

НАУКОВЕ ЖИТТЯ

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ ТА БАЗОВИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ СПІЛЬНОТ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Круглий стіл „Проблеми формування нової моделі управління розвитком регіону та базових територіальних спільнот в умовах адміністративно-територіальної реформи” відбувся 22 листопада 2007 року на базі Тернопільського національного економічного університету. *Мета заходу* – обмін думками між науковцями та практиками, напрацювання рекомендацій щодо вирішення проблеми формування нової моделі управління розвитком регіону та базових територіальних спільнот в умовах адміністративно-територіальної реформи. В роботі круглого столу взяли участь 90 учасників – науковців та слухачів магістратури ТНЕУ, представників місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій Тернопільської області.

Відкриваючи засідання круглого столу, його ведуча, проректор з наукової роботи ТНЕУ, завідувач кафедри державного і муніципального управління, д.е.н., професор **Алла Мельник**, наголосила, що, проблема адміністративно-територіальної реформи є й надалі актуальною, її обов'язково треба розв'язувати. Саме такої позиції дотримується Президент України Віктор Ющенко. Необхідно визнати, що початкові кроки цієї реформи вже зроблені: певне реформування структури органів виконавчої влади, територіальних відділень центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; децентралізація повноважень; визнання статусу комунальної власності як самостійної форми власності. Окремі кроки, що робляться в цьому напрямку, носять дещо еkleктичний характер. Тому не випадковим є висунення проблеми побудови нової моделі управління розвитком територій як проблеми круглого столу. Модель може розглядатися: як структурно упорядкована система з певними усталеними ознаками; як схематичний опис будь-якого явища або процесу в суспільстві; як зразок, який слугує еталоном, до якого прагнемо йти. Професор зазначила, що складовими елементами моделі управління регіоном та базовими територіальними спільнотами є: теорії, які покладені в її основу; інституційне забезпечення управлінської діяльності; система розселення; адміністративно-територіальний устрій; національні традиції; міцність економічної бази та структура економіки; система фінансових відносин та її відповідність розподілу повноважень; соціальна доктрина; кадровий потенціал та ступінь професійності управлінських кадрів; втягнутість у глобальний простір, у міжнародні регіональні утворення; технології управління. Науковець зупинилася на державницькій, громадській та муніципального дуалізму теоріях місцевого самоврядування, які визначають сутність моделі управління територіями. Вона

наголосила, що за критерієм поділу влади „центр-місцевість” можна виділити такі моделі управління: відносної автономії, представництва та взаємодії. Оцінюючи кроки, які здійснено в Україні щодо формування моделі управління, Алла Мельник вказала, що в Україні простежується певний відхід від державницької теорії місцевого самоврядування до теорії муніципального дуалізму, від моделі представництва до моделі відносної автономії в процесі взаємодії центральної та місцевої влади.

Ведуча круглого столу окреслила дискусійні напрямки, які виносяться на обговорення:

- методологічне та інституційне забезпечення формування нової моделі управління регіональним та місцевим розвитком в умовах адміністративно-територіальної реформи;
- соціально-економічні аспекти реформування адміністративно-територіального устрою України;
- проблеми кадрового забезпечення місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- управління розвитком територій в умовах глобалізації.

Вітаючи учасників круглого столу, **Геннадій Яворський**, директор Тернопільського регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, зазначив, що обговорюючи проблему, не треба прив'язуватись до чинних нормативних актів, оскільки на сьогодні ще невідомо, за якою моделлю, за якими кількісними та якісними критеріями буде здійснюватись управління в державі. Він звернув увагу присутніх, що питання адміністративно-територіальної реформи обговорювалися вже неодноразово. Вперше про адміністративно-територіальну реформу в Україні заговорили в 2001–2002 роках з точки зору і прикладного, й теоретичного аспектів. Коли йшлося про укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, виникла необхідність вивчення етнічних, демографічних та інших особливостей територіальних спільнот, адже проблема їх ідентифікації є дуже складною, базується на дослідженні усталених традицій та зв'язків. На сучасному етапі на поверхню випливають проблеми стимулювання економічного розвитку на місцях, порушення балансу держави та територій. Територіальна громада є більше юридичною, ніж соціально-психологічною категорією – населення не відчуває себе спільнотою, не вирішуються спільно питання щодо благоустрою території. Геннадій Іванович наголосив, що університетська наука на сучасному етапі повинна тісно переплітатись із прикладними аспектами. В новій моделі управління має домінувати верховенство права та забезпечення територіальних інтересів громад.

