



РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Стеченко Д.М.,

*професор кафедри регіонального
та муніципального управління Хмельницького
інституту регіонального управління та
права, доктор економічних наук, професор*

Тригорович А.В.,

*доцент кафедри регіонального
та муніципального управління
Хмельницького інституту регіонального
управління та права*

ДО ПИТАННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ ТА ЙОГО КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Акт про державну незалежність України започаткував новий етап державного будівництва, дав змогу нашій країні стати суб'єктом міждержавних відносин. Разом з тим Україна зіткнулась з низкою територіально-політичних і адміністративно-територіальних проблем, породжених як об'єктивними суспільними процесами, так і інспірованих ззовні.

Одним із головних завдань українського державотворення є невідкладне і кардинальне реформування адміністративно-територіального устрою, яке має сприяти поліпшенню соціально-економічних відносин, прискоренню суспільних якісних трансформацій, гармонізації інтересів держави та регіонів.

Методологічні і прикладні проблеми вдосконалення територіального політико-адміністративного устрою України активно дискутуються в науковій літературі, зокрема нові схеми та моделі територіального управління у свій час розглядали В.А. Поповкін та П.В. Волобой.

В контексті зазначених проблем вихідним документом у їх вирішенні є Концепція адміністративної реформи в Україні, яка була затверджена Указом Президента України в 1998 році. Вона визначає два відокремлені конкретні напрями, а саме: законодавче забезпечення реформи та проблему адміністративно – територіального устрою. В частині останньої проблеми міститься два абсолютно різні концептуальні підходи: розглядаються або дві ділянки, або чотири ланки, тобто досі має місце невизначеність, чи потрібні нам області, чи доцільно проводити укрупнення областей, чи навпаки, потрібне подрібнення областей і укрупнення низових адміністративних районів. Тобто ці проблемні питання адміністративно-територіального устрою доцільно опрацювати і на науково обґрунтованих засадах дійти до вирішення цієї проблеми. Очевидно, реформування адміністративно-територіального устрою має бути першою складовою і засобом реалізації адміністративної реформи.

Вихідними позиціями адміністративно-територіального устрою є сутність регіоналізму та відповідні явища і процеси регіонального розвитку. З погляду наукового пізнання, регіоналізм – це підхід до розгляду та вирішення економічних, соціальних, екологічних, політичних та інших проблем під кутом зору інтересів того чи іншого регіону або сукупності регіонів та держави в



цілому [4, 268]. Цей підхід реалізується політикою регіонального розвитку, складовою якої є адміністративно-територіальний устрій.

Територіальний устрій – це просторова межа дії державної влади, матеріальна основа її діяльності, одна з генезисних структурних і функціональних ознак держави. Він визначає:

- відносини між територіальними одиницями;
- самоврядування територій;
- відносини між центральною і місцевими державними адміністраціями.

Діюча система адміністративно-територіального устрою України формувалась в умовах командно-адміністративної системи, тому вона характеризується громіздкою структурою, наявністю великого штату працівників і, водночас, неефективністю виконавчої влади та відсутністю громадського самоврядування.

Нинішні адміністративно-територіальні одиниці як об'єкти управління одного і того ж порядку характеризуються фактичною нерівнозначністю. Так, окремі області України відрізняються одна від другої за величиною території, чисельністю населення, природно-господарським потенціалом. Амплітуда коливань параметрів областей досить велика: так, територія Чернівецької області становить 8,1 тис. кв. км, а Одеської – 33,3 тис. кв. км. (різниця в 4 рази). Ще більш значні відмінності за чисельністю населення: 928,1 тис. чоловік – в Чернівецькій області і 4,9 млн. чоловік – в Донецькій (різниця в 5,2 рази). Істотно відрізняються між собою за всіма параметрами і низові адміністративні райони.

Звичайно, в Україні зі значними просторовими відмінностями економіко-географічних умов неможливо створити адміністративну систему з рівнозначними територіальними одиницями на всіх рівнях регіонального управління. Однак, адміністративно-територіальний поділ може бути більш раціонально організований, щоб досягнути вагомих результатів в управлінні соціально-економічним розвитком регіонів. Крім зазначеного, ситуація в Україні характеризується тим, що великі економічні райони не мають владних управлінських структур або інших форм організації на загальнодержавному рівні. Подібний розрив між економічним і адміністративним поділом є стримуючим явищем у територіальній організації виробництва і соціально-культурного життя населення країни, призводить до значних економічних, соціальних і екологічних втрат.

