

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ДКС Центр
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

0 0 0 0 0 0 0

УДК 338.26(477):352

В. Д. Полтавець,

к.н.д.у., виконавчий директор Асоціації малих міст України

РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ РЕКРЕАЦІЙНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

V. D. Poltavets,

Ph.D in Public Administration, Executive Director Association of Small Towns of Ukraine

REGULATION IN THE PROVISION OF RECREATIONAL SERVICES OF LOCAL SELF- GOVERNMENTS AUTHORITIES

В статті досліджено місце *регулювання* в системі управління територіями, реалізації такої основної *функції* як *надання рекреаційних послуг органами місцевого самоврядування*. *Узгодженість дій органів місцевого самоврядування для задоволення спільних потреб територіальних громад через встановлення між ними гармонійних зв'язків досягається на основі раціональності, чіткої взаємодії виконавців, оперативності й надійності має здійснюватись на засадах міжмуніципального співробітництва.*

Потреба природного динамічного розвитку органів місцевого самоврядування вимагає сьогодні впровадження регулюючих систем на засадах міжмуніципального співробітництва, що викликано появою нових спільних потреб, нових завдань управління, переходом системи в новий стан під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників. Важливим є застосування підходів та принципів теорії організації до побудови структури системи співробітництва та її елементів.

In the article researched place of adjustment in control system of the territories, the implementation of such basic functions as providing recreational services by local self-government authorities. Coherence of local governments for satisfaction common needs of local communities through the establishment harmonious relations between them is achieved on the basis of rationality, a clear interaction between performers, efficiency and reliability should be carried on the basis of intermunicipal cooperation.

The need for natural dynamic development of local self-government today requires the introduction of regulatory systems on the basis of intermunicipal cooperation, which is caused by the emergence of new common needs, new tasks management system, transition to a new state under the influence of internal and external factors. It is important to use approaches and principles of organization theory to build a structure of the system intermunicipal cooperation and its elements.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, рекреаційні послуги, регіональний розвиток, місцевий розвиток, форми співробітництва, муніципальні послуги.*

Key words: *local government, recreational services, regional development, local development, forms of cooperation, municipal services, regulation of activity.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. З функціями планування та організації в діяльності органів місцевого самоврядування тісно пов'язані функції координації та регулювання, які здійснюються в процесі виконання програм та планів розвитку рекреаційної сфери. Здійснення організаційної функції не виключає на практиці виникнення деякої невідповідності між усіма елементами територіальної системи або механізму досягнення мети, що об'єктивно вимагає уточнення характеру дій виконавців, спрямованих на досягнення узгодженості, оптимальної гармонійності й ефективності. Узгодженість дій органів місцевого самоврядування для задоволення спільних потреб територіальних громад через встановлення між ними гармонійних зв'язків досягається на основі раціональності, чіткої взаємодії виконавців, оперативності й надійності на засадах міжмуніципального співробітництва. Функція міжмуніципального співробітництва процесів задоволення спільних потреб територіальних громад та їхніх результатів у різних сферах діяльності зумовлена рухом усього управлінського організму на відміну від руху його самостійних органів.

Координація в сфері надання рекреаційних послуг забезпечує узгодженість за часом й у просторі дій органів місцевого самоврядування та посадових осіб, а також між системою в цілому і зовнішнім середовищем. Координація діяльності відіграє в управлінні територією важливу роль, саме завдяки якій забезпечується динамізм системи управління для задоволення спільних потреб територіальних громад, створюється гармонія взаємозв'язків структурних підрозділів взаємодіючих органів місцевого самоврядування, здійснюється маневр матеріальними та трудовими ресурсами на визначених територіях у зв'язку зі зміною завдань. Але на практиці ці управлінські функції майже не реалізуються, тому потребують активного поширення та впровадження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій за темою. Вагомий вклад в дослідження напрямів підвищення ефективності діяльність регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування, впровадження механізмів регулювання сфери рекреаційних послуг зробили О. Батанов [1], В. Кампо [1], О. Ігнатенко[3], Г. Борщ[3], В.Вакуленко[3], О. Лебединська [2], О.Оржель[4], Г.Осовська [5], М.Пухтинський [6], В. Толкованов[7], А. Гук[7], Е.Третьякова [8].