Докторант кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ, к.е.н., доцент **Григорій Монастирський** проаналізував підходи до формування нової моделі управління розвитком регіону та базових територіальних спільнот в умовах адміністративно-територіальної реформи. Науковець наголосив, що жоден інститут влади в Україні не став об'єктом такого широкого багаторічного обговорення на всіх рівнях управління як місцеве самоврядування, результати якого однак не були практично втілені. На сьогодні необхідність реформування існуючої моделі управління територіальним розвитком в контексті децентралізації та зміцнення

місцевого самоврядування ні в кого не викликає сумніву. Докторант висвітлив переваги та слабкі сторони існуючих підходів до формування моделі управління територіями, передбачених Концепцією адміністративної реформи (1998 р.), Концепцією державної регіональної політики (2001 р.), Державною стратегією управління регіональним і місцевим розвитком на 2004–2010 роки (2003 р.), проектами нормативних актів, напрацьованих робочою групою з моделювання адміністративно-територіального устрою України (т. зв. „реформа Безсмертного, 2005 р.), Концептуальними засадами реформи адміністративно-територіального устрою України Української асоціації місцевих та регіональних влад (2005 р.), Концепція децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування Асоціації міст України та громад (2005 р.), проектом закону “Про внесення змін до Конституції України” (2007 р.). Спільними рисами зазначених підходів є: орієнтація на зміцнення місцевого самоврядування, поглиблення децентралізації влади, використання моделі взаємодії у відносинах центральної та місцевої влади. Серед основних недоліків: відсутність комплексності, певна декларативність, вторинність економічної складової, надмірне акцентування на реформуванні апарату управління, розгляд територіального укрупнення як своєрідної панацеї без врахування механізму функціонального об’єднання, небезпека передачі максимуму влади недостатньо інституціоналізованому місцевому самоврядуванню, відсутність застосування технологій антикризового управління. Докторант констатував, що за останнє десятиріччя напрацьовані механізми формування нової моделі територіального управління, для реалізації яких потрібна спільна політична воля вищого керівництва країни.

Заступник керівника виконавчого апарату Гусятинської районної ради **Igor Sobol** зауважив, що питання управління та адміністративно-територіальної реформи треба розглядати в різних часових рамках. Він зауважив, що на сьогодні домінує думка про те, що самі управлінці гальмують реформу, боячись опинитись поза владою, адже, зокрема, в Гусятинському районі передбачалось скоротити кількість місцевих рад із сорока трьох до восьми. Однак, насправді, в основі проблеми лежать інші причини, зокрема, відсутність політичної волі; технологічні недоліки, які виявляються в нездатності службовців практично здійснити реформу; психологічні настрої зневіреної громадськості; політичні чинники, обумовлені побоюваннями, що надто широка децентралізація влади може створити загрозу політичній єдності держави. Для реалізації реформи необхідно: удосконалити Конституцію України, створити виконавчі комітети районних рад, чітко розмежувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, нормативно врегулювати розширення фінансової бази територіальних спільнот.

Володимир Чубатий, завідувачий відділом виконавчого апарату Тернопільської обласної ради, зазначив, що адміністративно-територіальна реформа поволі триває, зокрема по Тернопільській області підготовлено матеріали щодо об’єднання адміністративно-територіальних одиниць. На його думку, напрацьовані нині підходи до реформування не забезпечать розширення повноважень органів місцевого самоврядування, адже, наприклад, проекти внесення змін до Законів України „Про місцеве самоврядування в Україні” та „Про місцеві державні адміністрації”

передбачають, що нормативні акти органів місцевого самоврядування будуть реєструватись у Міністерстві юстиції України.

