

Міністерство освіти і науки України
Чорноморський державний університет імені Петра Могили

Євтушенко О. Н., Ємельянов В. М., Андріяш В. І.

МУНІЦИПАЛЬНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Підручник



Миколаїв – 2016

УДК 35 (075.8)
ББК 67.99 (4 Ук) 1
Є 27

Рекомендовано до друку вченою радою ЧДУ ім. Петра Могили (протокол № 7 від 14.04.2016).

Рецензенти:

Дегтяр А. О. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту і адміністрування Харківської державної академії культури;

Драган І. О. – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління;

Хаджирадева С. К. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Є 27

Євтушенко О. Н. Муніципальний менеджмент : [підручник] / О. Н. Євтушенко, В. М. Ємельянов, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. – 404 с.

ISBN 978-966-336-361-5

Підручник «Муніципальний менеджмент» зорієнтований на освітньо-професійні програми підготовки магістрів державної служби та місцевого самоврядування. В даному підручнику розглядаються теоретичні і практичні проблеми муніципального менеджменту, як самостійної галузі наукового знання.

До складу підручника входять також запитання для самоконтролю, матеріали для семінарських занять, тестові завдання, теми рефератів, словник основних термінів і список літератури.

Підручник «Муніципальний менеджмент» призначений для слухачів магістратури Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили зі спеціальності державна служба та місцевого самоврядування, студентів факультету політичних наук, науковців, викладачів, що спеціалізуються в області державного управління, державних службовців.

УДК 35 (075.8)
ББК 67.99 (4 Ук) 1

© Євтушенко О. Н., Ємельянов В. М.,
Андріяш В. І., 2016

© ЧДУ ім. Петра Могили, 2016

ISBN 978-966-336-361-5

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МУНІЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ	8
Тема 1. Муніципальний менеджмент у системі публічного управління	8
1. Публічне управління	8
2. Здійснення публічно-управлінської діяльності.....	13
3. Муніципальний менеджмент	18
4. Характеристика системи муніципального менеджменту.....	22
Тема 2. Муніципальне утворення – об’єкт муніципального управління	29
1. Муніципальне утворення – об’єкт муніципального управління	29
2. Нормативно-правова база муніципального менеджменту.....	39
Тема 3. Муніципальні послуги – продукт діяльності муніципального утворення.....	50
1. Характеристика муніципальних послуг	50
2. Муніципальні послуги – продукт діяльності муніципального утворення	55
3. Класифікація і системи оплати муніципальних послуг	61
Тема 4. Підсистеми муніципального менеджменту	73
1. Організаційна підсистема муніципального менеджменту	73
2. Функціональна підсистема муніципального менеджменту	80
3. Інструментальна підсистема муніципального менеджменту	84
Тема 5. Кадровий менеджмент у муніципальному управлінні	91
1. Кадровий менеджмент	91
2. Мотивація персоналу	96
3. Особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування	100
Тема 6. Інформаційні технології в муніципальному менеджменті.....	109
1. Характеристика інформаційних технологій у муніципальному менеджменті.....	109
2. Застосування інтранет-технологій в органах управління муніципальними утвореннями.....	115

Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ	126
Тема 7. Стратегічне управління розвитком муніципальних утворень	126
1. Стратегічне управління в муніципальному менеджменті.....	126
2. Спеціальний інструмент для характеристики конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку муніципального утворення	136
Тема 8. Ситуаційне управління в муніципальному менеджменті.....	146
1. Ситуаційне управління в муніципальному менеджменті.....	146
2. Проблематика ситуаційного управління в муніципальному менеджменті.....	152
Тема 9. Стратегічне планування на місцевому рівні	163
1. Стратегічне планування в системі муніципального менеджменту	163
2. Алгоритми стратегічного планування у муніципальному менеджменті.....	166
Тема 10. Маркетингові підходи в муніципальному менеджменті.....	181
1. Маркетингові інструменти	181
2. Маркетингові інструменти для забезпечення зв'язків органів місцевого самоврядування з громадськістю.....	192
Тема 11. Проектний менеджмент у муніципальному управлінні....	199
1. Муніципальний проект	199
2. Управління муніципальним проектом на різних стадіях його життєвого циклу	202
3. Алгоритм проведення тендера муніципальних проектів	207
Тема 12. Ризик-менеджмент та антикризове управління на місцевому рівні.....	222
1. Поняття ризику та невизначеності. Класифікація проектних ризиків...	222
2. Причини виникнення та наслідки проектних ризиків	226
3. Методи аналізу й оцінки ризиків інвестиційних проектів	228
4. Управління проектними ризиками	234
Тема 13. Організаційні структури управління територіями	240
1. Суть організаційної системи управління	240
2. Унітарна та федеративна організація управління	242
3. Територіальна організація влади в Україні.....	244
4. Структура і порядок формування органів місцевого самоврядування	247
Тема 14. Процес прийняття управлінських рішень	260
1. Підготовка й прийняття управлінських рішень	260
2. Делегування повноважень	265

3. Види управлінських рішень	269
4. Методи індивідуального та групового прийняття рішень	272
Тема 15. Управління муніципальним розвитком.....	277
1. Управління муніципальним розвитком – основа муніципального менеджменту	277
а) аспекти і завдання планового управління господарством	277
б) принципи, пріоритети, чинники управління муніципальним розвитком.....	282
2. Управлінська стратегія і сценарії муніципального розвитку	289
3. Політика муніципального розвитку і напрями її реалізації	293
Розділ 3. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ	299
Тема 16. Система місцевих фінансів.....	299
1. Поняття місцевих фінансів	299
2. Місцеві податки і збори	302
3. Місцеві бюджети та їх місце в бюджетній системі України	305
4. Бюджетна класифікація	309
Тема 17. Комунальна власність – основа економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.....	318
1. Комунальне господарство, комунальна власність	318
2. Муніципальні послуги – основа економічного й соціального розвитку муніципальних утворень	325
Тема 18. Корпоративне управління в муніципальному менеджменті.....	335
1. Корпорація. Основні риси корпорації	335
2. Муніципальне утворення, як корпорація	339
3. Корпоратизм. Корпоратизація в муніципальному управлінні.....	341
Тема 19. Місцеве самоврядування і підприємництво	349
1. Підприємництво. Органи місцевого самоврядування в системі підприємництва	349
2. Муніципальне підприємництво	355
Тема 20. Особливості муніципального управління в зарубіжних країнах.....	363
1. Характеристика муніципального управління в зарубіжних країнах	363
2. Сучасні муніципальні системи і моделі зарубіжних країн	364
3. Особливості організації муніципального управління у США, Франції, Німеччині, Великобританії, Польщі	367
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	384
ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК.....	400
ІМЕННИЙ ПОКАЖЧИК.....	403

ПЕРЕДМОВА

Муніципальний менеджмент – якісно новий тип управління, орієнтований на керований розвиток, передові управлінські підходи й технології, соціально-визначений результат і партнерський стиль взаємовідносин місцевої влади, бізнесу, громади. Однак муніципальний менеджмент – це не тільки засіб муніципального управління, але й напрям наукових досліджень, що формує теоретичні засади та практичні пропозиції щодо ефективного управління розвитком муніципальних утворень є система спеціальних важелів та інструментів забезпечення економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.

Муніципальний менеджмент є формою управління місцевої (муніципальної) власності та здійснює функції управління щодо вирішення питань місцевого значення, виходячи з локальних інтересів населення, його історичних, національних та інших особливостей і традицій. Він реалізується там і тоді, де й коли існує територіальна спільність, у рамках якої відбувається взаємодія людей у повсякденній життєдіяльності, орієнтація їх на збереження й розвиток цінностей і установок, що зложилися в даному типі поселення.

