

**IV. Висновки**

Таким чином, на нашу думку, на сучасному етапі державотворення значною проблемою для української еліти є відсутність ідеології, чіткої політичної програми дій і почуття соціальної відповідальності. Цим вона й відрізняється від еліт таких розвинутих країн світу, як США, ФРН, Франція, Данія та ін.

Світовий досвід свідчить, що життєвий рівень усіх прошарків населення, соціально-економічна ситуація в країні визначаються рівнем освіченості суспільства і його ставленням до інтелектуальних цінностей. Масштабність завдань у галузі розвитку інтелектуального потенціалу українського суспільства об'єктивно потребує оновлення та омолодження управлінської еліти, вироблення та застосування нових високих стандартів для державних управлінських кадрів.

Еліта лише тоді забезпечить рух суспільства шляхом модернізації, коли забезпечить здоров'я, соціальні блага та інтелект нації. Випереджальний розвиток інтелектуального капіталу, основою якого є сукупний людський потенціал, що постійно зростає, – запорука розвитку та процвітання України.

Циркуляція еліт є демократичним механізмом, який перешкоджає монополізуванню влади, допускає нові ідеї нових людей. При цьому відбувається конкуренція еліт за владу. Вільні вибори – перевірка адекватності управлінської еліти, яка існує, здатності суспільства постійно контролювати її. Унаслідок чого відбувається циклічний процес: особи при владі змінюють одна одну або остаточно сходять з управлінської арени.

Подальші наукові дослідження та аналіз проблеми дадуть змогу зробити висновки, які необхідні для вдосконалення та забезпечення ефективності механізму зміни еліт в Україні. Будуть визначені головні теоретичні підходи до вирішення проблеми та розкриті основні завдання управлінської еліти як суб'єкта процесу державотворення, котрі

зможуть використати у своїй роботі владні структури, політичні партії та установи, що готують управлінські кадри. Окрім того, їх можна буде використовувати під час підготовки підручників, навчально-методичних посібників для викладання спеціальних курсів, наприклад, "Механізм зміни управлінської еліти в Україні".

**Література**

1. Armstrong John A.(1973), *The European Administrative Elite*. Princeton: Princeton University Press.
2. Bottomore T. *Elites and Society*. – London, 1994.
3. Farmer Kenneth C. (1992), *The Soviet Administrative Elite*. – New York ; Westport ; London : Praeger Publishers.
4. Lewin K., Lippitt R., White R. *Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates* // *Journal of Social Psychology*.
5. Michels R. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modern Demokratie* / R. Michels. – Berlin, 1970.
6. Ашин Г.К. *Курс элитологии* / Г.К. Ашин, Е.В. Охотский. – М. : Спортакадемпредс, 1999.
7. Куколев И. *Трансформация политических элит* / И. Куколев // *Общественные науки и современность*. – 1997. – № 4. – С. 82–91.
8. Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua).
9. Сарторі Дж. *Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів* / Дж. Сарторі. – К., 2001. – 211 с.
10. Танчер В. *Ідеї елітизму в контексті демократичної трансформації суспільства* / В. Танчер, О. Кучеренко // *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. – 1998. – № 3.
11. Хоффман-Ланге У. *Элиты и демократизация: германский опыт* / У. Хоффман-Ланге // *СОЦИС*. – 1996. – № 4. – С. 50–57.

УДК 35.0833:346.232

**ПЕРСПЕКТИВНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ****Псарьов Г.Ю.**кандидат економічних наук, докторант  
Донецький державний університет управління**Annotation**

The perspective problems of reformation of local self-government and development of regions of Ukraine are certain in the article. It is recommended to take into account them at development of conceptions of effective organization of local self-government.

**Анотація**

Визначено перспективні проблеми реформування місцевого самоврядування та розвитку регіонів України. Рекомендовано враховувати їх при розробці концепцій ефективної організації місцевого самоврядування.