Голова Гусятинської райдержадміністрації, к. геогр. н. **Василь Триснюк** констатував, що Україна повинна використовувати європейський досвід місцевого самоврядування, за яким найширшим є самоврядування в тих поселеннях, де найбільшу частку становлять місцеві податки і збори, органи місцевого самоврядування є реально самостійними в межах своєї компетенції. Він охарактеризував три концептуальні моделі територіального управління, характерні країнам Європи: англійську, французьку та пруську.

Доповнюючи виступаючого професор **Алла Мельник** наголосила, що хоча й Європа вже пройшла шлях становлення місцевого самоврядування, однак не поставила крапку на досягнутому. Тут й надалі відбуваються процеси децентралізації, розмежовується закріплення повноважень за громадами. Однак Україна не може дублювати ці процеси. Зокрема, на прикладі транскордонного співробітництва із Польщею можна побачити, як негативно впливають на співпрацю відмінності України щодо інституційного забезпечення, різниця у розмірах територіальних громад, низька ініціативність вітчизняних громад.

Начальник регіонального відділення Фонду державного майна України в Тернопільській області **Михайло Шкільняк** зауважив, що в кожному регіоні існують об'єкти комунальної і державної власності, тому саме використання та вдосконалення управління власністю тісно пов'язане із наповненням бюджету й платоспроможністю регіону. Якщо сьогодні говорити про формування нової моделі управління розвитком регіону, то у цій моделі має бути врахована система управління власністю, оскільки на всіх ієрархічних рівнях адміністративно-територіального устрою ця система не є відпрацьованою. На думку доповідача, удосконалення організації управління власністю в державі та в регіоні має передбачати: визначення державної політики в сфері управління власністю; утворення відповідних інститутів; формування суб'єктів, що здійснюють безпосереднє володіння об'єктами власності; повний облік власності на рівні територіальної громади, регіону, держави. Модель управління власністю повинна включати: об'єкт управління, суб'єкт управління, механізм управління, підсистеми його забезпечення (інформаційно-технічну, економіко-правову, контрольну).

К.е.н., доцент кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ **Алла Васіна** зосередила свою увагу на удосконаленні інституційного забезпечення регіонального управління на основі взаємодії місцевих органів влади, бізнесових структур та громадських організацій. На її думку, головними завданнями, що постають перед регіональним управлінням в сучасних умовах є: забезпечення конкурентоспроможності регіону, регулювання регіональних ринків, управління власністю, вирішення завдань соціального розвитку регіону. Основні аспекти зміни характеру регіонального управління в контексті нових науково-методологічних підходів в науці та практиці публічного управління такі: акцентування уваги на використанні непрямих економічних важелів; відхід від „адміністрування” розвитку соціуму до надання йому послуг; інформаційно-комунікативна взаємодія, діалог органів влади, громадськості, бізнесових структур як основа вироблення ефективних управлінських механізмів; використання стратегічних підходів, механізмів

антикризового управління, інструментарію маркетингу в діяльності суб'єктів регіонального управління; диференціація, конкретизація і спеціалізація механізмів регіонального управління на основі налагодження дієвої взаємодії органів влади з керованими об'єктами з врахуванням потенціалу розвитку регіону; орієнтація на формування позитивного іміджу регіону. Науковець відмітила, що інституційне забезпечення регіонального управління в Україні тільки формується. У цьому контексті вона визначила наступні аспекти удосконалення інституційного забезпечення регіонального управління: методологічний, організаційний, інформаційний. Напрямами удосконалення взаємодії органів влади, бізнесових структур і громадських організацій в процесі формування інституційного забезпечення регіонального управління мають стати: формування, із залученням представників громадськості, бізнесових, владних структур, постійно діючого органу, який би здійснював систематичну оцінку стану реалізації стратегії розвитку регіону, і, на цій основі, виробляв заходи з удосконалення інститутів управління регіоном; широке залучення громадських і бізнесових структур до обговорення регіональних програм, інвестиційних проектів, які передбачається реалізувати на території регіону.

