

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
ТЕМА 1. ПРЕДМЕТ, ЗАВДАННЯ, ЦІЛІ ТА ФУНКЦІЇ ДИСЦИПЛІНИ «РЕГІОНАЛЬНО-АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ».....	12
1.1. Сутність регіонально-адміністративного менеджменту	12
1.2. Цілі та функції регіонально-адміністративного менеджменту.....	18
1.3. Регіональна політика держави та її основні компоненти.....	24
1.4. Мета, завдання та цілі державної регіональної політики	29
1.5. Синергетична парадигма дослідження регіонально-адміністративного менеджменту в умовах глобалізації.....	31
ТЕМА 2. ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНО-АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ	42
2.1. Роль регіону і національного господарства у національній економіці України	42
2.2. Економічна самостійність регіону та основні функції органів регіонального управління.....	46
2.3. Економічні регіональні повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.....	50
2.4. Державна регіональна політика України як мета і завдання регіонально-адміністративного менеджменту	55
ТЕМА 3. СОЦІАЛЬНІ ТА СОЦІОКУЛЬТУРНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНО- АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ	61
3.1. Регіон як соціальний інститут та територіальна спільнота	61
3.2. Регіональна ідентифікація та соціалізація: сутність та якості.....	67
3.3. Формування стратегічного плану розвитку регіону	71
ТЕМА 4. ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНО-АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ	86
4.1. Інституційна та правова база регіонально-адміністративного менеджменту....	86
4.2. Аналіз існуючої системи територіального устрою України та проблеми її реформування	88

4.3 Правові засади визначення регіону як складової політико-територіальної організації України	90
4.4. Правова характеристика основних напрямів діяльності та функцій регіональних органів влади	96
ТЕМА 5. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	102
5.1. Поняття державного регулювання регіонального розвитку	102
5.2. Регіон як об'єкт регіонального розвитку, його соціально-економічна сутність	106
5.3. Державне регулювання трансформаційних процесів в Україні.....	112
5.4. Сутність соціально-економічного розвитку.....	116
5.5. Засоби прогнозування соціально-економічного розвитку	121
ТЕМА 6. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	128
6.1. Децентралізація як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць.....	128
6.2. Децентралізація як фактор налагодження територіальної організації влади.....	133
6.3. Оптимізація відносин між органами влади різних рівнів як засіб адміністративно-територіального управління.....	136
6.4. Реалізація функцій органів влади різних рівнів у процесі децентралізації.....	139
ТЕМА 7. УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМИ АГЛОМЕРАЦІЯМИ В КОНТЕКСТІ ІННОВАЦІЙНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	143
7.1. Місто як об'єкт управління. Мета та завдання управління містом.	143
7.2. Організаційно-економічні засоби управління сучасним містом.....	146
7.3. Державні перспективи програми розвитку міст. Системи підпрограм	149
7. 4. Районне планування: мета та завдання	151
ТЕМА 8. РЕГІОНАЛЬНІ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ	160
8.1. Міждисциплінарне вивчення проблеми сталого розвитку: еволюція поглядів	160
8.2. Концепції сталого регіонального розвитку.....	164
8.3. Пріоритетні напрями концепцій сталого економічного розвитку	166
8.4. Механізми забезпечення сталого розвитку регіонів.....	170
ТЕМА 9. УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ РЕГІОНІВ	175
9.1 Місцеві бюджети їх структура та взаємовідносини.	175
9.2. Порядок і методики розроблення місцевих бюджетів	177
9.3. Позабюджетні кошти, порядок їх формування та напрямки використання.....	179
9.4. Особливості функціонування сучасної фінансово-кредитної системи регіону	181
ТЕМА 10. УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ОХОРОНОЮ ДОВКІЛЛЯ	198
10.1. Проблеми природокористування.....	198
10.2. Основні принципи охорони навколишнього природного середовища.....	202
10.3. Управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.....	203

