

ЦІННІСНИЙ ПІДХІД ДО ПЕРЕБУДОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

БЕЛЯВЦЕВА В. В.

УДК 35.071.5
JEL: B50; R11; R58

Белявцева В. В. Ціннісний підхід до перебудови адміністративно-територіального устрою в Україні

Робота містить концептуальні положення щодо ролі ціннісних орієнтацій, їх переосмислення в нових умовах проведення реформ з децентралізації влади. Визначено регіональні цінності Харківщини, що складають потенціал обласної території, а також причини зростання зацікавленості науковців і управлінців у темі «цінностей», зокрема тих, що характеризують відносини між владою і громадою. У ціннісному підході виділено «ставлення до території» владних структур, розуміння «особливого статусу» територій. Новий напрямок ціннісного підходу визначився в процесі проведення реформ з децентралізації влади та розвитку місцевого самоуправління. Визначено, що успіх реформ пов'язаний з якістю людського ресурсу не в меншому ступені, ніж з наявністю фінансових капіталів. У статті виділено складові потенціалу розвитку в поєднанні з базовими та новими цінностями, а також доведено, що доля реформ залежить від успішного розв'язання об'єктивної причини – наявного розбалансування зв'язків між владними структурами і громадами. Ціннісний підхід використано для нової моделі районування територій, а також для визначення ставлення до інституційних інновацій.

Ключові слова: трансформація суспільства, цінності, ціннісний підхід, зацікавленість, інноваційні форми управління, районування, перебудова.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-6-89-94>

Рис.: 3. **Бібл.:** 10.

Белявцева Вікторія Володимирівна – кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки підприємств, бізнес-адміністрування та регіонального розвитку, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова (вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, 61002, Україна)

E-mail: my_edem@ukr.net

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8773-9307>

УДК 35.071.5
JEL: B50; R11; R58

Белявцева В. В. Ценностный подход к перестройке административно-территориального устройства в Украине

Робота содержит концептуальные положения о роли ценностных ориентаций, их переосмысления в новых условиях проведения реформ по децентрализации власти. Определены региональные ценности Харьковщины, составляющие потенциал областной территории, а также причины роста заинтересованности ученых и управленцев к теме «ценностей», в частности тех, которые характеризуют отношения между властью и обществом. В ценностном подходе выделены «отношение к территории» властных структур, понимание «особого статуса» территорий. Новое направление ценностного подхода определилось в процессе проведения реформ по децентрализации власти и развития местного самоуправления. Указано, что успех реформ связан с качеством человеческого ресурса не в меньшей степени, чем с наличием финансовых капиталов. В статье выделены составляющие потенциала развития в сочетании с базовыми и новыми ценностями, а также доказано, что судьба реформ зависит от успешного решения объективной проблемы – имеющейся разбалансировки связей между властными структурами и общинами. Ценностный подход использован для новой модели районирования территорий, а также для обозначения отношения к институциональным инновациям.

Ключевые слова: трансформация общества, ценности, ценностный подход, заинтересованность, инновационные формы управления, районирования, перестройка.

Рис.: 3. **Библ.:** 10.

Белявцева Виктория Владимировна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики предприятий, бизнес-администрирования и регионального развития, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова (ул. Маршала Бажанова, 17, Харьков, 61002, Украина)

E-mail: my_edem@ukr.net

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8773-9307>

UDC 35.071.5
JEL: B50; R11; R58

Beliaevceva V. V. The Value Approach to Restructuring the Administrative and Territorial Organization in Ukraine

The publication contains conceptual provisions about the role of value orientations and rethinking them in the new conditions of reforms on the decentralization of power. The regional values of Kharkiv region, which make up the potential of the regional territory, as well as the reasons for the growing interest of scholars and executives in the topic of «values», in particular those that characterize the relationship between the government and society, are defined. Within the value approach, the author allocates the «attitude to the territory» on the part of power structures, plus understanding of the «special status» of territories. A new direction of the value approach has been defined in the process of reforms on decentralization of power and development of local self-government. It is indicated that success of the reforms is not less related to the quality of human resources than to the availability of financial capital. The article allocates the components of development potential in conjunction with the basic and the new values, and proves that the fate of reforms depends on a successful solution to the objective problem – the existing imbalance of relationships between the power structures and the communities. The value approach is used for a new model of zoning of territories, as well as for indicating the attitudes towards the institutional innovations.