Аспірантка кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ **Лілія Лаврів** зупинилася на проблемі організації стратегічного планування розвитку базових адміністративно-територіальних одиниць. Вона зазначила, що значна частина базових територіальних спільнот здійснює свій розвиток без належного стратегічного орієнтиру у вигляді стратегічного плану. В цілому організація стратегічного планування розвитку базових адміністративно-територіальних одиниць в Україні здійснюється фрагментарно і не взаємоузгоджена із регіональним стратегічним плануванням. Ці та інші негативні прояви призводять до блокування реалізації технологій стратегічного планування у системі управління розвитком регіонів та базових адміністративно-територіальних одиниць, не дозволяють досягнути стратегічних цілей та забезпечити сталий розвиток. Аспірантка визначила шляхи удосконалення організації стратегічного планування: покращення нормативно-правової бази стратегічного планування; забезпечення принципу взаємоузгодженості стратегічних планів макро- та мезорівнів між собою; посилення обміну інформацією під час розроблення та реалізації стратегічних планів; усунення розбіжностей у часі щодо організації стратегічного планування на макро- та мезорівнях; удосконалення інформування громадськості щодо сутності та цілей стратегічного планування з метою їх широкого залучення до цього процесу; забезпечення реалізації контролюючих функцій з боку громадських організацій та лідерів територіальних громад; розширення доступу до моніторингу реалізації стратегічного плану через засоби масової інформації та мережу Internet.

Декан факультету економіки і управління, професор **Євген Качан** висловив категоричну позицію проти укрупнення місцевих рад, оскільки пенсіонери при цьому не матимуть доступу до одержання муніципальних послуг. На його думку при формуванні нової моделі управління розвитком регіону та базових територіальних спільнот необхідно враховувати, що удосконалення місцевого самоврядування у значній мірі залежить від того, як воно буде здійснюватись у сільській місцевості.

Завідувач кафедри фінансів ТНЕУ, д.е.н., професор **Ольга Кириленко** зупинилася на проблемі фінансового забезпечення управління розвитком регіону,

наголосивши, що основними завданнями адміністративно-територіальної реформи є: передача владних повноважень на базовий рівень місцевого самоврядування, розширення податкових джерел місцевих бюджетів та забезпечення єдиного підходу до надання суспільних послуг. Професор визначила шляхи вирішення проблеми фінансового забезпечення управління розвитком регіону: модернізація бюджетного процесу на місцевому рівні; поглиблення рівня бюджетної децентралізації; підвищення ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів; встановлення стандартів надання найважливіших суспільних послуг; зміна підходів у нормуванні бюджетних видатків; використання програмно-цільового методу планування і виконання бюджетів; запровадження стратегічного планування на різних рівнях бюджетної системи; надання більшої свободи бюджетним установам у використанні ресурсів; зміцнення інвестиційної складової місцевих бюджетів; контроль з боку громадськості за процесами формування та використання суспільних фінансових ресурсів.

В контексті виступу професора Ольги Кириленко старший викладач кафедри фінансів ТНЕУ **Андрій Лучка** визначив можливі джерела доходів, які можна передати на місцевий рівень. На його думку, на сьогодні нереально очікувати передачі на місцевий рівень доходів від акцизного збору. Щодо податку на прибуток підприємств, то потрібно забезпечити паритетність розподілу надходжень від нього, оскільки приватні підприємства на сьогодні широко пов'язані, як із державними органами, так і з органами місцевого самоврядування. Ще один важливий момент — територіальні диспропорції, нерівність відносин між органами місцевого самоврядування різних областей та державою стосовно отримання середньострокових позик. На жаль, держава зазвичай надає допомогу тим регіонам, представники яких можуть пролобіювати їх інтереси. Законодавство про стимулювання економічного розвитку не виконується, оскільки бюджетне законодавство розходиться з ним. Внаслідок цього з кожним роком диспропорції між регіонами зростають.