10.4. Ресурсозабезпечення та раціональне природокористування на сучасному етапі розвитку економіки	212
ТЕМА 11. АНТИКРИЗОВИЙ РЕГІОНАЛЬНО-АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ	224
11.1. Поняття кризи та характеристика основних концепцій кризи	224
11.2. Класифікація криз та їхня характеристика	230
11.3. Концептуальне пояснення ситуаційної теорії управління в кризовій ситуації та шляхів її вирішення	232
11.4. Проблеми регіонального розвитку та їх характеристики	239
11.5. Принципи і методи антикризового регіонального управління.....	242
ТЕМА 12. ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙ В ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ НА РІВНІ РЕГІОНУ	250
12.1. Сутність категорії «механізм державного регулювання інвестицій в людський капітал» в контексті компаративного аналізу	250
12.2. Ефективність і результативність функціонування механізмів державного регулювання інвестицій в людський капітал на рівні регіону	258
12.3. Основні напрями розвитку механізму державного регулювання інвестицій в людський капітал на рівні регіону	273
ТЕМА 13. МІЖНАРОДНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	287
13.1. Європейська декларація прав міст (18 березня 1992 р.)	287
13.2. Стамбульська декларація прав поселень (3–13 червня 1996 р.)	290
13.3. Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи (13 січня 1994 р.).....	291
13.4. Європейська Хартія місцевого самоврядування	292
13.5. Аналіз основних положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та їх значення для України	294
13.6. Муніципальний рух України як суб'єкт розвитку місцевого самоврядування.....	302
13.7. Правові основи і система місцевого самоврядування	305
ТЕМА 14. ПРОГРАМА ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	315
14.1. Обґрунтування необхідності прийняття Державної стратегії	315
14.2. Стратегія управління місцевим і регіональним розвитком.....	317
14.3. Мета Державної стратегії підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні	318
14.4. Зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування та ресурсне забезпечення місцевого та регіонального розвитку.....	320
ТЕМА 15. ФОРМУВАННЯ НОВОЇ ПАРАДИГМИ РЕГІОНАЛЬНО-АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ	325
15.1. Ідентичність та ідентифікація: понятійно-категоріальний апарат	325
15.2. Фактори етнічної, національної та регіональної ідентифікації в сучасній Україні	328

15.3. Трансформація свідомості та регіональної культури українського суспільства в контексті консолідації	336
15.4. Структурно-функціональні елементи консолідації українського суспільства	339
ПРАКТИЧНІ ВПРАВИ З РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	345
ПІСЛЯМОВА.....	348

ВСТУП

Актуальність дослідження регіонально-адміністративного менеджменту заключається в тому, що для стабільного розвитку суспільства і ефективного функціонування держави необхідно забезпечити баланс загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних одиниць, базуючись на принципах унітарності держави і цілісності територій. В сучасних умовах повинно бути досягнуто оптимальне співвідношення децентралізації і централізації влади, забезпечена збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, враховані їх історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості та збережені етнічні і культурні традиції.

Повільні темпи ринкових перетворень і незадовільний стан вирішення соціально-економічних проблем свідчать про відсутність ефективної державної політики щодо регіонів та місцевого самоврядування, що породжує багаточисельні конфлікти між різними рівнями влади, негативно відбивається на економічному розвитку регіонів, приводить до поглиблення диспропорцій в територіальній структурі національної економіки і в соціальній сфері регіонів. Все це в значній мірі є наслідком структурної кризи влади в Україні, яка знаходить своє виявлення в централізації державної влади, відсутності матеріальної фінансової основи і державної підтримки регіонального і місцевого самоуправління, недосконалості розподілу повноважень між різними рівнями влади на основі принципу *субсидіарності*. Крім того, ще не створена нормативно-правова база для забезпечення взаємного представництва інтересів *центру і регіону*. Особливу увагу слід приділити вивченню проблем, пов'язаних з формуванням організаційних, правових, економічних і фінансових важелів, які б сприяли підвищенню ефективності функціонування системи територіальної організації влади на місцях, формуванню *державної регіональної політики*, головною метою якої є забезпечення оптимального узгодження загальнодержавних цілей та інтересів з особливостями розвитку *окремих регіонів*.