Keywords: transformation of society, values, value approach, interest, innovative forms of management, zoning, restructuring.

Fig.: 3. **Bibl.:** 10.

Beliaevceva Victoria V. – PhD (Economics), Associate Professor of the Department of Economics of Enterprises, Business Administration and Regional Development, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv (17 Marshala Bazhanova Str., Kharkiv, 61002, Ukraine)

E-mail: my_edem@ukr.net

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8773-9307>

Радикальні зміни, що прискорюються в економіці та соціумі України, створюють докорінно нову ситуацію в управлінні та проведенні реформ [9]. Причина полягає в тому, що змінюється характер людського буття, специфіка «людського фактора», в якому ціннісні орієнтації значно підвищують свою роль, підсилюючи активність або створюючи бар'єри на шляху розвитку [2; 5; 7].

У статті досліджено аксіологічний бік людського фактора в його прояві за умов існуючих організаційно-управлінських трансформацій. Акцентується увага на питаннях створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), зміни компетенцій між органами влади, ставлення людей до зростання ризику, сприйняття інновацій.

Науковий розгляд цінностей має свою історію з першої половини ХХ ст., починаючи з робіт американського психолога та соціолога Елтона Мейо. Чимало відомих учених також присвятили свої праці соціально-психологічним методам управління, людському капіталу, корпоративним відношенням, стимулюванню праці, управлінню за інтересами. До таких віднесемо: Акоффа Р., Бернса Г., Весника В. Р., Куніна Д. Б., Колода А. М., Мейдерса Д., Мескона М. Х., Пономарьова О. М., Рибалка В. В., Узнадзе Д., Щекина Г. В. та ін.

Проблематика досліджень і результатів у цьому напрямку надзвичайно розгорнута, але нові умови ставлять і нові вимоги.

Метою статті є визначення умов і факторів, що впливають на характер ціннісних орієнтацій населення певних територій, з урахуванням регіональної специфіки у використанні ціннісного підходу до введення змін.

Трансформації нашого часу, що відбуваються в економіці та суспільстві, характеризують історичну роль як періоду оновлення основ державних територіальних інституцій, так і самих учасників цього процесу. За визначенням Удода О. А., «Ми переживаємо найрадикальнішу трансформацію суспільства. Відбувається важкий і болісний процес переосмислення системи цінностей. Різко зріс інтерес до історії, наче розмежувались оптимістичний і песимістичний підходи до історичної спадщини» [5]. Підтримуючи цю позицію, зробимо лише доповнення, що перегляд цінностей ще більш важливий для формування нашого нового цивілізаційного майбутнього, шлях до якого не можна втиснути у формулу «Європейський вибір та європейські цінності». Скоріш, формула має бути представлена таким постулатом: перебудова країни – це, перш за все, перебудова нас самих і наших суспільних цінностей. Ціннісна сторона нашої свідомості, відношення і поведінки більш відбиває морально-етичну складову суспільства, тоді як вартісна – економічну [1; 3]. А головна проблема практики діяльності та життя полягає у визначенні балансу між цими двома складовими ціннісної орієнтації.

Дослідження процесу та результатів реформ децентралізації влади і перебудови адміністративно-територіального устрою країни (створення ОТГ, укрупнення районів, розмежування компетенцій між різними структурами місцевої влади, перепланування фінансових потоків) показують, що сама ця реформа є національною цінністю, і що успіх її більш залежить від якості людей, ніж від якості законодавства й інституційних норм. Безумовно, зміна ціннісних орієнтацій людини і суспільства є складніший і більш тривалий процес, ніж зміна юридичної бази та «правил гри», але без покращення «людського фактора» соціально-економічні й управлінські реформи бажаних результатів не приносять, що вже чітко доведено історичною практикою.

Система цінностей, структура цінностей і їх сила впливу на розвиток (науково-технічний, економічний, суспільний), практика використання цінностей як ідеалів, норм поведінки, мотивації та відповідальності потребує до себе значно більшої уваги, ніж ми маємо в сьогоденні [4; 8], що підтверджується високим рівнем корупції, порушення законності, безвідповідальності на всіх рівнях владної (управлінської) ієрархії та соціальної структуризації.