Муніципальний менеджмент спирається на права, обов'язки та відповідальність органів місцевого самоврядування і локалізується в межах місцевого співтовариства, тобто поширюється на населення, яке проживає на території територіальної громади (муніципального утворення).

Отже, за допомогою муніципального менеджменту забезпечуються всі основні умови життєдіяльності й потреби населення: у житлі, комунікаціях, громадському порядку, освітніх і медичних послугах.

Також треба наголосити, що поряд з терміном «муніципальний» (від лат. *municipium* «*munis*» – тягар та «*capio*» – приймаю) використовуються поняття «комунальний», «місцеве будівництво», «локальна (місцева) демократія» тощо. Однак термін «муніципальний» підкреслює економічну своєрідність історично сформованої територіальної громади та притаманні їй завдання виконання яких забезпечує всі основні умови життєдіяльності й потреби населення: у житлі, комунікаціях, громадському порядку, освітніх і медичних послугах тощо.

Навчальний посібник «Муніципальний менеджмент» логічно структурований. Він дозволяє студентам не тільки отримати відповідні теоретичні знання з курсу, мати навички з основ муніципального менеджменту, але й допомагає скласти уявлення про діяльність органів місцевого самоврядування їх посадових осіб з управління муніципальним (комунальним) господарством.

Навчальний посібник «Муніципальний менеджмент» формує теоретичні засади та практичні пропозиції щодо ефективного управління розвитком муніципальних утворень.

Навчальний підручник «Муніципальний менеджмент» розрахований на магістрів державного управління зі спеціальності «Державна служба» і «Міське самоврядування», посадових осіб місцевого самоврядування і передбачає одержання ними теоретичних знань та практичних навичок із муніципального менеджменту. Надає майбутнім управлінцям знання спеціального інструментарію муніципального менеджменту та забезпечує формування в них умінь та навичок прийняття ефективних управлінських рішень у сфері управління розвитком муніципальних утворень. З метою опанування дисципліни «Муніципальний менеджмент» у навчальному підручнику передбачено виконання індивідуальних завдань, самостійна робота (написання есе, доповідей, контрольних рефератів).

Розділ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

МУНІЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Тема 1. Муніципальний менеджмент у системі публічного управління

План

1. Публічне управління.
2. Здійснення публічно-управлінської діяльності.
3. Муніципальний менеджмент.
4. Характеристика системи муніципального менеджменту.

Ключові слова: адміністрування, державна влада, державне управління, місцеве самоврядування, муніципалізація, муніципальна власність, муніципальне господарство, муніципальний менеджмент, муніципальні органи, муніципалітети, муніципальні фінанси, питання місцевого значення, публічна адміністрація, публічна влада, публічне адміністрування, публічне управління, система муніципального менеджменту, управління, управлінська діяльність.

1. Публічне управління

Влада – це постійна та невід’ємна риса будь-якого суспільства та необхідна умова його існування. Дефініція «влада» завдячує своїм походженням латинським словам *«potestas»* і *«potentia»*, які означають «здатність» (ці два поняття утворилися на основі дієслова *potere* – «бути здатним»), а в англійській мові «влада» позначається поняттям *«power»*. Словник сучасної української мови визначає «владу» як «право керувати державою, політичне панування» [29, с. 48], а сутність та зміст такого права реалізується за допомогою владних функцій, відповідної діяльності суб’єктів та носіїв влади [51, с. 105]. На думку дослідника В. Халіпова, феномен влади полягає у тому, що вона є найвиразнішим соціальним явищем, породженням і творінням людини й суспільства, умовою існування спільного життя індивідів [210, с. 3].

Вивчення сутності та змісту категорії «влада», дозволяє виділити такі ознаки влади:

- суспільний характер (вона є невід’ємним елементом суспільної організації життя);
- можливість застосування примусу;

– нормативний характер (неодмінно пов'язана з певними правилами її здійснення).