### Ключові слова

Місцеве самоврядування, реформування, концепції організації.

### I. Вступ

Аналіз дискусій, що точаться навколо регіональної проблематики, засвідчує багатоманітність поглядів на шляхи реформування місцевого самоврядування та створення механізмів розвитку регіонів. Це демонструють процеси розробки проектів Концепцій державної регіональної політики у 2001 р., Державної стратегії регіонального розвитку України до 2015 р. та пропозицій щодо розробки нової Концепції державної регіональної політики у 2008 р. Можна констатувати принаймні три концептуально різні підходи.

Виходячи з цього, для проведення успішного реформування місцевого самоврядування та створення ефективних механізмів державного механізму розвитку регіонів необхідно одночасно враховувати ретроспективні, поточні й перспективні проблеми. Саме це дасть змогу розробляти сильні управлінські рішення.

Проблеми реформування системи місцевого самоврядування та створення на цій основі ефективних механізмів державного управління регіональним розвитком є предметом постійних дискусій вітчизняних учених. Значний внесок у вирішення окремих аспектів цієї проблеми зробили Б.І. Адамов, В.М. Гончаров, Г.К. Губерна, М.І. Долішний, В.В. Дорофійенко, В.М. Лобас, С.Ф. Поважний, О.С. Поважний, В.В. Рибак, А.Т. Ткачук, М.Г. Чумаченко та ін. Однак при цьому система ретроспективних, поточних і перспективних проблем реформування місцевого самоврядування та розвитку регіонів України не бралась до уваги.

### II. Постановка завдання

Мета статті – визначення перспективних проблем реформування місцевого самоврядування та розвитку регіонів шляхом аналізу й порівняння змісту проектів Концепції державної регіональної політики 2001 р., Державної стратегії регіонального розвитку України до 2015 р. та пропозицій щодо розробки нової Концепції державної регіональної політики у 2008 р.

### III. Результати

Можливість приєднання України та її регіонів до загальноєвропейського процесу регіоналізації вимагає від неї застосування механізмів регіонального розвитку за змістом подібних до тих, що використовуються у країнах Європи, перш за все, щодо впровадження механізмів програмно-цільового підходу. При всьому різноманітті основна їх особливість полягає в тому, що вони організують участь і об'єднують зусилля різних ланок управління у регіональному розвитку. Тому проблема державної регіональної політики на сучасному етапі – це одне з найактуальніших питань, яке має бути вирішено для

підвищення рейтингу України на світовому рівні та збільшення ефективності роботи державних органів влади, що сприятиме стабілізації економічних та соціальних процесів.

В умовах перехідного періоду Україна не лише вижила як самостійна держава, а й зробила впевнені кроки на шляху системного оновлення всіх сфер суспільного життя, його демократизації, прилучення до надбань сучасного цивілізаційного розвитку, європейських цінностей.

Україна утвердила себе повноправним суб'єктом європейського та світового співтовариства, здобула міжнародні гарантії безпеки, уклала договори про дружбу і співробітництво з усіма сусідніми країнами, стала важливим фактором стабільності на європейському континенті.

Формування механізму державного управління розвитком регіонів активно відбувається впродовж останніх семи років. У цей період відбувається активна трансформація законодавчої бази з регулювання цього питання, а також розробка стратегії та політики регіонального розвитку України.

Аналіз формування регіональної політики в Україні дасть змогу не тільки виявити тенденції її розвитку, але й знайти проблемні питання та методи їх вирішення.

У формуванні державної регіональної політики України на сучасному етапі можна виділити три етапи.

Початком першого можна вважати Послання Президента України до Верховної Ради України (2000 р.) "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки" [7].