Невирішені проблеми в межах попередніх досліджень. Разом з тим, наукові дослідження правових, організаційних та фінансових механізмів регулювання сфери надання рекреаційних послуг теоретико – методичних підходів до формування регіональної стратегії розвитку, до вибору суб'єктами господарювання стратегій, спрямованих на досягнення сталого розвитку. Їх вирішення надасть можливість сформувати такі стратегічно обґрунтовані рекомендації, які підвищать ефективність практичної реалізації стратегій різних рівнів господарювання.

Мета роботи. Отже, метою даної роботи є аналіз функцій координації та регулювання, котрі здійснюються в процесі виконання програм та планів надання рекреаційних послуг, а також визначення заходів, необхідних для покращення та заохочення співпраці між органами місцевого самоврядування для забезпечення розвитку регіонів та територіальних громад.

Основні матеріали дослідження та отримані результати. Призначення діяльності органів управління - забезпечити єдність дій усіх управлінських підрозділів, посадових осіб та спеціалістів для найбільш ефективного впливу на процес забезпечення життєдіяльності територіальних громад за напрямками задоволення спільних потреб.

Регулювання в сфері надання рекреаційних послуг означає синхронізацію зусиль органів місцевого самоврядування на певній території для задоволення спільних потреб територіальних громад, інтеграцію їх у єдине ціле, тобто це процес розподілу діяльності у часі, приведення окремих елементів у таке поєднання, яке б дало змогу найбільш ефективно та оперативно досягати поставленої мети. Регулювання - це діяльність із підтримання в динамічній системі співробітництво заданих параметрів. Його завдання - зберегти стан упорядкованості, котрий задається функцією організації міжмуніципального співробітництва як стосовно об'єкта, так і суб'єкта управління. Функція регулювання детермінується нормативністю: у полі її зору перебуває будь-яке відхилення від норми. Зміни в життєзабезпеченні територіальних громад фіксуються завдяки формам місцевої демократії та наявності зворотного зв'язку, що є специфічною формою оперативного регулювання [3].

Отже, саме функція регулювання забезпечує виконання поточних заходів, пов'язаних з усуненням відхилень від

заданого режиму функціонування органів місцевого самоврядування. Здійснюється вона в процесі управління спільною діяльністю органів місцевого самоврядування на основі контролю й аналізу цієї діяльності.

Функція регулювання у практиці менеджменту трактується далеко не однозначно. Термін «регулювання» традиційно знаходить застосування в оперативному управлінні, де його роль полягає в усуненні перешкод і відхилень від заданих показників розвитку. Такий же розгляд функції регулювання застосовується в кібернетиці. В основі його лежить зворотний зв'язок, то використовується для усунення впливів [2].

Необхідність у регулюванні системи на засадах міжмуніципального співробітництва полягає не тільки у зв'язку з негативними явищами. Найчастіше це пов'язано з потребою природного динамічного розвитку органів місцевого самоврядування, з появою нових спільних потреб, нових завдань управління, з переходом системи в новий стан під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників. Пропонується наступне визначення регулювання: «Регулюючий вплив на об'єкт управління у сфері міжмуніципального співробітництва спричиняє прийняте та реалізоване управлінське рішення. Процес регулювання є заключною стадією ухвалення управлінського рішення - акт спонукально-практичної діяльності керівника, який здійснюється із задалегідь розробленим та свідомо обраним варіантом»[1].

Регулювання в наданні послуг органами місцевого самоврядування - це вид діяльності, що характеризує вплив керівника на підлеглих таким чином, щоб вони виконували роботу для досягнення цілей організації рекреаційних послуг. У цьому випадку функція регулювання пов'язана із широко використовуваним терміном «управління». Таке поняття керівництва розглядає лише одну сторону процесу управління - вплив однієї особи керівника на підлеглих. Інша сторона полягає в тому, що управління - це процес впливу керівника на підлеглих за допомогою різних методів регулювання, а саме вплив, який здійснюється за допомогою влади та лідерських якостей керівника. Таким чином, функція регулювання в міжмуніципальному співробітництві - це процес управління, який здійснюється за допомогою методів формального впливу і підсиленого владою і лідерством.