Що стосується терміну «публічний», то наприклад, у Давньому Римі термін «*publica*» перекладався і як «державний», і як «суспільний», оскільки держава – республіка (*res publica*) характеризувалася як «суспільна» справа. У «Словнику іншомовних слів» поняття «публічний» визначено, як «відкритий, гласний, суспільний» [184, с. 560]. А великий тлумачний словник сучасної української мови містить поняття «публічний» як такий, що «відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний» [29, с. 52]. На думку Леслі Пала, «публічний» – це державна або публічна влада направлена на розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем [236, с. 22]. Дослідник Г. Атаманчук стверджує, що до поняття «публічності влади», входить «широка сфера доступу громадян до участі в питаннях управління, шляхом обрання відповідних органів, відкритості функціонування таких органів та громадського контролю за їх функціонуванням» [51, с. 275].

Отже, під публічною владою розуміють народовладдя і його основні види:

1) влада народу як безпосередня демократія (вибори, референдум тощо);

2) державна влада – законодавча, виконавча, судова;

3) місцева публічна влада, тобто влада місцевого самоврядування, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування (радами), виконавчими органами рад, сільськими, селищними і міськими головами тощо [229, с. 196]. Зазначимо, що після прийняття Конституції України у 1996 році, термін «публічна влада» почали використовувати в якості узагальнюючого поняття, яке поєднувало державну владу і місцеве самоврядування [70, с. 344]. У статті 5 Конституції України зазначено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [96]. Під народом іноді розуміють населення країни; у конституційному праві цей термін традиційно означає корпус виборців.

Державна влада – це верховна суверенна влада, яка реалізується за допомогою державних органів та має монопольне право на застосування легалізованого насильства (правовий примус) у масштабах усього суспільства.

Місцеве самоврядування – різновид публічної влади, джерелом якої є населення територіальної громади (адміністративно-територіального утворення) і яка здійснюється в інтересах населення.

Для обох форм публічної влади притаманні спільні ознаки:

- спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;
- функціонування через відповідні публічні інститути;
- легітимність;
- відособленість апарату, що здійснює владу, від населення;
- загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території;

Муниципальный менеджмент

- універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення;
- обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;
- можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;
- право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення;
- самостійне формування бюджету.

Водночас, державна влада та місцеве самоврядування мають певні особливості (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Особливості державної влади та місцевого самоврядування

Державна влада	Місцеве самоврядування
державний суверенітет	її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада
загальнодержавний масштаб дії	вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць (муніципій)
спрямованість на першочергове виконання загальнонаціональних потреб	її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави
постійний правовий зв'язок з населенням через інститут громадянства	матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет
наявність субординаційних відносин всередині державного апарату	її органи пов'язані тісними зв'язками з населенням
наявність особливих органів – так званих «силових структур»	у системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість

Згідно принципу поділу влади, який закріплено у статті 6 Конституції України, державна влада здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову, кожен з яких має визначене коло повноважень. Так, законотворчістю може займатися лише законодавча влада (Верховна Рада України), публічне управління здійснює – переважно виконавча влада, а судочинство – тільки судова влада (Верховний Суд України та суди загальної юрисдикції). Принцип поділу влади передбачає взаємну залежність та взаємне обмеження різних гілок влади – законодавчої, виконавчої, судової, що служить перешкодою для перетворення влади на засіб придушення свободи і рівності. У відповідності до принципу розподілу влади, вона не повинна бути узурпована в руках однієї особи або одного державного органу: влада має розподілятися між трьома гілками влади з метою уникнення деспотизму [179, с. 56]. Тому що «необмежена влада незалежно від того, в руках якого органу вона зосереджується, завжди містить у собі ризик бути поступово трансформованою у необмежену тиранію» [239, р. 17].