І зрушення в бік кращої ситуації, механізм та імпульс цього зрушення знаходяться в базовій ланці соціуму (людина і громада). На наш погляд, таке твердження «про базу» є вірним, а тому слід з оптимізмом сприйняти процес демократизації місцевого самоврядування шляхом створення ОТГ, укрупнення районів і перебудову функцій управління на обласному рівні.

Як може спрацювати механізм «зміни ціннісних орієнтацій і поведінки» у населення й управлінців базової ланки соціуму та економіки?

Перш за все, через організацію взаємодії та реалізацію соціальної відповідальності. Розглядаючи область як адміністративно-територіальне утворення (АТУ), пропонуємо виходити з позицій ціннісного підходу [6]. Визначаємо цінність території, точніше – територіальної системи, як її якість у забезпеченні стратегії державного розвитку та як якість у забезпеченні добробуту людей, що проживають на цій території.

Параметрів, характеристик цінності невичерпна множина, і рангові ролі різних цінностей неоднакові. Окрім того, цінності не виступають ізольовано, дещо змішуються, накладаються між собою, а іноді й суперечать одна одній. На наш погляд, ціннісний підхід не дає кінцевого рішення, а є лише методологічним прийомом наближення до виваженого рішення. Ще й досі не відпрацьовано систему показників визначення цінностей. Разом з тим, цей підхід є корисним в управлінні, й особливо в стратегічному плануванні, оскільки з ціннісних характеристик досліджуваного об'єкта визначаються пріоритети, точки

зростання, пропозиції розподілу ресурсів. З логічних міркувань з масиву цінностей виділимо та відберемо найбільш важливі для АТУ й обґрунтуємо внесення змін в їх існуючу систему (у даному випадку – цінності як економічні пріоритети) (рис. 1).

Друга складова ціннісного підходу – опора на світовий досвід та проведення змін відповідно до визначених наукою закономірностей економічного та соціального розвитку. Визначимо цю цінність як «орієнтацію на досвід і закономірності». Одна із закономірностей розвитку полягає в рушійній силі протиріч і у визначенні причин розвитку. У системі закономірностей розвитку, як першорядна цінність, також має розглядатися імпульсний вплив інновацій, а відповідно, і завдання інноваційної політики.

Зраз у політиків, науковців та керівників усіх ланок ієрархічної системи управління зростає зацікавленість у нових формах, способах і технологіях взаємодії влади і громад, керівника і свого колективу. Причин зростання такої зацікавленості декілька, серед яких можна відмітити:

- ✦ розуміння того, що ефект діяльності та досягнення цілей базується на взаємодіях центра з оточенням і периферією, ядра із системою в цілому;
- ✦ розвиток і зростання впливу людського фактора на механізми управління й економічні результати діяльності підприємств і організацій; за останні десятиліття відбулися значні зміни в знаннях людей та їх самооцінці, і хоча людина залишилася частиною системи, але

вона «інша», ніж раніше: націлена, орієнтована на пошук і вибір, готова відстоювати свої інтереси;

- ✦ світ динамічно змінюється, інноваційна доктрина завойовує домінуючі позиції в усіх сферах людської діяльності та людських відносин: нові проблеми і ситуації потребують і нових підходів, інструментів до їх рішення; під ці потреби з'являються відповідні нові розробки, водночас за законами ринку та відповідно до стратегічних планів розвитку;
- ✦ зростання ризику втратити ієрархію управління (як суб'єктів влади) з причин користування старими методами, необхідний рівень керованості підлеглими кадрами і системами (об'єктами управління).

Уже цих чотирьох причин наростання розбалансування відносин «влада – громада» або «керівництво – колектив» достатньо, щоб «верхи» більш ґрунтовно зацікавилися «низами», а «центри» – «оточенням і периферією» (рис. 2).

Рис. 2 показує, що розпочаті реформи в організації управління на місцевому рівні базуються на об'єктивних причинах наявного розбалансування зв'язків між владними структурами та громадами.