В основі конструювання нової системи адміністративно-територіального поділу України має бути принцип забезпечення її єдності з територіальним економічним поділом країни. За такої умови забезпечується можливість створення завершеної і цілісної системи регіонального управління, покликаною сприяти розв'язанню не тільки поточних, але й перспективних завдань розвитку територіальних суспільних систем.

Найбільший соціально-економічний ефект досягається при управлінні цілісними територіальними системами. Напевно на даний час соціально-економічна цілісність найбільш характерна великим економічним районам, які повинні мати необхідні адміністративні можливості для координації свого розвитку. Вони мають складати основу нової мережі великих адміністративно-територіальних утворень (можливі назви: земля, область).

Найбільші територіальні утворення мають здійснювати, головним чином, координацію соціально-економічного і культурного розвитку, а основні адміністративні функції доцільно покласти на середню ланку територіальної організації державної влади, яка повинна охоплювати кілька нинішніх адміністративних областей. Організаційною базою мають бути середні міста, до яких тяжіє населення кількох районів.

На нижньому рівні адміністративно-територіальної системи доцільним є укрупнення сілрад. Це відповідає тенденції дроблення нинішніх адміністративних районів. Соціально-



економіко-географічні сторони такої реформи треба узгодити з політико-правовими аспектами, перш за все з проблемою розподілу повноважень президентських, урядових і муніципальних органів.

Розмежування функцій має насамперед виходити з виявлення особливостей різнорівневих районоутворюючих процесів, тобто спиратися на об'єктивну основу управління. Наприклад, якщо мова йде про господарські функції, то для макроекономічних систем найбільш істотне значення має бути сприяння формуванню регіональної ринкової інфраструктури, розвитку науково-технічного сектору економіки, реалізації програм конверсії, крупних інновацій в структурні зрушення, інших програм і проектів, що відповідають інтересам усього населення регіону.

Щодо об'єктів управління середнього і малого рангів функції господарського регулювання переміщуються на створення нормальних умов для розвитку соціальної інфраструктури, сприяння формуванню ринків товарів та послуг місцевого значення, регулювання розвитку малих підприємств і малого бізнесу, фермерських господарств тощо. На мікролокальному і первинному регіональному рівнях завдання самоврядування обмежені розв'язанням поточних питань життєдіяльності населення.

У результаті реформування адміністративно-територіального устрою потрібно отримати новий цілісний об'єкт державного управління, що здатний ефективно діяти в умовах зміни суспільного середовища. Для цього потрібно переосмислити роль державних управлінських органів, відповідно до нових завдань і функцій визначити оптимальні структури, механізми та процедури державного регіонального управління. Зокрема, це стосується ролі, функцій і структури центральних і регіональних органів виконавчої влади, їх взаємовідносин з органами місцевого самоврядування.

Актуальним є розмежування функцій державного і господарського управління. Це означає, що в центральних органах державного управління мають бути зміщені акценти з оперативнотактичної управлінської роботи на загальностратегічну діяльність з державного регулювання. Тому в центральних органах виконавчої влади важливо посилити аналітичні структури, які головним чином займалися б стратегією та обґрунтуванням політики, зокрема економічним розвитком, бюджетно-фінансовим процесом, нормативно-правовим регулюванням, соціальним захистом.

Особливого значення набуває здійснення муніципальної реформи. Головна її мета – зміцнення основ народовладдя через підтримку місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу. Муніципальна реформа має забезпечити поступовий перехід від централізованого державного управління до місцевого самоврядування шляхом передачі територіальним громадам та утвореними ними органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для постійного вирішення значної частини суспільних справ.