У межах своєї компетенції кожна влада має бути самостійною, рівною і незалежною від інших, обмеженою тільки законом. В Україні принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову вперше було проголошено Верховною Радою 16 червня 1990 року в Декларації про державний суверенітет, а потім закріплено у статті 6 Конституції України. Отже, *публічна влада* – це безпосередньо суспільна влада, яку здійснюють в інтересах підвладних органи чи організаціям, які уособлюють суспільну владу, уповноважені останніми на реалізацію соціального управління. Публічна влада реалізується через публічне управління, як на державному, регіональному так і місцевому рівнях.

Доктрина розподілу державної влади на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову, була розроблена англійським філософом Джоном Локком та французьким вченим і просвітителем XVIII ст. Шарлем-Луї Монтеск'є.

Авторство першої в Європі державної Конституції належить Пилипу Орлику. У 1710 р. Пилип Орлик складає проект так званої Бандерської конституції. Згідно якої він зобов'язувався обмежити гетьманські прерогативи, зменшити соціальну експлуатацію, зберегти особливий статус запорожців і боротися за політичне й церковне відокремлення України від Росії у випадку, якщо він здобуде владу на Україні. Це був маніфест державної волі української нації перед цілим культурним світом. На практиці вперше принцип розподілу влади був запроваджений у 1787 році творцями конституції США, яка є чинною й сьогодні, Гамільтоном, Джеймсом, Медисоном у знаменитих «Federalist Papers».

Публічне управління (англ. – *public management*) – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя. Термін «публічне управління» (англ. *public management*), який замінив термін «публічне адміністрування» (англ. *public administration*), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [235, р. 15].

Публічне управління є надзвичайно складною категорією за своїм змістом. Для політичного управління характерна численність об'єктів, які утворюють основні його види (рис. 1.1). На думку А. Мельника та О. Оболенського, поняття «публічне управління» у сучасних умовах зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як *державне управління* (суб'єктом є органи державної влади) і *громадське управління* (суб'єктом є громадські інституції).

Як елементи публічного управління державне і громадське управління взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості. У системі публічного управління визначальну роль відіграє державне управління, яке здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Водночас в умовах розгортання демократичних перетворень зростає активність і громадських структур в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у розв'язанні суспільних проблем [119, с. 39].



Рис. 1.1. Основні об'єкти публічного управління

У Програмі розвитку ООН використовується визначення, запропоноване американським ученим Джем М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності» [38]. Публічне управління здійснюється органами державної влади, а також іншими суб'єктами, зокрема: органами місцевого самоврядування (встановлюють місцеві податки і збори; приймають рішення про відчуження комунального майна тощо).

Публічне управління, як специфічний вид діяльності, розкриває сутнісні ознаки і характерні особливості управління в демократичній системі організації та реалізації влади на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства (за таких умов: суспільство – суб'єкт). Воно передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики. Тому, що воно і за формою, і по суті спрямоване на публіку (суспільство), а й здійснюється в її (суспільства) інтересах і при її (суспільства) активній участі.

У сучасних умовах в Україні відбуваються поступові зміни самої парадигми публічного управління, тобто перехід від ідеї «громадяни для держави» до завдання «державна для громадян». Все актуалізує проблему реформування таких форм публічної влади як державна влада і місцеве самоврядування на шляху розвитку такого найважливішого соціального й політичного інституту, як місцеве самоврядування, тобто створенням самодостатньої територіальної громади.

2. Здійснення публічно-управлінської діяльності

Публічно-управлінська діяльність відбувається в ході публічного управління, яке можуть здійснювати органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Управлінська діяльність – це сукупність сформованих на основі історичного досвіду, наукового пізнання та таланту людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків та дій людини у сфері управління. Тобто сутність публічно-управлінської діяльності повинна виражатися в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, які можуть змінювати у бажаному напрямі стан та розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність людей. Публічно-управлінська діяльність повинна зберігати здатність щодо відображення соціальної дійсності і всього, що відбувається в ній, розкривати та використовувати наявні ресурси, засоби та резерви, знаходити оптимальні способи для власного удосконалення та переведення на новий рівень.