Розроблена на основі передвибірчої програми Президента України стратегія перетворень на п'ять років (2000–2004 рр.) визначається цим посланням. Новизна запропонованої стратегії полягала у тому, що, на відміну від положень Послання Президента України "Шляхом радикальних економічних реформ" (1994 р.), які визначали загальну логіку вирішення завдань стартового етапу економічних реформ, а також механізми подолання глибокої кризи української економіки, запропонована стратегія соціального та економічного розвитку на 2000–2004 рр. визначає шляхи виведення української економіки на траєкторію сталого розвитку, тісного поєднання політики структурних змін та економічного зростання з активною і сильною соціальною політикою держави [6; 7].

Основні пріоритети стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000–2004 рр. були такими:

По-перше, утвердження механізмів, які мають забезпечити надійні гарантії не лише остаточної стабілізації економіки, а й утворення необхідних передумов її прискореного зростання.

По-друге, опанування інноваційного шляху розвитку.

Основою нового стратегічного курсу, його визначальним пріоритетом мали стати опрацювання та реалізація державної політики, спрямованої на структурну перебудову промисловості й розвиток інноваційної моделі економічного зростання, утвердження України як високотехнологічної держави. Йдеться про реалізацію стратегічної мети – входження України (вже до кінця першого десятиріччя XXI ст.) до провідних технологічно розвинутих країн світу.

По-третє, вихід української економіки з кризи цілком природно зводить у ранг стратегічного завдання питання глибокої перебудови соціальної сфери. У цьому контексті особливо важливим пріоритетом було здійснення політики доходів та реформування системи оплати праці, подолання штучного заниження вартості робочої сили, а також неприпустимо низького рівня соціальних витрат.

Основним стратегічним завданням України на наступні п'ять років, згідно з Посланням, є реалізація політики економічного зростання.

Утвердження в економіці максимально сприятливого інвестиційного середовища пропонувалось проводити шляхом: реалізації цілісної системи заходів, спрямованих на посилення дієздатності держави, поглиблення адміністративної реформи; усунення деформацій попереднього періоду у сфері економічних відносин та утвердження ефективної критичної маси ринкових перетворень; запровадження механізмів стимулювання внутрішнього ринку, інвестиційного процесу, активної регіональної політики тощо.

Одним із ключових важелів посилення дієвості держави вважали зміцнення виконавчої влади, що здійснюватиметься в ході проведення адміністративної реформи. Основна мета адміністративної реформи полягала у створенні ефективної системи державного управління, яка відповідає стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Основним завданням адміністративної реформи визначали утвердження механізмів, здатних гарантувати реалізацію принципу верховенства права, забезпечувати неухильне дотримання визначених Конституцією України прав та свобод людини, істотне посилення громадського контролю за діяльністю Верховної Ради та Уряду, інших органів влади. Ставилося завдання вдосконалення управлінської вертикалі та структури органів виконавчої влади на місцях, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів влади й місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг.

Такою ж мірою ключовими було завдання істотного оновлення управлінської еліти.

До системи управління всіх рівнів мають прийти висококваліфіковані фахівці нової генерації. Особливої уваги потребує проблема кадрового забезпечення ринкових перетворень. Розв'язання має набути більш цілеспрямованого характеру і бути поставленим у ранг офіційної державної політики. Завдання полягає в тому, щоб протягом короткого часу забезпечити перепідготовку великої кількості фахівців, які здобули в попередні роки вищу та середню спеціальну освіту, з метою кращої їх адаптації до процесів, що набувають розвитку в Україні. Першочергове значення у цьому має відповідна перепідготовка фахівців з економічних спеціальностей, фінансів, менеджменту та бухгалтерського обліку.

У тісному поєднанні з адміністративною реформою розглядалось вирішення проблем регіональної політики – створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі і в регіонах, фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення останніх на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Державна регіональна політика спрямовуватиметься на надання істотного динамізму регіональному соціально-економічному розвитку шляхом більш повного та ефективного залучення в господарський обіг ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу і кооперації праці на основі розширення повноважень і підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення поточних і перспективних проблем територій.

Розглянемо ключові завдання регіональної політики.

По-перше. Запровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій.