Державна регіональна політика представляє собою комплекс заходів, які повинні забезпечити, з однієї сторони, *унітарність і цілісність* Української держави як єдиного політичного, соціально-економічного і правового простору, з іншої — необхідну *децентралізацію*, вирівнювання економічних і соціальних умов розвитку *різних регіонів*, розвиток міжрегіональних відносин, ефективну реалізацію *функцій місцевого самоуправління*.

Об'єктом дослідження регіонально-адміністративного менеджменту є аналіз регіонального самоуправління як форми здійснення місцевого самоуправління *на*

регіональному рівні, у форматі якого реалізується право територіальних общин (асоціацій територіальних общин) відповідного регіону безпосередньо чи через органи регіонального самоуправління вирішувати в загальних інтересах питання регіонального значення в межах, визначених Конституцією України і законами України; процес досягнення державних цілей і завдань через територіальні органи влади.

Предметом дослідження регіонально-адміністративного менеджменту є пошуки оптимізації регіонально-адміністративного менеджменту, направленою на покращення соціально-економічного стану в країні і, відповідно, зростання життєвого рівня населення на основі: розвитку місцевої демократії, підвищення самостійності і відповідальності територіальних громад та їх асоціацій у вирішенні питань соціально-економічного і культурного розвитку територіальних громад і регіонів; забезпечення регіонального впливу територіальних громад та їх асоціацій на процес формування і здійснення загальнонаціональної державної політики; повного та ефективного використання економічного та інтелектуального потенціалу територіальних громад і регіонів; оптимізації управління на всіх територіальних рівнях на принципах субсидіарності і забезпечення ефективності його управління шляхом законодавчого встановлення оптимального розподілу повноважень між різними територіальними рівнями місцевого самоврядування; введення єдиних загальнодержавних мінімальних соціальних стандартів і дієвих механізмів соціального захисту населення, незалежно від економічних можливостей територіальних громад і регіонів. Предметом теорії регіонально-адміністративного менеджменту слід вважати *наукове обґрунтування* процесу досягнення ефективного менеджменту як на центральному, так і регіональному рівнях.

У науковій літературі теорію регіонально-адміністративного менеджменту розглядають *як науку* (як теоретичний напрям виникла на перетині теорій політики та менеджменту); до його розвитку активно долучалися досягнення інших соціально-гуманістичних, економічних та управлінських наук — філософії, соціології, психології, політології, державного регулювання економіки, інноваційного та державного менеджменту, макрота мікроекономіки, теорії організації, правових дисциплін. Регіонально-адміністративний менеджмент як наука, дисципліна і науковий напрям дослідження ефективної системи територіальної організації влади використовує такі *принципи*, що сприяють підвищенню ефективності адміністративно-територіальних одиниць: *економічного* — наявність економічної основи для створення самодостатньої територіальної громади; *політичного* — в межах однієї самоуправляючої території може існувати тільки одна територіальна громада і не допускається можливість існування однієї територіальної громади в складі іншої; *адміністративного* — в межах самоуправляючої території створюються загальні для всієї території органи місцевого самоуправління; *компліментарності* — адміністративно-територіальна одиниця складається із адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня; не може бути випадків, коли адміністративно-територіальні одиниці «вкрапляються» в адміністративно-територіальні одиниці більш високого рівня.