Для того щоб забезпечити переважання інтересів регіону над інтересами окремих підприємств і організацій, треба підкріпити соціально-економічні орієнтири відповідними економічними важелями управління: стимулюючими, організуючими, заборонними та запобіжними (5, с. 29-30). Перехід до нових методів управління економікою може дати очікувані результати лише тоді, коли враховуватимуться всі інтереси суспільства, в тому числі інтереси підприємств, галузей, областей, міст, районів та інших територіальних одиниць. На різних регіональних рівнях тісно переплітаються економічні, політичні, екологічні та інші інтереси, причому чим вищий рівень, тим більше суб'єктів вступає у взаємовідносини, тим ширше коло



інтересів. Носіями територіальних інтересів є соціальні суб'єкти діяльності, що пов'язані умовами існування з відповідною територією. Територіальні інтереси – це відносини між індивідами і соціальними групами з огляду на забезпечення умов свого існування та розвитку на територіальній одиниці.

Суб'єктами галузевих інтересів є індивіди, соціальні групи, асоціації, тобто соціальні суб'єкти діяльності, що розрізняються між собою місцем у суспільному виробництві, призначенням виробленого ними продукту (послуг), засобами виробництва і комплексом особливих навичок. Галузеві інтереси виражають відносини між індивідами, соціальними групами з огляду на забезпечення умов конкретного виробництва.

Для повнішого розуміння суті галузевих і територіальних інтересів доцільно розглянути питання про взаємовідносини суб'єктів (носіїв) і провідників інтересів. Виразниками інтересів є особливі соціальні інституції. Поява їх також є результатом поділу праці. Якщо провідниками галузевих інтересів мають бути відповідні міністерства, відомства, асоціації, профспілки, деякі інші соціальні інституції, то відстоювати регіональні інтереси повинні передусім місцеві органи управління.

Як галузеві, так і територіальні інтереси можна згрупувати за певними ознаками. Наприклад, за рівнем господарювання у галузевому аспекті розрізняють інтереси суспільства в цілому, окремих галузей і підгалузей. У територіальному аспекті за цією ознакою розрізняють інтереси суспільства в цілому (як і в галузевому), країни, областей, міст, районів і територіально-виробничих утворень.

Галузеві та територіальні інтереси взаємопов'язані та можуть збігатись повністю, частково або зовсім не збігатись, вступати в суперечності, причому різні за силою і часом дії. Наприклад, інтерес до охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів нині стає одним з корінних інтересів регіону будь-якого рівня. Завдання управління інтересами вимагають вивчення всього спектра галузевих і територіальних інтересів, розробки методології і методів їх раціонального поєднання.

У регіонах тісно переплітаються різні інтереси: особисті й колективні, колективні й суспільно-господарські, відомчі й територіальні та інші в різних їх взаємозв'язках. Отже, регіональна політика має базуватися на узгодженні інтересів, регулювати їх взаємодію.

Вирішення зазначених проблем потребує ефективної підготовки сучасних управлінських кадрів, в першу чергу кадрів для органів регіонального управління. Вона можлива лише на основі чітко сформованих моделей фахівців. Під моделлю розуміється сукупність суспільних вимог до професіоналізму, загальнокультурної підготовки та особистих якостей фахівців. Ці ж вимоги, в свою чергу, мають базуватися на системному аналізі змісту і сутності їх майбутньої професійної діяльності та адекватно відтворюватися у змісті навчально-виховного процесу.

Сучасні вимоги до управлінських кадрів для органів регіонального управління і місцевого самоврядування зумовлені загальними завданнями державної політики, спрямованої на модернізацію економіки країни і реформування адміністративної системи. Її реалізацію здатні здійснити тільки працівники, яким притаманні виразні лідерські риси, високі морально-етичні переконання та життєві цінності, які отримали належну високоякісну професійну та управлінську підготовку.

Треба визнати, що на сьогодні ще далеко невичерпані потенціальні можливості підготовки фахівців відповідно до вимог управління розвитком соціально-економічних систем. Підготовка майбутніх керівників вимагає попереднього виявлення у абітурієнтів наявності й певного рівня



розвитку та цілого спектра відповідних особистих якостей. У дійсності ж переважна більшість закладів освіти не проводять попереднього психолого-педагогічного діагностування, тим самим вони фактично визначають, що беруться підготувати керівника з будь-якого абітурієнта. Ця ситуація є спадщиною минулого, коли диплом вважався своєрідним свідченням професійної майстерності.