Викладач кафедри фінансів ТНЕУ **Вікторія Булавинець** зосередилася на питанні оптимізації соціальних видатків місцевих бюджетів в реалізації концепції людського розвитку. На її думку, в умовах формування нової моделі управління розвитком регіону з метою практичної реалізації концепції людського розвитку в Україні в сфері забезпечення соціальних видатків місцевих бюджетів необхідно: реформувати систему розподілу видаткових зобов'язань з фінансування соціальної сфери між державним та місцевими бюджетами; виробити чіткі критерії надання державної підтримки розвитку регіонів з метою децентралізації виконання соціальних зобов'язань держави; розробити систему науково обґрунтованих мінімальних соціальних стандартів, що дасть змогу об'єктивно визначати потребу органів місцевого самоврядування в фінансових ресурсах для забезпечення виконання делегованих повноважень.

Викладач кафедри фінансів ТНЕУ **А. Дем'янюк** зазначила, що трансформація моделі організації управління розвитком територій в умовах адміністративно-територіальної реформи вимагає нагального вирішення проблем в сфері бюджетного процесу. Практика бюджетного процесу місцевих бюджетів України зумовлює необхідність своєчасного затвердження бюджету, забезпечення бюджетної

збалансованості між рівнями влади шляхом надання органам місцевої влади дійсної фінансової незалежності, раціоналізація бюджетного вибору в сфері визначення напрямів ефективного використання бюджетних коштів за допомогою програмно-цільового методу складання бюджету.

Викладач кафедри фінансів ТНЕУ **Світлана Савчук** вказала, що для удосконалення фінансового забезпечення місцевого самоврядування важливим є використання програмно-цільового методу у плануванні місцевих бюджетів для чого, на її думку, доцільно: підвищити об'єктивність визначення пріоритетів бюджетних програм та підходів до аналізу ефективності видатків бюджету; спрямувати наявні фінансові ресурси під конкретні програми, що дасть можливість ефективно використовувати бюджетні кошти; забезпечити комплексність експертної оцінки кінцевих результатів виконання бюджетних програм та відповідальність за порушення термінів виконання, недосягнення визначених показників, нерационального використання бюджетних коштів.

Перший заступник начальника головного управління економіки Тернопільської облдержадміністрації **Ігор Іващук** зазначив, що з понад 600 місцевих рад області лише 15 є самодостатніми. Тому доводиться „латати діри” субвенціями, дотаціями. Він також вказав, що в області розробляється проект Стратегії соціально-економічного розвитку, завершується розробка програми соціально-економічного та культурного розвитку на 2008 рік. Разом з тим, залишається відкритою проблема фінансування – коштів, які виділяє держава на підтримку депресивних регіонів, недостатньо.

Начальник управління праці та соціальної політики Тернопільської міської ради **Михайло Ібрагімов** наголосив, що основним елементом формування нової моделі управління в Україні має стати бюджетно-фіскальна реформа. Він ствердив, що, порівнюючи розміри територіальних громад в Україні із світовими, можна відмітити, що у вітчизняному адміністративно-територіальному устрої диспропорцій немає. Проте простежується значна невідповідність із світовою практикою щодо перерозподілу коштів між бюджетами. Спостерігається повна централізація фінансових ресурсів у державному бюджеті, частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті постійно зменшується. Доповідач зробив висновок, що, загалом, фінансові ресурси в Україні є, але неправильний їх перерозподіл створює широке територіальне розшарування, у державі не працюють фіскальні інструменти.

Доцент кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ **Тетяна Желюк** зосередила свою увагу на проблемі формування економічного механізму сприяння конкурентоспроможному розвитку регіону. Завданнями державної регіональної політики щодо забезпечення конкурентоспроможного розвитку регіонів є: реалізація принципу розширення міжрегіональної економічної взаємодії; запровадження механізмів подолання асиметрії розвитку регіонів та підтримки депресивних територій; стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку на основі ефективного використання потенціалу регіонів; активізація розвитку транскордонного співробітництва в економічній сфері. Науковець визначила детермінанти конкурентоспроможного управління Тернопільською областю в рамках реалізації Державної програми стратегічного розвитку регіонів до 2015 року: секторний підхід до управління економікою на основі запровадження інвестиційно-інноваційної

моделі; здійснення політики реструктуризації економіки області; ефективно використання природно-ресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалу з використанням переваг та можливостей районів; сприяння всебічному розвитку людського потенціалу завдяки стабілізації та поліпшенню демографічної ситуації, досягненню продуктивної зайнятості населення, високому рівню розвитку соціальної інфраструктури.