Із інновацій організаційно-економічного характеру на державному рівні, які можна розглядати як складову ціннісного підходу, виділимо селективне ставлення до територій (виділення зон) [7]. Світова практика економічного розвитку країн і окремих територій (спеціальних економічних зон – СЕЗ) на поточному історичному періоді досить переконливо

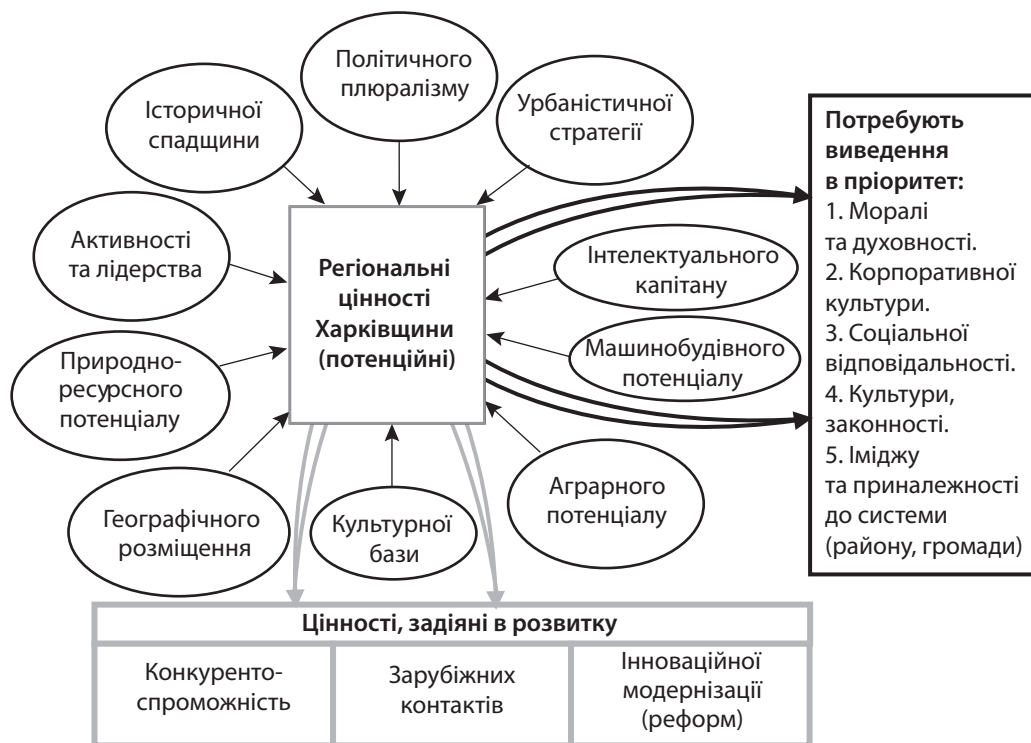


Рис. 1. Потенційні та задіяні в розробках стратегії розвитку ціннісні пріоритети Харківщини



Рис. 2. Зміщення акцентів уваги від традиційних форм управління до інноваційних

довела, що такий спосіб державного стратегічного регулювання є високоефективним. Зараз у роботі з формування нових районів у масштабах обласних меж така стратегія не береться до уваги та не враховується. Не будемо це відносити до помилки або недалекоглядності реформаторів, але в науковому розгляді проблеми завдання «особливостей» району, території має право на увагу. Особливі умови, особлива територія, особливі сценарії розвитку.

Сутність особливого статусу певної території полягає в тому, що на правовому й адміністративному рівні їй надаються певні преференції, яких інші території не мають. У звуженому, чисто економічному аспекті, СЕЗ характеризуються певною системою пільг (податкових, митних, кредитних та інших). Ми пропонуємо більш розширено застосовувати поняття «особливий статус». Окрім преференцій і прямої фінансової підтримки з боку держави, слід визначати «особливість» в аспекті безпекових умов і заходів (особливо на територіях, прилеглих до земель інших держав). Унікальні природні території та історичні пам'ятки вже мають особливий статус державної охорони, що необхідно укріплювати та в подальших кроках з проведення реформ і управління розвитком територій. Суспільні особливості (мовні, релігійні, культурні традиції) теж мають бути включені у «фактори впливу» при районуванні. Районування завжди здійснюється задля конкретних цілей, серед яких можна виділити пені цілі:

1) забезпечення високого рівня керованості адміністративних одиниць центральними структурами

державного апарату щодо проведення державної регіональної політики (управлінська оптимізація);

2) вирівнювання у ресурсному відношенні територій, що забезпечують баланс стартових можливостей адміністративних одиниць (АО) у стратегіях їх розвитку (ресурсна оптимізація);

3) групування територій за характером земельних ресурсів і цілісністю екологічних ареалів (земельно-екологічна оптимізація);

4) розмежування і виділення територій з метою насиченості транспортними мережами і доступністю зв'язків для ефективності обмінних процесів (транспортно-логістична оптимізація).