По-друге. Делегування значної частини управлінських функцій у регіони, істотне посилення їх ролі та відповідальності у вирішенні всього комплексу завдань ринкових перетворень, проблем соціальної політики, економічного та науково-технічного розвитку, розвитку духовної сфери. Особливе значення у цьому мали відіграти:

- заснування у 2000 р. розгорнутої мережі регіональних агентств розвитку;
- реформування міжбюджетних відносин, забезпечення гарантованої мінімальної дохідної бази місцевих бюджетів, запровадження механізмів зацікавленості органів регіонального управління та місцевого самоврядування у зміцненні місцевих фінансів шляхом закріплення за місцевими бюджетами на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і трансфертів та започаткування стратегічного бюджетного планування.

## Держава та регіони

Основна сутність стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000–2004 рр. полягає в реалізації чітко окресленого завдання: прискорене виведення економіки на траєкторію стійкого зростання через глибокі структурні зміни та поглиблення курсу ринкових реформ, активну й послідовну соціальну політику.

На цьому ж етапі було прийнято Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23.03.2000 р. № 1602-III, який визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової загальної системи державного регулювання економічного й соціального розвитку держави [2]. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, а також права і відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України.

Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001, визначала, що необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизацією всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики [5].

Головною метою державної регіональної політики, згідно з Концепцією, має стати створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина, незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дії управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Для досягнення головної мети державної регіональної політики Концепція передбачає забезпечити вирішення, насамперед, таких основних завдань:

- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;
- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;

- зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;
- удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;
- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу, а також розвитку транскордонного співробітництва як дієвого засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем тощо.

Пріоритетними шляхами вирішення цих завдань, згідно з Концепцією, є вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних та інших механізмів, а також підвищення ролі й відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень і завдань.

Для поліпшення державного регулювання у сфері реалізації державної регіональної політики Концепція передбачає: удосконалення державного стратегічного регіонального планування; поліпшення механізму державної підтримки розвитку регіонів, концентрації державних ресурсів на вирішенні його пріоритетних проблем, що мають загальнодержавне значення; стимулювання розвитку регіонів чи їх частин.

Передбачалась поетапна реалізація Концепції. На першому етапі (2001–2003 рр.):

- розроблення та вдосконалення законодавства з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, зокрема щодо: розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; обґрунтування засад державного стимулювання регіонального розвитку, у тому числі депресивних територій; законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування;
- визначення центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики і підтримки місцевого самоврядування;
- формування мережі агентств регіонального розвитку;
- прийняття програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування;
- підготовка методичних і нормативних передумов та забезпечення проведення укрупнення сільських територіальних

громад, внесення відповідних змін адміністративно-територіального устрою;

- удосконалення механізмів стратегічного державного планування регіонального розвитку, системи загальнодержавного та регіонального прогнозування й планування соціально-економічного розвитку тощо.

На другому етапі (з 2003 р.):

- запровадження конкурсних засад розміщення у регіонах державних інвестиційних коштів;
- розвиток на основі вдосконаленої нормативно-правової бази транскордонного та міжрегіонального економічного співробітництва;
- створення державних і регіональних інформаційних систем про регіони, їх потенціал і потреби, а також про територіальні громади України;
- формування економічних умов та відповідної нормативно-правової бази для участі України у відповідних заходах з реалізації регіональної політики в рамках Європейського Союзу.

Другий етап побудови державної регіональної політики можна виділити з 2004 р., коли розпочато впровадження Програми Президента “Десять кроків назустріч людям”, яка має виключно соціальний напрям.

Було прийнято Закон України “Про державні цільові програми” від 18.03.2004 р. № 1621-IV, який визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм [3].

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв’язання найважливіших проблем.

Третій етап формування державної регіональної політики розпочався з прийняття Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 р. № 2850 [4]. Він визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання репресивності територій.