Викладач кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ **Олександра Овсянюк-Бердадіна** підняла питання організації проведення державних закупівель послуг в рамках побудови трирівневої моделі адміністративно-територіального устрою України. На її думку, результативність нової моделі управління в контексті надання послуг населенню можна забезпечити шляхом: чіткого окреслення функціонального навантаження органів державного управління і місцевого самоврядування на кожному з ієрархічних рівнів щодо надання послуг населенню для уникнення дублювання здійснюваних функцій, а також охоплення всього переліку послуг, надання яких гарантується Конституцією України; створення умов фінансової самодостатності громад з метою закупівлі послуг за, переважно, якісними, а не ціновими критеріями.

Хоростківський міський голова **Ганна Олійник** зупинилася на питанні підвищення активності членів територіальної громади, які, в своїй більшості очікують, що хтось повинен створити їм комфортне середовище проживання. На її думку, недосконалість нормативно-правових норм, які суперечать одна одній, не дозволяють керівнику територіальної громади працювати в правовому полі. Необхідно в законодавчому порядку чітко розмежувати делеговані та власні повноваження місцевого самоврядування. Визначаючи розміри територіальних громад, потрібно знайти „золоту середину”, адже в малих сільських радах гостро стоять кадрові проблеми, проблеми перевантаження повноваженнями сільських голів.

Начальник управління державної служби Головдержслужби України в Тернопільській області **Іван Мельник** зупинився на питанні стратегії модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Він зазначив, що за даними Держкомстату станом на перше січня 2007 року із загальної чисельності державних службовців 23 % ще не мають повної вищої освіти, з них 6 % працює в апаратах центральних органів виконавчої влади. Проблемним питанням залишається плинність кадрів серед державних службовців по Україні, яка у 2005 році досягла максимального показника і становила 18,9 %. Враховуючи, що змінюються умови проходження державної служби, в її функціональне управління необхідно імплементувати технології та процеси, що притаманні європейському адміністративному простору. Державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування необхідно оволодівати певними практичними навичками, зокрема, щодо стратегічного планування, проектного менеджменту, планування робочого часу, підготовки документів тощо. Основними проблемними питаннями підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування залишається: відсутність єдиних загальнодержавних стандартів щодо професійного навчання; відсутність єдиного методичного центру і навчально-

методичної бази, низький рівень фінансового забезпечення та відсутність нормативів щодо фінансування підвищення кваліфікації; відсутність механізмів забезпечення безперервності навчання. Пріоритетним напрямом державної політики має стати створення повноцінної ефективної системи неперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що відповідає б кращим європейським стандартам професійної освіти.

На завершення професор **Алла Мельник** підняла питання управління розвитком регіону та базовими територіальними спільнотами в контексті регіоналізації глобального простору. Професор наголосила, що проблеми глобалізації пов'язані з впливом транснаціональних корпорацій, які не підвладні жодним урядам. Вони керують власністю, захоплюють території, ринки. Наслідки цього дуже неоднозначні, тому у світі здійснюється регіоналізація, формуються великі утворення держав (СНД, ЄС, ГУАМ, АСЕАН) та транскордонні регіони. Роль української місцевої влади у цьому зв'язку недостатньо проявляється. В світі формування транскордонних регіонів спрямовується на вирівнювання асиметрії територіального розвитку по різні боки кордону. До того ж, якщо у світовій практиці євро регіони формувались з ініціативи територіальних громад, то в Україні вони сформовані централізовано, є більш декларативними. Причинами того, чому українські регіони не використовують потенційних переваг регіоналізації є: слабка координація та поінформованість про досвід євро регіональної співпраці; невідповідність вітчизняної статистики правилам Євростату; невідпрацьованість можливості формування транскордонних кластерів в контексті розробки стратегії співробітництва. Професор відзначила, що вказана проблема може стати предметом широкого обговорення.