Змістовна сторона функції регулювання в міжмуніципальному співробітництві виражається в адміністративно-розпорядницькому впливі керівника на людей, що здійснюють процеси діяльності та управління. Органи місцевого самоврядування можуть спільно успішно діяти та протистояти зовнішньому середовищу лише тоді, коли вони можуть змінювати свій стан з такою швидкістю, як це відбувається у середовищі. Так як органи місцевого самоврядування постійно знаходяться в динамічній рівновазі з факторами зовнішнього середовища, то цей процес необхідно підтримувати постійно. У цій ситуації функція регулювання в міжмуніципальному співробітництві повинна забезпечувати своєчасну реакцію органів місцевого самоврядування, яка спрямована на адаптацію до зовнішнього середовища чи нейтралізацію його впливу.

Реагувати на вплив зовнішнього середовища можуть лише динамічно стійкі органи місцевого самоврядування. Тому зусилля керівництва спрямовуються на те, щоб орган місцевого самоврядування зберіг свою стійкість, на підтримку й удосконалення стану його упорядкованості, зв'язків між елементами, що змінюються. Своєчасно попередити вплив внутрішніх факторів, усунути їх наслідки допомагає функція регулювання[5].

Вживання в умовах ринкового середовища, можливість результативно існувати якомога довше - це найголовніше завдання більшості органів місцевого самоврядування. Ці складові успішної діяльності забезпечуються ефективною реалізацією добре обґрунтованих і прийнятих управлінських рішень, зокрема у сфері міжмуніципального співробітництва. Між процесом ухвалення рішення та його реалізацією існує багато перешкод, на подолання яких спрямована функція регулювання. Виконання реальної роботи реальними посадовими особами місцевого самоврядування - головне призначення функції регулювання.

Всі інші функції (планування, організація, мотивація, контроль) в міжмуніципальному співробітництві не досягнуть своєї мети, якщо не буде результативно здійснюватися функція регулювання. Вона виконує з'єднуючу роль між менеджером та об'єктом, на який спрямована його діяльність. Тільки через здійснення регулювання можливий вплив менеджера на об'єкт управління в міжмуніципальному співробітництві для забезпечення його динамічної рівноваги[4].

Як правило, прийняті управлінські рішення визначають те, що мають робити посадові особи в органах місцевого самоврядування, яка робота має бути виконана і хто буде її виконувати. Тому прийняття рішення в міжмуніципальному співробітництві є початком реалізації функції регулювання.

Функція регулювання має також стимулююче призначення. Якщо інтереси посадової особи місцевого самоврядування співпадають з роботою, то це збільшує ефективність її виконання. Тому від стимулюючої дії на посадову особу залежатиме її поведінка.

Функція регулювання має об'єктивну основу в процесах менеджменту в міжмуніципальному співробітництві. Щоденно в практиці управління органів місцевого самоврядування використовується багато різних способів регулювання, які спрямовані на поведінку об'єктів управління. Тому функція регулювання є обов'язковим проявом влади, лідерства і підпорядкування, що органічно існують у системі управління в міжмуніципальному співробітництві. Адже влада - це можливість впливати на поведінку інших людей.

Лідерство - це здатність людини впливати на окрему групу й особистість, вносити зміни в їхню поведінку, відносини, напрям діяльності, досягати визначених результатів.

Підпорядкування - складова частина повноважень, що виражається у праві даної конкретної посадової особи, яка є керівником в апараті управління, розпоряджатися ресурсами, задіяними у сфері міжмуніципального співробітництва. Підпорядкування розуміють як ієрархічну залежність підлеглих від керівника [8].

Таким чином, регулювання - це процес впливу на об'єкт, спрямований на усунення або на пристосування до факторів, що впливають на поведінку об'єкта міжмуніципального співробітництва. В результаті правильної дії функції регулювання органів місцевого самоврядування спроможні усувати будь-які невизначеності в системі, зберегти «динамічну рівновагу» стосовно різних впливів. Тому метою регулювання є збереження стійкості органів місцевого самоврядування шляхом підтримання необхідного співвідношення між різними його елементами, своєчасної ліквідації можливих відхилень від установлених норм у функціонуванні об'єктів управління у сфері міжмуніципального співробітництва.

У зв'язку з тим, що регулювання має три види прояву (стабілізуючий, розпорядницький та дисциплінарний), воно відрізняється своєю роллю у процесі забезпечення стійкості органів місцевого самоврядування і конкретним змістом. Це обумовлює наявність інших цілей, властивих кожному з видів регулювання у сфері міжмуніципального співробітництва [7].