Стимулювання розвитку регіонів – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному й регіональному рівнях, максимально ефективного

використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому.

Стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою:

- забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;
- ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;
- створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;
- подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв’язання проблем охорони довкілля.

Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” запроваджуються договірні засади у відносинах між центральним та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з питань розвитку регіонів на основі Угод щодо регіонального розвитку. Угоди щодо регіонального розвитку укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Уряд укладає Угоди з регіонами щодо їх розвитку з метою реалізації регіональної політики, концентрації державних та місцевих ресурсів для вирішення пріоритетних завдань розвитку. Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” встановлюється відповідна процедура підготовки та укладання Угод щодо регіонального розвитку. При прийнятті рішення щодо укладення вищезазначених Угод перевага надається тим регіонам, які мають власну стратегію розвитку та чітке уявлення про свої конкурентні переваги.

У результаті запровадження Угод щодо регіонального розвитку центральна та місцева влада матимуть спільне бачення майбутнього розвитку певного регіону, яке формує спільну мету та вимагає концентрації зусиль і ресурсів, узгодження дій у процесі її досягнення. У ході підготовки та реалізації Угоди щодо регіонального розвитку Уряд розглядатиме органи місцевого самоврядування регіонального рівня як реальних партнерів у досягненні спільних цілей розвитку території. Територіальні громади, підприємці реально впливатимуть на цей розвиток, оскільки виконання зобов’язань, узятих на себе регіоном, вимагатиме узгодженості дій і політики розвитку всіх суб’єктів регіональних відносин. Угода щодо регіонального розвитку потребуватиме довгостроко-

## Держава та регіони

вої координації дій центральних органів влади щодо галузевої політики на регіональному рівні. Запровадження договірних відносин між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування дасть змогу підвищити прозорість використання ресурсів розвитку у регіональному вимірі.

“Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року”, затверджена постановою КМУ від 21.07.2006 р. № 1001, є ще одним важливим кроком у формуванні державної регіональної політики [1].

Мета цієї Стратегії полягає у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з погляду загальнонаціональних потреб та інтересів на період до 2015 р. Стратегію розроблено відповідно до законодавства з урахуванням досвіду регіонального розвитку у країнах Європейського Союзу, Центральної та Східної Європи і СНД.

У ній визначено тенденції соціально-економічного розвитку (економічне становище порівняно з країнами – членами ЄС та СНД, міжрегіональні диспропорції: стан і тенденції, економічний потенціал, людські ресурси), основні проблеми регіонального розвитку тощо.

Основною метою державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку, згідно зі Стратегією, є створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку.

З урахуванням наведеного державна регіональна політика має бути спрямована насамперед на вирішення таких проблем: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність у них; нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв'язки; нераціональне використання людського потенціалу.

Визначено стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України до 2015 р.

Запропоновані реформи потребують відповідного кадрового забезпечення. Тому в Стратегії визначено необхідність: створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування; розроблення демократичного і прозорого порядку кар'єрного зростання працівників органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх правової й соціальної захищеності; залучення молоді до роботи в органах місцевого самоврядування.

Реалізацію Стратегії передбачається здійснювати двома етапами. На першому етапі (2006–2008 рр.) пріоритетними завданнями мають стати:

- завершення формування нормативно-правової бази щодо запровадження нових механізмів стимулювання розвитку регіонів;
- забезпечення розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку, які визначають пріоритетні напрями розвитку регіонів на середньо- та довгострокову перспективу;
- запровадження на державному та регіональному рівні моніторингу міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації;
- підготовка та реалізація пілотних проєктів у сфері укладення угод щодо регіонального розвитку, підготовки та виконання програм подолання депресивності окремих територій;
- запровадження у державному бюджеті нової програми, спрямованої на стимулювання регіонального та місцевого розвитку;
- розроблення основних засад проведення адміністративно-територіальної реформи.