Обговорення проблем формування нової моделі управління розвитком регіону та базових територіальних спільнот в умовах адміністративно-територіальної реформи дало змогу учасникам круглого столу сформулювати наступні висновки та пропозиції:

1. Для забезпечення антикризового управління розвитком територій необхідною є активізація діяльності, як держави, так і безпосередньо органів місцевого самоврядування в напрямку пошуку ефективної моделі муніципального та регіонального управління. Завданнями держави є проведення адміністративно-територіальної реформи; законодавче забезпечення діяльності місцевого самоврядування; зміцнення фінансово-матеріальних засад функціонування органів місцевого самоврядування; підвищення відповідальності посадовців та органів місцевого самоврядування за свої дії; забезпечення підготовки професійних муніципальних менеджерів за спеціальністю „Муніципальне управління”. Органам та посадовим особам місцевого самоврядування необхідно підвищити свій професійно-кваліфікаційний та загальнокультурний рівень; забезпечити поступове впровадження сучасних технологій муніципального менеджменту; формувати місцеву політику з урахуванням необхідності забезпечення національної єдності.

2. Проведення адміністративно-територіальної реформи є необхідною умовою формування нової моделі управління територіальним розвитком на принципах децентралізації, субсидіарності та самоврядності. Однак, в дискусіях щодо реформи забагато уваги відводиться бюрократичному апарату, моделюванню організаційної структури влади. Проте пересічному громадянину, врешті-решт, байдуже, хто йому

надаватиме послуги – органи місцевого самоврядування чи органи державної влади. Тому необхідно починати із розроблення соціальних стандартів життя населення, що гарантуватимуться владою. Ці параметри необхідно підкріпити джерелами матеріального та фінансового забезпечення.

3. Сьогодні необхідно зосередитися на першочерговому реформуванні первинного рівня місцевого самоврядування, який безпосередньо наближений до конкретної людини. Реформування районів та областей – справа майбутнього.

4. Забезпечення європейських прагнень України потребує практичної реалізації принципу „влада для людини”, інструментом якого є становлення дієвого місцевого самоврядування як інституту соціального обслуговування. Єдиноможливим в контексті формування міцної держави є перехід від декларативної державної політики щодо місцевого самоврядування до реальних практичних кроків з формування ефективної моделі управління розвитком територій на засадах партнерства державної влади та місцевого самоврядування.

5. Доцільною є підготовка проекту Закону України „Про адміністративно-територіальну реформу” чи хоча б Концепції адміністративно-територіальної реформи, яка б чітко окреслила технології, часові рамки та організаційне забезпечення трансформаційних процесів, оскільки проект Закону України „Про територіальний устрій України” є констатуючим документом, що характеризує основні риси майбутньої моделі територіального устрою України, однак він не передбачає шляхів формування такої моделі.

6. Формування повноцінної територіальної громади за критерієм величини та чисельності населення не повинно стати самоціллю адміністративно-територіальної реформи, оскільки наявність цих характеристик не гарантує забезпечення економічного й соціального розвитку територіальних спільнот низового рівня. Результативність заходів, спрямованих на укрупнення первинних територіальних утворень, можлива лише за умови застосування в процесі управління їх комплексним розвитком підходу, який би базувався на принципах муніципального менеджменту, що успішно застосовуються в країнах Європейського Союзу.

7. В сучасних умовах пріоритетне значення повинно надаватися функціональному об'єднанню територіальних громад в процесі вирішення спільних проблем як початковому підготовчому етапу формування укрупненої територіальної спільноти на унітарних засадах. Для поширення моделі функціональної інтеграції населених пунктів, пошуку варіантів такої співпраці доцільно створювати територіальні асоціативні структури місцевого самоврядування: консультативні ради сільських, селищних, міських голів адміністративного району; асоціації органів місцевого самоврядування певної території (не обов'язково в межах адміністративно-територіального утворення регіонального рівня). Необхідним є прийняття закону „Про об'єднання територіальних громад”.

8. Проведення адміністративно-територіальної реформи на первинному рівні вимагає визначення та дотримання законодавчо закріплених критеріїв інтеграції територіальних громад на основі врахування їх історичних, етнічно-національних, культурних, соціальних особливостей та економічної доцільності.