Теоретичне і практичне значення формування концепції регіонально-адміністративного менеджменту заключається в тому, що в даному навчальному посібнику: *обґрунтовано* концептуальну парадигму регіонально-адміністративного менеджменту в сучасних умовах державотворення і модернізації українського суспільства; *розроблено*

поняття, суб'єкти, мету та основні задачі державної регіональної політики; **виявлено** підходи до реформування адміністративно-територіального устрою; **розкрито** моделі територіальної організації влади; **показано** сутність організації влади на загальнодержавному та регіональному рівнях; **проаналізовано** функції і повноваження рівнів та органів влади; **досліджено** матеріальну і фінансову основу місцевого самоуправління; **виявлено** механізми і засоби реалізації концепції державної регіональної політики України в контексті регіонально-адміністративного менеджменту. Процес регіоналізації через децентралізацію є досить тривалим у часі, супроводжується передачею не лише повноважень, але і ресурсів **кадрового та інформаційного забезпечення**. Ефективне вирішення питань **децентралізації** вимагає наявності таких принципових умов: політичної стабільності у державі, досить високого рівня соціально-економічного розвитку стабільного законодавства й інституційного забезпечення, довіри суб'єктів до договірних відносин. За таких умов **децентралізація** стає необхідною умовою **внутрішньої** стабільності держави та адміністративно-територіальної реформи, яка поки що є тормозом на шляху перебудови всієї управлінської системи. Адже природною метою реформи є деконцентрація і децентралізація влади; при цьому населення повинно відчувати себе не просто повноцінним, а головним учасником майбутнього реформування, так як перетворення повинні відбуватися заради громадян і заради відродження місцевого самоврядування.

Безперечно, що адміністративно-територіальна модель реформування місцевого самоврядування має ще багато недоліків:

- 1) не може вважатися дієздатною така модель територіального влаштування території, при якій роль базової одиниці виконує село з декількома сотнями жителів;
- 2) з формальної точки зору ради наділені великим об'ємом повноважень, але фактично першими особами в районі чи області залишається керівництво адміністрації;
- 3) інститут голів адміністрацій зруйнував перспективи розвитку самостійності регіонів, а все, що відбувалося потім слід визначити як війну між місцевими керівниками і тими, хто намагався керувати з центру;
- 4) маючи недемократичну державу, неможливо побудувати систему демократичного управління, в тому числі і низову, а тільки побудувавши демократичну владу в цілому, зможемо говорити про перспективи перебудови місцевої влади;
- 5) проблему територіально-адміністративної реформи не можливо вирішити без внесення відповідних змін в Конституцію України;
- 6) територіальна реформа і реформа адміністративна — це різні процеси, хоча і взаємопов'язані, які потребують системного вирішення.

Зміни не можуть здійснюватися у відриві один від одного: неможливо здійснити територіальний перерозподіл, не здійснивши реформування місцевого самоуправління, реформа місцевого самоуправління передбачає максимальну децентралізацію і забезпечення дійсного народовладдя, а потім здійснення територіальної реформи, яка повинна розпочинатися з базового рівня. Першим етапом повинно бути створення умов для нормального функціонування місцевої, сільської і селищної громади.

Наукова новизна формування концепції регіонально-адміністративного менеджменту базується на тому, щоб сформувати концепцію державної регіональної політики, яка направлена на більш повне і якісне задоволення потреб населення шляхом забезпечення

стабільного соціально-економічного розвитку регіонів і територіальних громад на основі належного матеріального і фінансового забезпечення, підвищення ефективності функціонування фінансових структур всіх територіальних рівнів місцевої демократії. Наукова новизна концепції регіонально-адміністративного менеджменту обумовлена вибором таких принципів: **децентралізації** — принцип, що означає процес передачі частини функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоуправління; **субсидіарності** — принцип, згідно якому надання соціальних послуг здійснюється на максимально наближеному до населення територіальному рівні, на якому є необхідні організаційні, матеріальні і фінансові ресурси, які забезпечують їх об'єм і якість у відповідності із загальнодержавними стандартами; **самодостатність** — принцип, згідно якому територіальна громада володіє матеріальними і фінансовими засобами, достатніми для здійснення задач і функцій місцевого самоуправління в об'ємі, що забезпечує належну якість соціальних послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоуправління; **адміністративний контроль** — нагляд місцевих державних адміністрацій і відповідних органів виконавчої влади за законністю діяльності органів і посадових осіб місцевого самоуправління, який здійснюється в межах, визначених законом.