У структурно-концептуальному вигляді таку систему цільових установок наведено на рис. 3.

Слід розуміти, що переформатування районів – це зовсім не спрощена організаційна процедура, і чітким визначенням кількості районів, міжрайонних меж і приналежності об'єктів до нової АО, вона не закінчується. Мало того, що цей організаційний процес значно «розтягнутий» у вимірі часу, він також потребує суттєвих змін в економічних, організаційних та інформаційних аспектах. Змінюється статистична звітність, бюджетний розподіл, статутні норми; переформатуються компетенції та зв'язки. Усе це потребує постійної, повсякденної діяльності науковців і певної групи посадовців, що відповідає такому поняттю, як «організаційна технологія перебудови». Зараз такої технології не існує, як не існує управлінської системи її реалізації. Усе це вказує на те, що може виникнути «авральний період», до якого учасники не готові.

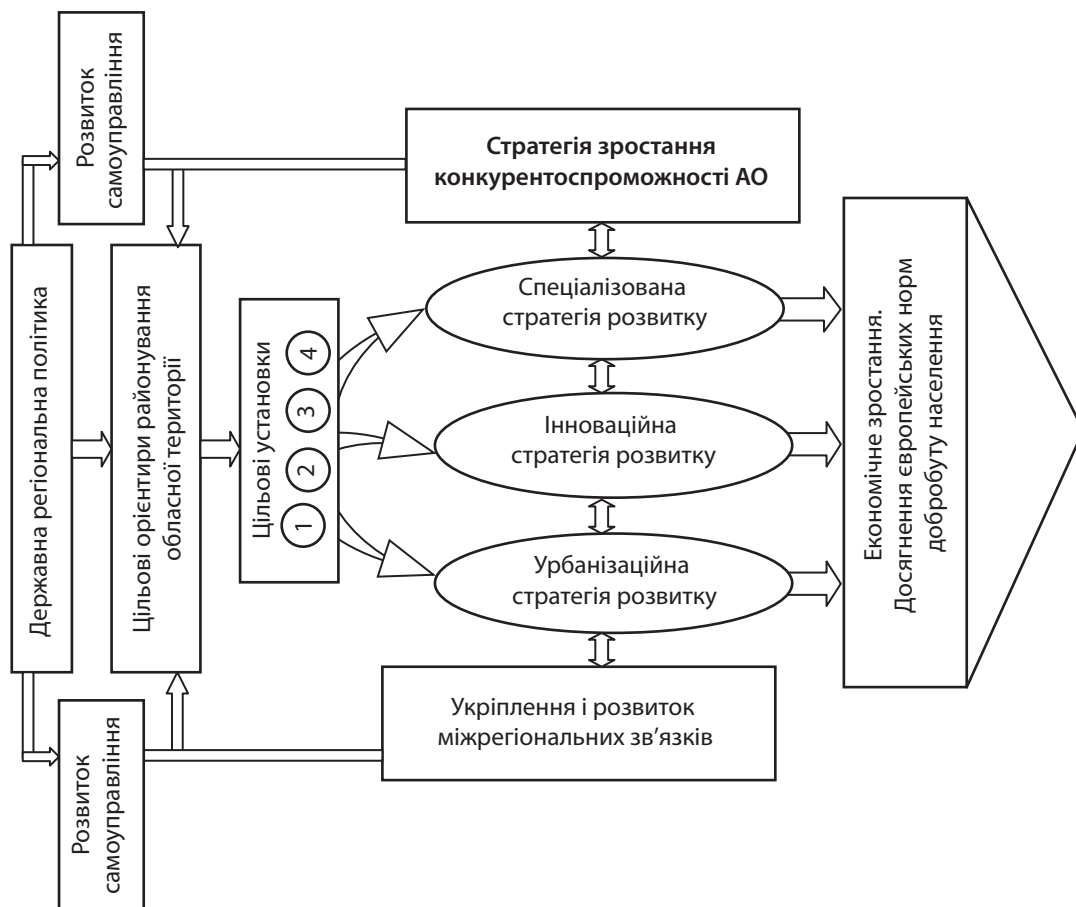


Рис. 3. Цільові установки районування та їх зв'язок із основними блоками стратегії розвитку ТО