До чинників, що спричиняють кризу регіонального управління в Україні є низький рівень оплати праці управлінців на регіональному та муніципальному рівні. Навіть система пільг та відносно високого пенсійного забезпечення, встановлена для державних службовців, не сприяє прагненню працівників сфери регіонального управління до пошуку і реалізації ефективних методів роботи.

Зарубіжний досвід свідчить, що високий професіоналізм та належна оплата праці управлінців, реальний розмір якої ще й залежить від конкретних результатів їхньої діяльності, є потужним стимулом якісної роботи. Необхідно пов'язати службове просування, розмір заробітної плати з рівнем кваліфікації, компетенції, діловими якостями, щоб професійна підготовка, підвищення кваліфікації службовця були органічною складовою його професійної діяльності, службової кар'єри, оплати праці.

Важливо звернути увагу й на те, що у більшості економічно розвинених країн протягом тривалого часу склалася певна система адміністративних та фінансово-економічних відносин центру і регіонів.

Основними пріоритетами сучасної регіональної політики вважаються максимально ефективне використання природнокліматичних ресурсів, виробничого і трудового потенціалів кожного регіону та зближення рівнів їх соціально-економічного розвитку. Отже, головне завдання кадрів управління регіональним розвитком – забезпечити виявлення і комплексне використання потенціальних можливостей окремих регіонів, об'єднувати і координувати зусилля регіональних структур в ринкових умовах для реалізації соціально-економічної політики держави. Ці проблеми регіонального розвитку і управління зумовлюють істотний перегляд змісту й характеру професійної діяльності керівних кадрів, а відтак і принципово нового підходу до вибору змісту та організації їх підготовки в системі вищої освіти.

Значні вимоги ставляться до науково-методичного забезпечення управління регіональним розвитком, зокрема опрацювання концепцій, програм соціально-економічного розвитку регіонів; проектів створення спеціальних (вільних) економічних зон, технополісів, технопарків, інкубаторів; бізнес-планів та інших розробок підприємницької діяльності в регіоні.

До основних вимог формування кадрового забезпечення регіонального управління та місцевого самоврядування, насамперед, слід віднести:

– аналітичне системне мислення, яке має лежати в основі підходу до аналізу будь-яких складних проблемних ситуацій й поєднуватися з умінням виявлення глибинних причинно-наслідкових зв'язків і вибором управлінських рішень;

– необхідне уміння прогнозувати можливі наслідки управлінських рішень, причому не тільки очікуваних техніко-економічних результатів, а й побічних ефектів політичного, соціально-психологічного, демографічного, екологічного тощо характеру;

– прищеплення майбутнім керівникам почуття особистої відповідальності за вибір та реалізацію рішень, їх наслідки як безпосередні, так і віддалені, особливо ті, що впливають на якість умов життєдіяльності населення регіону. Безумовно, сучасні керівники повинні мати почуття розумного ризику, вміння оцінювати його міру та знати засоби запобігання небажаним



наслідкам. Визначальною ж вимогою до кадрів органів регіонального управління та місцевого самоврядування має бути професійна діяльність, головно метою і основним призначенням якої є зростання добробуту людей.

Література

1. Адамець І. Адміністративна реформа як комплексна соціально-управлінська проблема // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2001. – № 2, Частина 1. – С. 65–68.
2. Андрушко В., Панасюк Н. Актуальні проблеми теорії і практики регіонального розвитку України в умовах проведення адміністративної реформи // Вісник Академії державного управління при Президентові України. – 2001. – № 2. Частина 2. – С. 44–50.
3. Олуйко В. М. Проблеми муніципальної реформи в Україні // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права: Науковий часопис. – Хмельницький. – 2002. – № 3. – С. 169–171.
4. Стеченко Д. М. Регіонально – адміністративний менеджмент: суть і зміст підготовки кадрів // Персонал. Проблеми управління в переходном обществe на порозе ХХІ века. Приложение к научному журналу «Персонал». – № 4 (52). – 1999. – С. 268–270.
5. Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком. – К., Вища школа, 2000. – С. 223.

Стаття рекомендована до друку кафедрою регіонального та муніципального управління Хмельницького інституту регіонального управління та права (протокол № 11 від 30 червня 2003 р.)

