКГ, матриця «Дженерал Електрик»
Створення зон з особливим статусом (спеціальна економічна зона, єврорегіон) на території з метою підвищення інвестиційної привабливості населених пунктів	
Викуп чи передача в оперативне муніципальне управління державних пакетів акцій підприємств, розташованих на території населених пунктів	Прогнозування банкрутства, проектне фінансування
Надання бюджетних позичок, субсидій, дотацій для фінансування соціальних об'єктів, розташованих на території населених пунктів	Фінансова логістика, моделювання, бази даних по нормативах і характеристиках населених пунктів з використанням інформаційних технологій
3. Оперативні питання	
Виконання регіональних бюджетів суб'єктами, розташованими на території населених пунктів	Єдина інформаційна система населених пунктів для оперативного контролю фінансових потоків
Зменшення та ліквідація заборгованості по зарплаті робітникам бюджетної сфери	Проведення взаємозаліків, кліринг, вексельні, «пластикові» схеми

Висновки

Таким чином, розуміння населених пунктів як динамічних відкритих організацій, що володіють властивістю інтегративності, дозволяє обґрунтувати концепцію механізму узгодження інтересів сторін у процесі здійснення функціональної інтеграції населених пунктів. Розроблення практичних пропозицій щодо формування системи зрівноваженого управлінського впливу держави, регіональних та муніципальних органів на економічний розвиток населених пунктів становитиме проблемне поле подальших наукових розвідок у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Государственное управление: основы теории и организации: [учебник] / Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – 912 с.
2. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования / О.В. Кузнецова. – М.: Изд-во ЛКИ, 2007. – 304 с.
3. Монастирський Г.Л. До питання теоретичної сутності механізму забезпечення економічного й соціального розвитку сільських поселень в системі державного регулювання економіки / Г.Л. Монастирський // Вісник Тернопільської академії народного господар-

ства. – Вип. 16. – Тернопіль: Економічна думка, 2001. – С. 132–136.

4. Мельник А.Ф. Управление развитием муниципальных образований: теория, методология, практика: [монография] / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 476 с.

5. Иванов В.Н. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления / В.Н. Иванов, В.И. Патрушев. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2001. – 327 с. – (Энциклопедия управленческих знаний).

6. ТОВАЖНЯНСКИЙ Л.Л. Основы управленческих технологий: [учеб. пособие для студ. вузов] / [Товажнянский Л.Л., Романовский А.Г., Пономарев А.С., Игнатюк О.А.]. – Х.: НТУ «ХПИ», 2004. – 184 с. – (Национальный технический университет «Харьковский политехнический институт»).

7. Жданов С.А. Методы и рыночная технология экономического управления / С.А. Жданов. – М.: Дело и сервис, 1999. – 272 с.

8. Иванова В.Н. Технологии муниципального управления: [учеб. пособие] / В.Н. Иванова, Ю.Н. Гузов, Т.И. Безденежных. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 396 с.

9. Панухник О.В. Теория і практика територіальних інтеграційних процесів в регіональних соціально-економічних системах: [монографія] / О.В. Панухник. – Херсон: Айлант, 2012. – 358 с.