Для створення ефективної системи **територіальної організації влади** адміністративно-територіальній устрій України необхідно реформувати, передбачивши оптимізацію низової ланки адміністративно-територіального устрою з метою забезпечення самодостатності територіальних громад. **Регіональний рівень** є територіальною основою для організації місцевого самоуправління на регіональному рівні і побудови системи регіональних органів виконавчої і судової гілок державної влади, а також регіональних органів прокуратури і місцевих державних **адміністрацій**. Як свідчить аналіз, за роки існування і розвитку Української держави суспільство почало **політично структуруватися**, набувати рис, характерних для багатьох європейських держав. Особливо успішно ці процеси відбуваються в останні роки, проте з'явилась низка нових проблем, як перед владою, так і політиками: **на місцевому рівні** особливо складно досягти узгодження **трьох самостійних**, різноспрямованих політичних векторів: а) вектора вертикальної централізованої влади, що пов'язаний із зміцненням та ефективним впливом на всі процеси, що протікають в суспільстві; б) горизонтального вектора самоврядування, що відображає множинність горизонтальних інтересів; в) вектора політичних партій, суспільних угруповань, який відображає широкий спектр інтересів від «горизонталі до вертикалі». Україна зможе стати дійсно лідером перетворень, якщо владні й управлінські структури стануть на шлях критичного аналізу і конструктивної підтримки тих **тенденцій** розвитку регіонально-адміністративного менеджменту, які будуть сприяти оптимальному виходу з кризи. Такий шлях буде відповідати **принципам**: «до глобальних завдань — через локальні дії», «до високих ідей — через конкретну діяльність», «до загальнолюдських цінностей — через повсякденну практику». Серед напрямків діяльності, які повинні **оптимізувати** концепцію регіонально-адміністративного менеджменту слід назвати: децентралізацію влади; розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; реформування адміністративно-територіального поділу країни; забезпечення органів самоврядування необхідними

ресурсами для виконання делегованих повноважень; проведення реформи житлово-комунальної сфери; судовий захист самоврядування.

Головною метою навчального посібника є системний і комплексний аналіз основних теоретично-методологічних проблем, на яких ґрунтується регіонально-адміністративний менеджмент, в основі якого державне регулювання регіонального розвитку та нове вирішення проблем територіально-адміністративної реформи.

Навчальний посібник підготовлений авторським колективом: *тема 1, вступ, післямова* — д. філос. н., проф. Воронкова В. Г.; *тема 2* — к. т. н., доц. Беліченко А. Г.; *тема 3* — д. с. н., проф. Катаєв С. Л., к. н. з держ. упр., доц. Михальченко Г. Г.; *тема 4* — к. політ. н., доц. Зуєва В. О.; *тема 5* — к. політ. н., доц. Зуєва В. О., к. н. з держ. упр., доц. Костровець Л. Б.; *тема 6* — асистент Бабарикіна Н. А.; *тема 7* — к. філос. н., доц. — Резанова Н. О.; *тема 8* — д. політ. н., проф. Кіндратець О. М.; *тема 9* — ст. викл. Романенко Т. П.; *тема 10* — к. с. н., доц. Кулик Т. П.; *тема 11* — к. т. н., доц. Попов О. М., асистент Венгер О. М.; *тема 12* — канд. наук з держ. управ., доц. Ажажа М. А.; *тема 13* — д. філос. н., проф. Воронкова В. Г., к. с. н., доц. Швець Д. С., к. н. з держ. упр., доц. Костровець Л. Б.; *тема 14* — д. філос. н., проф. Воронкова В. Г., к. ф. н., доц. Мельник В. В.; *тема 15* — к. п. н., доц. Сергієнко Т. І.; *практичні вправи* — к. н. з держ. упр., доц. Михальченко Г. Г.