Управління – це керуючий цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт, змістом якого є упорядкування системи, забезпечення її функціонування в повній відповідності з закономірностями її існування і розвитку. У загальному вигляді управління – це діяльність керівництва, яке здійснюється відповідними суб'єктами щодо відповідних об'єктів. Управління може бути *технічним* (управління технікою, механізмами, машинами), *біологічним* (управління живими організмами рослин і тварин) і *соціальним* (управління людьми та їх колективами) (рис. 1.2).

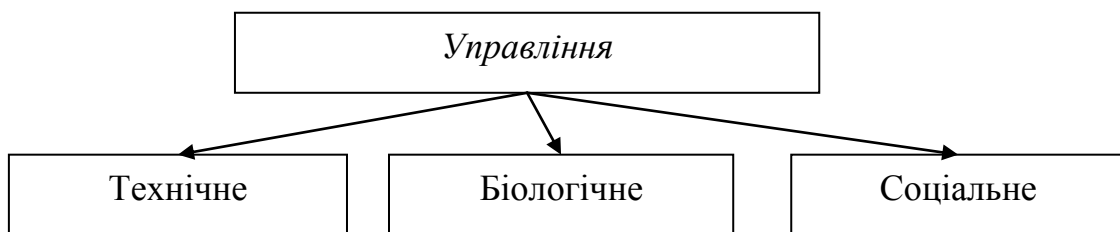


Рис. 1.2. Основні види управління

Нас цікавить *соціальне управління*, тобто управління, яке здійснюється у людському суспільстві. І суб'єктами і об'єктами якого є люди. Саме за допомогою соціального управління організується спільна діяльність людей. Соціальному управлінню притаманні певні ознаки, а саме:

1) проявлення за допомогою спільної діяльності людей, організування їх для такої діяльності у відповідні колективи та створення організаційного оформлення;

2) впорядкування спільної діяльності шляхом забезпечення погоджених індивідуальних дій учасників діяльності за допомогою впливу на їх поведінку та волю;

3) регулювання управлінських взаємовідносин, які виникають між суб'єктами та об'єктами в ході реалізації соціального управління;

4) наявність владного характеру, оскільки ґрунтується на принципі підпорядкування волі учасників управлінських відносин;

5) наявність особливого апарату

4) є владним, оскільки базується на підпорядкуванні волі учасників управлінських відносин;

5) має особливий апарат реалізації через організаційно оформлені групи людей.

Соціальне управління підрозділяється на (рис. 1.3):

– *публічне* (управління, що здійснюється з метою реалізації публічних (загальних) інтересів – регулюється адміністративним правом;

– *корпоративне* (управління, що здійснюється з метою реалізації корпоративних інтересів – регулюється корпоративним правом);

– *приватне* (управління, що здійснюється з метою реалізації приватних інтересів – регулюється цивільним правом).

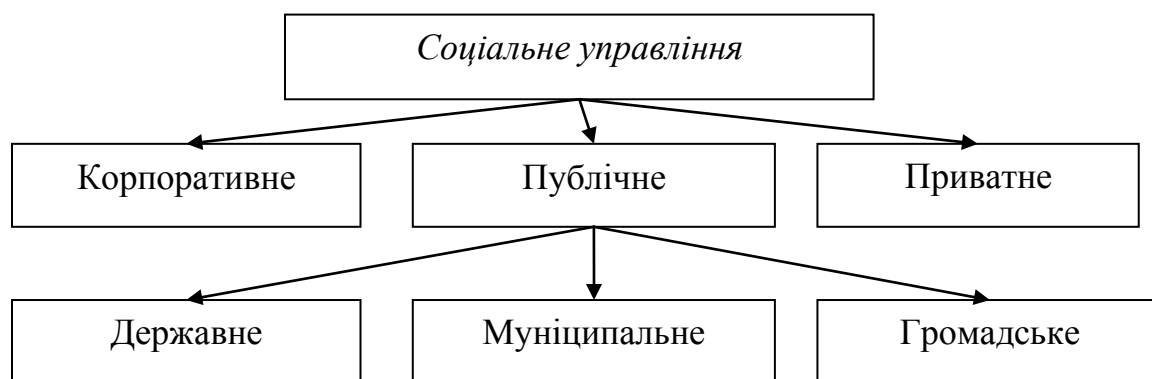


Рис. 1.3. Основні види публічного управління

Складовими публічного управління є:

1) *державне управління* (суб'єктом виступає держава в особі сформованих нею структур (державних органів), які представляють державу);

2) *муніципальне управління (місцеве самоврядування)* (суб'єктами виступають недержавні структури, які сформовані територіальними громадами (органи місцевого самоврядування), які представляють громаду;

3) *громадське управління* (суб'єкти діють від свого імені й на підставі своїх статутів).

Під державним управлінням розуміємо специфічний вид державної діяльності, яка відрізняє її від інших можливих проявів (наприклад, законода-

вча, судова, прокурорська діяльність). Державне управління – це специфічний вид діяльності держави, яка проявляється у функціонуванні цілої низки уповноважених органів та структур, які безперервно, планомірно, владно та в рамках правових норм впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення у відповідності до публічних інтересів. Державне управління виступає функцією держави, яка надається спеціальним організаційним структурам та органам, які, у свою чергу, складають систему органів державного управління. Вся система в цілому, як і окремі її складові, діють виключно від імені держави. Прийняті ними рішення є обов’язковими до виконання для всіх учасників суспільних відносин, включаючи недержавні організації та формування.

Система органів державного управління складається з двох компонентів:

а) *державних органів*, яким у системі державного управління належить головне і ведуче місце (наприклад, міністерство, обласна державна адміністрація);

б) *недержавних органів*, які здійснюють державне управління лише в тому випадку, якщо держава делегує їм відповідні повноваження (наприклад, органи місцевого самоврядування). Так, Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» недержавним структурам – виконавчим комітетам рад – делеговано значний обсяг повноважень щодо реалізації функцій державної виконавчої влади (здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів, контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів; здійснення державної реєстрації підприємств тощо).

Елементом системи соціального управління є також і *муніципальне управління (місцеве самоврядування)*, яке діє, як публічна влада, найбільш наближена до населення.

Муніципальне управління здійснюється муніципальними органами (органами місцевого самоврядування) і локалізується в межах місцевого співтовариства, тобто поширюється на населення, яке проживає на території певного муніципального утворення (у місті, селі, селищі) (рис. 1.4).



Рис. 1.4. Зміст поняття «муніципальне управління»

Муниципальное управление имеет осуществлять функции управления щодо вирішення питань місцевого значення, враховуючи наявні локальні інтереси населення, ґрунтуючись на історичних, національних та інших особливостях та традиціях, реалізуючи закріпленні на законодавчому рівні власні повноваження.

Муниципальные органы, муниципалитеты (від лат. *municipalium*) – це органи місцевого самоврядування, які мають право приймати рішення обов'язкові в межах конкретного регіону, які відповідають основним рамкам загальних законів, право на введення місцевих податків та платежів, формування та розподілу місцевих бюджетів, здійснення соціальних заходів, спрямованих на підтримку жителів регіону. Оскільки муниципальне управління є одним із видів соціального управління, воно повинно забезпечувати належні умови для життєдіяльності громадян, захищати їх права, свободу та законні інтереси.