На другому етапі (2009–2015 рр.) передбачається: проведення адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи громад; передача органам місцевого самоврядування повноважень і покладення відповідальності за надання послуг населенню; реалізація довгострокової стратегії розвитку кожного регіону; виконання програм подолання депресивності територій; укладення угод щодо регіонального розвитку; спрямування державних інвестицій на розбудову соціально-економічної інфраструктури регіонів.

На другому етапі заплановано також проведення моніторингу існуючих інструментів стимулювання розвитку регіонів, результатів реформ на предмет їх ефективності та доцільності коригування з метою визначення державних пріоритетів регіонального розвитку на наступну довгострокову перспективу. Цей період стане підготовчим до розроблення наступної державної стратегії регіонального розвитку.

Таким чином, Україна робить перші кроки до розуміння необхідності регіональної політики як однієї з основ національної стратегії та пошуку свого алгоритму вирішення регіональних проблем. Однак ці “кроки” мають свою недоліки.

У 2007 р. до влади прийшла нова політична сила. Це призвело до зміни міністра з питань містобудування та регіонального розвитку. Поряд з Концепцією державної регіональної політики, затвердженою у 2001 р., почалась розробка нової Концепції державної регіональної політики моделі 2007 р. [8]. Розглянемо основні положення цієї Концепції, а також місце та роль місцевого самоврядування в ній.

У новій Концепції констатується, що за роки незалежності в Україні в основному сформовано організаційно-правові та інші основи реалізації державної політики у цій сфері. У 2001 р. Указом Президента України затверджено Концепцію державної регіональної політики, прийнято інші акти Глави держави, прийнято ряд законів та постанов Кабінету Міністрів України.

Проте внаслідок численних об'єктивних та суб'єктивних факторів наявні можливості забезпечення збалансованого розвитку України та її регіонів, поліпшення якості життя людей реалізуються недостатньо.

За сучасних умов перед Україною постали нові виклики та загрози, які суттєво впливають на розвиток держави, реалізацію національних інтересів і стан національної безпеки.

Своєчасне й адекватне реагування на виклики та подолання загроз є необхідною умовою створення нових можливостей для розвитку України й забезпечення підвищення якості життя людей.

Реалізація Концепції державної регіональної політики мінімізує загрози національній безпеці України та сприяє забезпеченню її національних інтересів.

Метою державної регіональної політики визначається забезпечення високого рівня якості життя людини, незалежно від місця її проживання, через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграцію регіонів в єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повне використання їх потенціалу з урахуванням природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоспроможності регіонів та територіальних громад.

Державна регіональна політика в Україні здійснюється за напрямками:

- формування ефективної системи публічної влади в регіонах, здатної забезпечити сталий розвиток територій;
- сприяння поліпшенню матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів;
- стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;
- створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – територіальних громад, забезпечення врахування самобутності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Пріоритетами державної регіональної політики визначено такі:

- оптимізація територіальної основи публічної влади з упорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку, формування поліцентричної системи розвитку території держави;
- запровадження критеріїв визначення “проблемних” територій у регіонах та впровадження заходів державного реагування на ситуації, що склалися в них;
- запровадження дієвих механізмів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проєктів та програм ефективного використання місцевих ресурсів.

Гармонізація загальнодержавних і регіональних інтересів при формуванні та реалізації державної регіональної політики має здійснюватися через:

- чіткий розподіл компетенції центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- прозорий і сталий розподіл податкових ресурсів між державним та місцевими бюджетами;
- врахування органами місцевого самоврядування загальнонаціональних інтересів при вирішенні питань місцевого значення;
- запровадження державного контролю за конституційністю та законністю рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Значна роль надається територіальній організації публічної влади.