У зв'язку з цим уже «вчора» треба розробляти організаційну технологію цього процесу, причому розробляти її значними силами професіоналів [7]. Змоделюємо ситуацію, що рішення прийнято, карта нових районів затверджена, всі зацікавлені папери з підписами і печатками отримані. Що далі? А далі треба мати:

- ✦ порядок передачі нерухомості та матеріальних цінностей;
- ✦ функціональні положення для роботи нових органів і служб;
- ✦ плани роботи і розрахунки витрат;
- ✦ ще цілу низку різних організаційних документів («порядок...», нормативи, права і обов'язки, статистику і звітність, регламенти);
- ✦ власний банк даних новоствореної АО;
- ✦ технологію документообігу та зв'язки з ОДА і різнопрофільними суб'єктами на території району і багато чого іншого.

У цілому виникає потреба в таких розробках, як: цифрова модель області з її новими районами, «дорожня карта його розвитку»; проект інформаційної системи району. Зрозуміло, що значна частка всього цього необхідного «інструментарію діяльності» копіюється з досвіду «старих районів», але нам потрібні райони «нового типу», отже, вони мають розбудову-

ватись і працювати на інноваційних механізмах, які в реальності відсутні та більшість з яких слід розробляти вже сьогодні.

Окрім вже вищенаведених інновацій (цифрові карти, банк даних, положення про служби), слід звернути увагу на ще декілька інноваційних блоків нової управлінської системи укрупнених районів: інститут префектури, внутрішньорайонні функціональні центри, центри розробки та супроводу субурбанізаційних програм, інститути екозахисту і санітарії, районний кластер інноваційного проектування та забезпечення. За нашими оцінками, в містах і селищах області в сьогоdnішній ситуації «резервний потенціал» зайнятості для кадрів діючої системи РДА з управлінським досвідом є невичерпним і незадіяним. Вони мають влитися в сектори інфраструктурного розвитку, субурбанізаційної політики, розвитку культури і туризму, в освітній сектор, в організацію і розвиток МСБ, в екобезпекову діяльність. Проблема не в тому, «куди і як прикласти свої сили і знання», а в тому, щоб на 100% своєчасно забезпечити цей процес «зустрічі та згоди вже підготовлених і нових працівників з робочим місцем» на вигідних для працівника умовах.

ВИСНОВКИ

З прискоренням змін у нашому житті зростає нерівновага в суспільних відношеннях, збільшуються ризики й ускладнюється управління в бізнесі та в державних структурах. Пріоритет економічних стимулів (безпосередньо «гроші») все більш конкурує з іншими соціальними цінностями (довіра до влади, справедливість, національні традиції). Отже, ціннісний підхід у моделях розвитку стає і більш зрозумілим, і більш необхідним.

Новий напрямок ціннісного підходу визначився в процесі проведення реформ децентралізації влади та розвитку місцевого самоуправління. У статті визначено, що успіх реформ пов'язаний з якістю людського ресурсу не меншою мірою, ніж з наявністю фінансових капіталів.

Людина і громада, як показало створення ОТГ, взаємно знаходять умови, методи і конкретні сфери взаємодії, орієнтуючись на власні потреби і корпоративні інтереси.

Виділено складові потенціалу розвитку в поєднанні з базовими і новими цінностями, а також доведено, що доля реформ залежить від успішного розв'язання об'єктивної причини – наявного розбалансування зв'язків між владними структурами і громадами

Отже, суспільні особливості неодмінно мають бути включені до факторів впливу при перебудові та трансформаціях, а саме, такі як мовні, культурні, релігійні. Намічене в планах «нове районування» має бути проектно розроблене з позицій не тільки «спроможності громад», а і просторових координат, місцевих традицій та логістичних зв'язків.