Стабілізуюче регулювання. Даний вид регулювання значною мірою спрямований на забезпечення організаційної стійкості органів місцевого самоврядування як суб'єкта територіального управління та місцевого самоврядування. Воно має регламентно-розпорядчу силу. Стабілізуюче регулювання у сфері міжмуніципального співробітництва спрямоване на упорядкування відносин органів місцевого самоврядування із суб'єктами зовнішнього середовища, також внутрішніх відносин між різними його частинами. Як регулюючий вплив використовуються правила, що визначають порядок діяльності органів місцевого самоврядування та їх частин, а також система обмежень, що встановлює межі й пропорції, що їх має дотримуватися орган місцевого самоврядування у процесі цієї діяльності. Це статутні положення, посадові інструкції, розпорядок дня, положення, що визначають порядок взаємин із суб'єктами та об'єктами управління на певній території. Процес регулювання вимагає обов'язкового підпорядкування правилам і обмеженням. Регулювання у сфері міжмуніципального співробітництва здійснюється шляхом укладення угод, розробки відповідних положень (вказівок, інструкцій тощо) і введення їх наказом у практику використання посадовими особами місцевого самоврядування. Ці документи вводять на визначений період часу, і вони обов'язкові для виконання [6].

Отже, метою стабілізуючого регулювання є встановлення визначених організаційно-соціальних правил, точних розпоряджень до дії, а також меж діяльності й поведінки посадових осіб місцевого самоврядування. Ця мета досягається шляхом розробки, введення в практику і контролю дотримання відповідних регулюючих положень (угода, статут, правила внутрішнього розпорядку, посадові інструкції тощо), обов'язкових для виконання.

Розпорядницьке регулювання. Розпорядницький вплив - це сукупність способів і прийомів, які спрямовані на регулювання поточної роботи у сфері міжмуніципального співробітництва. Це процес безпосереднього впливу на виконавців рішень.

Мета розпорядницького регулювання полягає у впливі керівника на цілеспрямовану поведінку об'єкта управління, який здійснюється відповідно до заданої програми чи умов діяльності органу місцевого самоврядування. Розпорядницьке регулювання призначене для підтримання необхідних заходів упорядкованості діяльності органів місцевого самоврядування, які здійснюють співробітництво. Необхідність упорядкування стану визначається двома факторами, що діють відповідно до принципу динамічної рівноваги. Це своєчасна нейтралізація зовнішніх і внутрішніх впливів чи їхня адаптація до існуючих умов діяльності органів місцевого самоврядування. Цими регулюючими впливами досягається зменшення ентропії, і органи місцевого самоврядування повертаються в стан динамічної рівноваги. Підтримання динамічної рівноваги забезпечується значною мірою розпорядницьким регулюванням.

Дисциплінарне регулювання. Цей вид регулювання пов'язаний із процесом делегування повноважень. Суть дисциплінарного регулювання можна розкрити через процес встановлення відповідальності. Як відомо, за делегування повноважень відповідальність лише перерозподіляється між керівником та організацією чи особою, якій делегуються повноваження. Керівник же має право делегувати обов'язки та права й у цих межах покласти відповідальність на підлеглого. Але при цьому відповідальність у повному обсязі (у т.ч. і перерозподілену) керівник залишає за собою. Тому метою дисциплінарного регулювання є розвиток здібностей і творчих сил у підлеглих, спрямованих на використання делегованих прав самостійно приймати управлінські рішення.

Дисциплінарне регулювання виявляється в праві керівника вимагати від підлеглих:

- а) конкретних результатів із визначених ключових моментів, що їм делеговані;
- б) періодичних звітів про хід виконання завдань;
- в) докладного виконання своїх інструкцій та надання свободи дій лише у разі крайньої необхідності;
- г) буквального виконання інструкцій і наказів, негайного повідомлення у разі появи яких-небудь ускладнень.

За дисциплінарного регулювання менеджер повинен виходити з того, що члени його колективу зобов'язані дотримуватися встановлених норм діяльності, трудового законодавства, положень та вимог з організації діяльності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, у системі цілей функції регулювання у сфері надання рекреаційних послуг органами місцевого самоврядування можна відзначити:

- регулюючий вплив таких форм суспільної свідомості, як право та відповідальність, які базуються насамперед на визначених соціальних нормах, але разом з тим велика роль елементів ненормативного характеру;

- розглянуті види регулювання гарантують необхідну стійкість і динамічний розвиток рекреаційних послуг.