Територіальна організація влади в Україні має забезпечувати проведення ефективної державної регіональної політики відповідно до поставленої мети та завдань, що вимагає:

- законодавчого врегулювання порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, внесення відповідних змін до чинного законодавства;
- здійснення перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності;
- забезпечення повноти та виключності повноважень органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань місцевого значення для кожного рівня адміністративно-територіального устрою;

- забезпечення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідними для виконання повноважень ресурсами;
- запровадження ефективних механізмів співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у виконанні покладених на них повноважень;
- посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб за дотримання Конституції й законів України, реалізацію наданих ним повноважень.

Вирішення завдань удосконалення територіальної організації влади в Україні передбачається забезпечити шляхом оптимізації адміністративно-територіального устрою.

Територія України поділяється на окремі частини – адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів: базового, субрегіонального, регіонального.

Органи виконавчої влади функціонують на регіональному та субрегіональному рівнях.

На трьох рівнях адміністративно-територіального устрою діють органи місцевого самоврядування.

Територіальна організація органів виконавчої влади повинна забезпечувати:

- універсальність та адекватність реалізації державної політики – певний рівень автономії в засобах її реалізації;
- координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- дієвий зворотний зв'язок при здійсненні контролю й координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Порівняльний аналіз Концепції державної регіональної політики 2001 р. з Концепцією державної регіональної політики моделі 2007 р. засвідчив таке.

Концепція державної регіональної політики 2001 р. розроблена більш системно, включає етапи реалізації концепції до 2015 р., має ряд законів, що забезпечують здійснення стартових етапів її реалізації.

Концепція державної регіональної політики моделі 2007 р. має оновлені принципи організації та впровадження державної регіональної політики. У ній більш досконало визначені місце й роль місцевого самоврядування, але значним недоліком є відсутність етапів реалізації концепції до чітко визначеного року.

Для створення ефективних механізмів регіонального розвитку України та підвищення ролі й місця місцевого самоврядування необхідно поєднати сильні сторони цих двох проєктів і розробити концепцію прискореної модернізації системи управління розвитком регіонів і місцевого самоврядування.

## IV. Висновки

Проведені дослідження дають можливість визначити такі перспективні проблеми.

У період трансформаційних зрушень посилення диспропорцій на регіональному рівні – процес об'єктивний, зумовлений рядом факторів і відбувається завжди. Це підтверджується досвідом держав, які пережили або переживають трансформаційні зміни, і Україна не є винятком.

Пряма бюджетна підтримка всіх регіонів унеможливлена. Джерела зростання бюджетної підтримки потрібно шукати на регіональному та місцевому рівнях, спираючись на територіальні громади, їх об'єднання, місцеве самоврядування, підприємницькі структури, формуючи для них сприятливі умови вирішення проблем розвитку. Отже, регіони, територіальні громади мають перетворюватися з об'єктів у суб'єкти розвитку.

Реформу податкової системи, міжбюджетних відносин, адміністративну, територіального устрою слід здійснювати з урахуванням завдань регіонального і місцевого розвитку. Політика розвитку повинна формуватись територіально, а не галузево. З огляду на оптимальність для розмірів України триступеневого адміністративного поділу, стратегічним напрямом удосконалення адміністративно-територіального устрою може бути не докорінна зміна сучасної адміністративної системи, а окремі структурні зміни в межах існуючої ієрархії. Це поліпшить її функціональні можливості, що особливо стосується середньої та базової ланки управління.

Державна регіональна політика повинна будуватися з урахуванням впливу процесів, що відбуваються у світовому вимірі. Глобалізація, інноваційна спрямованість розвитку, посилення конкуренції у залученні капіталу стосуються не тільки України, але й окремих міст і регіонів.

Процес реформування місцевого самоврядування в Україні має спрямовуватися на створення потенціалу для економічного зростання регіонів. Він повинен базуватися на мобілізації власних економічних, перш за все людських, ресурсів регіону; регіональних та місцевих зв'язках, на вдосконаленні інфраструктури. Це значно підвищить регіональний економічний потенціал.