З перспективних заходів забезпечення запланованих змін до пріоритетних ми відносимо: розбудову інноваційних механізмів у системі управління в бінарній системі «Райони та ОТГ»; активацію процесу субурбанізації периферійних поселень; розвиток інфраструктури і туризму; організацію умов безпеки населення. І як загальний висновок – більше уваги новим цінностям: корпоративній культурі взаємодій, цінності земельного фонду, цінності здоров'я і знання, цінності довіри до влади. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. **Акофф Р.** Акофф о менеджменте / пер. с англ., под ред. Л. А. Волковой. СПб. : Питер, 2002. 488 с.
2. **Бернс Г.** Разрушители стереотипов : Когда и как можно нарушать общепринятые правила и выходит победителем. М. : Альпина Паблишер, 2009. 249 с.
3. **Куинн Дж. Б.** Стратегии перемен // Минцберг Г., Куинн Дж. Б., Гошал С. Стратегический процесс / пер. с англ., под ред. Ю. Каптуревского. СПб. : Питер, 2001. С. 30–38.
4. **Майерс Д.** Социальная психология / пер. с англ. СПб. : Питер Ком, 1998. 688 с.
5. **Удод О. А.** Аксиологічний (ціннісний) підхід у методології та методиці історії. *Наукові праці історичного*

факультету Запорізького державного університету. 2000. Вип. XI. URL: http://istznu.org/dc/file.php?host_id=1&path=/page/issues/11/./udod.pdf

6. **Пономарев А. М.** Логика выбора средств достижения целей деятельности. *Философия и современность.* 2010. № 4. С. 36–45.

7. **Рибалка В. В.** Аксиологічні основи психологічної культури особистості : навч.-метод. посіб. Київ : АПН України, 2009. 326 с.

8. **Радченко О. В.** Національна ідея України – ціннісний підхід. *Актуальні проблеми державного управління.* 2009. № 1. С. 58–66.

9. Суть реформ органів місцевого самоврядування (децентралізація) : аналітична записка / Міжнародний центр політичних досліджень. Київ, 2016. С. 1–16.

REFERENCES

Akoff, R. *Akoff o menedzhmente* [Ackoff on management]. St. Petersburg: Piter, 2002.

Berns, G. *Razrushiteli stereotipov : Kogda i kak mozžno narushat obshchepriinyate pravila i vykhodit pobeditelem* [Destroyers of stereotypes: When and how can you break the generally accepted rules and come out victorious]. Moscow: Alpina Publisher, 2009.

Kuinn, Dzh. B. "Strategii peremen" [Strategies for change]. In *Strategicheskij protsess*, 30-38. St. Petersburg: Piter, 2001.

Mayers, D. *Sotsialnaya psikhologiya* [Social Psychology]. St. Petersburg: Piter Kom, 1998.

Ponomarev, A. M. "Logika vybora sredstv dostizheniya tseyey deyatelnosti" [The logic of the choice of means to achieve the goals of the activity]. *Filosofiya i sovremennost*, no. 4 (2010): 36-45.

Radchenko, O. V. "Natsionalna ideia Ukrainy - tsinnisnyi pidkhd" [The National Idea of Ukraine is a Valuable Approach]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, no. 1 (2009): 58-66.

Rybalka, V. V. *Aksiolohichni osnovy psikholohichnoi kultury osobystosti* [Axiological foundations of the psychological culture of the individual]. Kyiv: APN Ukraine, 2009.

Sut reform orhaniv mistsevoho samovriaduvannia (detsentralizatsiia) : analitychna zapyska [The essence of the reforms of local self-government (decentralization): an analytical note]. Kyiv: Mizhnarodnyi tsentr politychnykh doslidzhen, 2016.

Udod, O. A. "Aksiolohichni (tsinnisnyi) pidkhd u metodolohii ta metodytsi istorii" [Axiological (value) approach in methodology and methodology of history]. *Naukovi pratsi istorychnoho fakultetu Zaporizkoho derzhavnoho universytetu.* 2000. http://istznu.org/dc/file.php?host_id=1&path=/page/issues/11/./udod.pdf