9. В процесі підготовки територіальних громад до об'єднання необхідно створити фінансово-матеріальні умови інтеграції. Територіальна інтеграція не є чудодійним

засобом, спроможним оздоровити економічний стан місцевого самоврядування територіальних громад, які до об'єднання були дотаційними, оскільки більша чисельність населення громади потребуватиме пропорційного зростання витрат. До того ж, з'являться нові напрямки витрачання коштів місцевого бюджету, пов'язані з об'єктивною появою нових інтеграційно зумовлених функцій органів місцевого самоврядування в комунізованій громаді.

10. Необхідно передбачити використання державою важелів економічного зацікавлення ресурсозабезпечених територіальних громад формувати об'єднану спільноту з нежиттєздатними утвореннями шляхом надання цільових субвенцій з державного бюджету; передачі державних часток в статутних фондах підприємств в управління органам місцевого самоврядування; закріплення окремих загальнодержавних податків за місцевими бюджетами; передачі земельних ділянок, що перебувають в державній власності, в комунальну власність.

11. Комплексний розвиток регіонів визначається багатьма чинниками, серед яких вагоме місце посідає управлінсько-регулятивний вплив з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Результативність такого впливу зумовлюється, насамперед, величиною компетенції, чіткістю структурованості й розмежування повноважень центрального та регіонального рівнів державної виконавчої влади, з одного боку, місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування – з другого. Світовий досвід регіонального управління довів високу ефективність децентралізованої моделі забезпечення територіального розвитку, за якої максимум повноважень в цій сфері передається органам місцевої влади. При цьому пріоритет надається суб'єктам представницької влади – органам місцевого самоврядування.

12. Хаотичність формування організації регіональної влади в Україні зумовлена, значним чином, відсутністю планомірної та скоординованої державної регіональної політики, спрямованої на якомога повніше використання потенціалу регіонального розвитку як фактору загальнонаціонального зростання. Це спричинило те, що існуюча модель регіональної влади характеризується наступними ознаками: гіпертрофованою роллю місцевих державних адміністрацій в регіональному розвитку, що виражається в концентрації повноважень та ресурсів в місцевих органах державної виконавчої влади; формальністю та недієздатністю регіональних органів місцевого самоврядування – обласних та районних рад; невідповідністю функціонального навантаження та організаційного забезпечення регіональних органів державної виконавчої влади сучасним функціям регіонального менеджменту. Це зумовило те, що очікувана біполярна модель регіонального управління, в якій керівні полюси повинні координувати свою діяльність, забезпечуючи взаєморівноваження та взаємоконтроль управлінських впливів на основі принципів синергетичного підсилення, співробітництва, оптимального поєднання загальнодержавної політики та місцевих інтересів, сформувалася як монополярна. Існування монополярної моделі регіонального управління як підсистеми в ієрархії державної виконавчої влади на тлі декларативності базового рівня місцевого самоврядування свідчить про наскрізну централізацію влади в Україні. Це не узгоджується з принципами громадянського суспільства, за якого чітко розмежовуються мета та значимість державних, регіональних і місцевих

управлінських впливів, центральним суб'єктом влади в країні визнається громадянин як первинний елемент джерела влади – народу. Однак штучне перетворення апаратів обласних та районних державних адміністрацій у виконавчі органи місцевого самоврядування не вирішить проблему. Сьогодні треба говорити про докорінну трансформацію функцій місцевих виконавчих органів відповідно до вимог часу.

Результати круглого столу показали, що питання формування нової моделі управління розвитком регіону та базових територіальних спільнот в умовах адміністративно-територіальної реформи викликають значний інтерес науковців та практиків й потребують особливої уваги з боку Президента України, Верховної Ради України, Уряду для їх практичної реалізації.

Алла Мельник,
доктор економічних наук, професор,
проректор з наукової роботи,
завідувач кафедри державного і муніципального управління

Григорій Монастирський,
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри державного і муніципального управління

Лілія Лаєрів,
аспірант кафедри державного і муніципального управління
(Тернопільський національний економічний університет)