Врахування цих перспективних проблем разом з поточними та перспективними проблемами, повинно стати головним чинником успішного реформування місцевого самоврядування і створення механізмів розвитку регіонів України.

## Література

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. : затверджена постановою КМУ від 21.07.2006 р. № 1001.
2. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економі-



- чного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 р. № 1602-III.
3. Закон України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. № 1621-IV.
  4. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 08.09.2005 р. № 2850-IV.
  5. Концепція державної регіональної політики : Затверджена Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001.
  6. Тимчасові методичні рекомендації щодо розроблення державних цільових програм : затверджені Наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 08.05.2003 р. № 114.
  7. Указ Президента України "Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування" від 28.10.2002 р. № 952/2002.
  8. Концепція державної регіональної політики, що розроблена міністром з регіональної політики Василем Куйбідою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.lviv.ua/news/2008/02/11/120612.html>.

УДК 352:059.4:35.018

## ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОНІТОРИНГУ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЯКОСТІ ОРГАНУ ВЛАДИ

Пушкарьова Н.О.

аспірант

Донбаська національна академія будівництва та архітектури, м. Макіївка

### Annotation

Improvement of quality of a life of the population is considered in the article. Quality of the administrative and managerial services, given by local authorities, makes direct impact on this category. Quality of a life should be provided with efficient control and professionally developed policy of local, regional and power state structures. Therefore search of tools which would allow to supervise efficiency of functioning of authorities for the purpose of improvement quality of services given by them, becomes objectively caused. Introduction and functioning of a system of quality management ДСТУ ISO 9001:2001 is an obligatory component of this process.

### Анотація

У статті розглянуто питання підвищення якості життя населення. Безпосередній вплив на цю категорію справляє якість адміністративних і управлінських послуг, що надаються місцевими органами влади. Якість життя має забезпечуватися ефективним управлінням та професійно розробленою політикою місцевих, регіональних і державних органів влади, тому об'єктивно обґрунтованим стає пошук інструментів, які б дали змогу контролювати ефективність функціонування органів влади, з метою покращення якості їх послуг. Обов'язковою складовою цього процесу стає впровадження й функціонування системи управління якістю ДСТУ ISO 9001:2001.

### Ключові слова

Система якості, місцевий орган влади, функціональне обстеження, якість життя населення.

### I. Вступ

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку України й окремих територіально-адміністративних одиниць багато уваги приділяється питанням підвищення якості публічних

послуг. Серед науковців, що тією чи іншою мірою розробляли ці питання: В. Долечек, В. Маматов, Т. Маматова, В. Полтавець, Д. Сухинін, Б. Туровський, Ю. Шаров та інші.

У ході аналізу існуючих наукових підходів було з'ясовано, що питання впровадження системи управління якістю в органах влади вже достатньо обґрунтовано й розроблено, але подальшого опрацювання потребують питання оцінювання ефективності функціонування цієї системи в державних, регіональних і місцевих органах влади.

### II. Постановка завдання

Низька якість адміністративних та управлінських послуг, що надаються органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, вимагає перегляду та вдосконалення реалізації функцій державного управління, зокрема в питаннях контролю й координації діяльності місцевих і регіональних органів влади. Це зумовлено тим, що від діяльності місцевих органів влади, наприклад, безпосередньо залежить якість життя населення міста. У цій ситуації орган влади виступає єдиним надавачем певного переліку адміністративних та управлінських послуг, які, у свою чергу, мають задовольняти певні потреби мешканців міста як споживачів цих послуг. Рівень задоволення населення в кількості і якості послуг визначатиме ефективність функціонування органу влади та результативність його політики.

Зазначені вище аспекти свідчать про необхідність адаптації й використання в державному управлінні нових підходів, що характерні для менеджменту та маркетингу приватного сектора. Впровадження систем управління якістю в органах влади – один з перших кроків у реалізації цієї політики. Мета статті – визначення ефективних інструментів і механізмів її ефективної реалізації.