Ефективність реалізації функції регулювання можна забезпечити лише за дотримання принципів, що обумовлюють цей процес. Реалізувати функцію регулювання у рекреаційних послуг можна за допомогою адміністративних методів управління.

Подальші дослідження у цьому напрямі мають стосуватись практичних аспектів впровадження регулювання в сфері надання рекреаційних послуг органами місцевого самоврядування, що найкраще може бути розкрито на прикладі конкретних територій.

Список використаних джерел.

1. Батанов О.В., Кампо В.М., Муніципальне право зарубіжних країн: Навч.посіб. ч. 1 / За заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка. – К.: Знання України, 2005.

2. Лебединська О.Ю. Система органів місцевого самоврядування регіону: динамічна модель структури / О. Лебединська, В. Вакуленко, В. Колтун // Вісник НАДУ. -2010. - № 3. - С. 143-151.

3. Міжмуніципальне співробітництво: навчальний посібник. [В.Вакуленко, О.Ігнатенко, Г.Борщ та ін.]. – К.: Фенікс. 2012. – 392 с.

4. Оржель О. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС / О. Оржель // Вісник НАДУ. - 2010. - № 2. - С. 22-30.

5. Осовська Г.В., Осовський О.А. Основи менеджменту: Підручник. Вид. 3-є, перероб. і допов. - К.: Кондор, 2006. - 664 с.

6. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор М.О. Пухтинський. – К.: Атіка, 2006 - 744 с.

7. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід. [В.В.Толкованов, Р.Герцог, А.К.Гук та ін.]. – К. : Крамар, 2011 – 261 с.

8. Третьякова Е.П. Теория организации: Учеб. пособие / Е.П. Третьякова. - М.: КНОРУС, 2009. - 224 с.

References.

1. Batanov O.V., Kampano V.M. Munitsypal'ne pravo zarubizhnykh krain: Navchal'nyi posibnyk chastyna 1 za redaktsiieu prof. Martynenka P.F. [Municipal law of foreign countries: study guide part 1 edited by Prof. Martynenka P.F.], Kiev, Knowledge of Ukraine,2005

2. Lebedyns'ka O.U., Vakulenko V., Koltun V. [The system of local self-government in the region: a dynamic model of the structure], Visnyk NADU, 2010, № 3, 143-151 p.

3. Vakulenko V., Ihnatenko O., Borshch H. Mizhmunitsypal'ne spivrobotnytstvo: navchal'nyi posibnyk [Intermunicipal cooperation: study guide], Kiev, Fenix, 2012, 392 p.

4. Orzhel' O. Yevropeizatsiia system publichnoho administruvannia krain Tsentral'noi ta Skhidnoi Yevropy u konteksti pidhotovky do chlenstva v Yevropeis'komu Souzi [Europeanization of Public Administration Systems in Central and Eastern Europe in the context of preparations for EU membership], Visnyk NADU, 2010, № 2, 22-30 p.

5. Osovs'ka H.V., Osovs'kyi O.A. Osnovy menedzhmentu: Pidruchnyk. Vydannia 3, pererob. i dopov [Fundamentals of Management: Textbook. 3rd Edition, revised and enlarged], Kiev, Kondor, 2006, 664 p.

6. Scientific Editor Pukhtyns'kyi M.O. Problemy detsentralizatsii: natsional'nyi ta mizhnarodnyi dosvid. Zbirnyk materialiv ta dokumentiv [Problems of decentralization: national and international experience. Collection of materials and Documents], Kiev, Atika, 2006, 744 p.

7. Tolkovanov V.V., Hertsoh R., Huk A.K. ta inshi. Rozvytok mizhmunitsypal'noho spivrobotnytstva: vitchyzniani ta

- zarubizhnyi dosvid [Development of intermunicipal cooperation: national and international experience], Kiev, Kramar, 2011, 261 p.
8. Tret'iakova E.P. Teoriia organizatsyi: uchebnoe posobie [Organization Theory: Tutorial], Moscow, KNORUS, 2009, 224 p.

Стаття надійшла до редакції 22.12.2016 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вропу