В українському законодавстві на місці терміну муниципальне управління використовується поняття місцевого самоврядування. У Конституції України, у частині першій ст. 140 визначено, що *місцеве самоврядування* – це «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

*Термін «місцеве самоврядування» почав використовуватися у період Великої Французької революції, але у науковий обіг був введений в середині XIX ст. пруським юристом Рудольфом Гнейстом (1816–1895) для позначення управління на місцях, при якому територіальні громади, мали право самостійно (у межах законів) вирішувати місцеві справи. При цьому діяльність громад залишалася вільною від втручання представників державної адміністрації. Міністр Пруссії барон фон Штейн (1815–1890) вважав самоврядування спільноти людей, які у частині своїх справ є незалежними від держави. У сучасних європейських країнах для позначення місцевого самоврядування використовуються різні терміни. Наприклад, у німецькій науці застосовується термін *Selbstverwaltung*, у Франції самоврядування позначається терміном *decentralisation*. В Англії для позначення місцевого самоврядування вживається термін *Local government*, який замінив *Civil government* і *Municipal government*.*

Місцеве самоврядування є однією із форм реалізації народом належної йому влади, яка повинна забезпечувати населенню самостійне вирішення питань місцевого значення, можливість управляти комунальною власністю, ґрунтуючись на інтересах всіх жителів конкретної території. Таким чином, місцеве самоврядування є децентралізованою формою управління, яка передбачає певну самостійність та автономність місцевих органів влади, які становлять органи місцевих самоврядних територіальних громад.

У відповідності до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятого у 1997 році, місцеве самоврядування в країні здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і за допомогою сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, а також за допомогою районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Громадянами України право на участь у місцевому самоврядуванні реалізується на основі приналежності до відповідної територіальної громади, яка виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій та повноважень.

У Європейській Хартії під місцевим самоврядуванням (общин, громад, комун) розуміються право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ й управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність й в інтересах місцевого населення.

Територіальні громади декількох сусідніх сіл мають право та можливість об'єднуватися в одну територіальну громаду, створюючи єдині органи місцевого самоврядування та обираючи єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається на основі рішення місцевого референдуму відповідних територіальних громад сіл. Прийняте рішення є передумовою для надання згоди щодо створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету та об'єднання комунального майна. Питання виходу зі складу сільської громади також повинно вирішуватися під час проведення референдуму у відповідній територіальній громаді.

У Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. використовувалось поняття «територіальна самоорганізація громадян». У Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року вживався термін «територіальний колектив громадян» з визначенням його ролі як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. не тільки закріплюється, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1 Закону), а визначається її місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону) як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень (ст. 6 Закону).

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах (лат. *principium* – начало, основа) система яких знайшла своє правове врегулювання у ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Принципи однаковою мірою відображають ті якісні характеристики місцевого самоврядування, завдяки яким воно принципово відрізняється, наприклад, від державного управління. З огляду на це, основні принципи місцевого самоврядування слід умовно поділити на дві групи:

– *універсальні* (це принципи: *народовладдя, законності, гласності, колегіальності, виборності*, які властиві як місцевому самоврядуванню та його органам, так і державному управлінню та його органам, іншим органам державної влади);

– *притаманні лише місцевому самоврядуванню та його органам* (це принципи: *правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; поєднання місцевих і державних інтересів; державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; судового захисту прав місцевого самоврядування*).

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Таким чином, місцеве самоврядування є законодавчо врегульованою формою вирішення жителями сільських, селищних і міських громад та їх органів місцевих справ, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах населення.

3. Муніципальний менеджмент

Муніципальний менеджмент, як форма управління місцевою (муніципальною) власністю для задоволення потреб населення територіальних співтовариств, виник достатньо давно. Він реалізується там і тоді, де й коли існує територіальна спільність, у рамках якої відбувається взаємодія людей у повсякденній життєдіяльності, орієнтація їх на збереження й розвиток цінностей й установок, що зложилися в даному типі поселення. Існує декілька визначень, що таке муніципальний менеджмент (рис. 1.5).

За допомогою муніципального менеджменту забезпечуються всі основні умови життєдіяльності й потреби населення: у житлі, комунікаціях, громадському порядку, освітніх і медичних послугах. Терміни «муніципальний» застосовується відносно органів місцевого самоврядування, підприємств, установ й організацій, об'єктів власності й інших об'єктів,

цільове призначення яких пов'язане зі здійсненням функцій місцевого самоврядування.

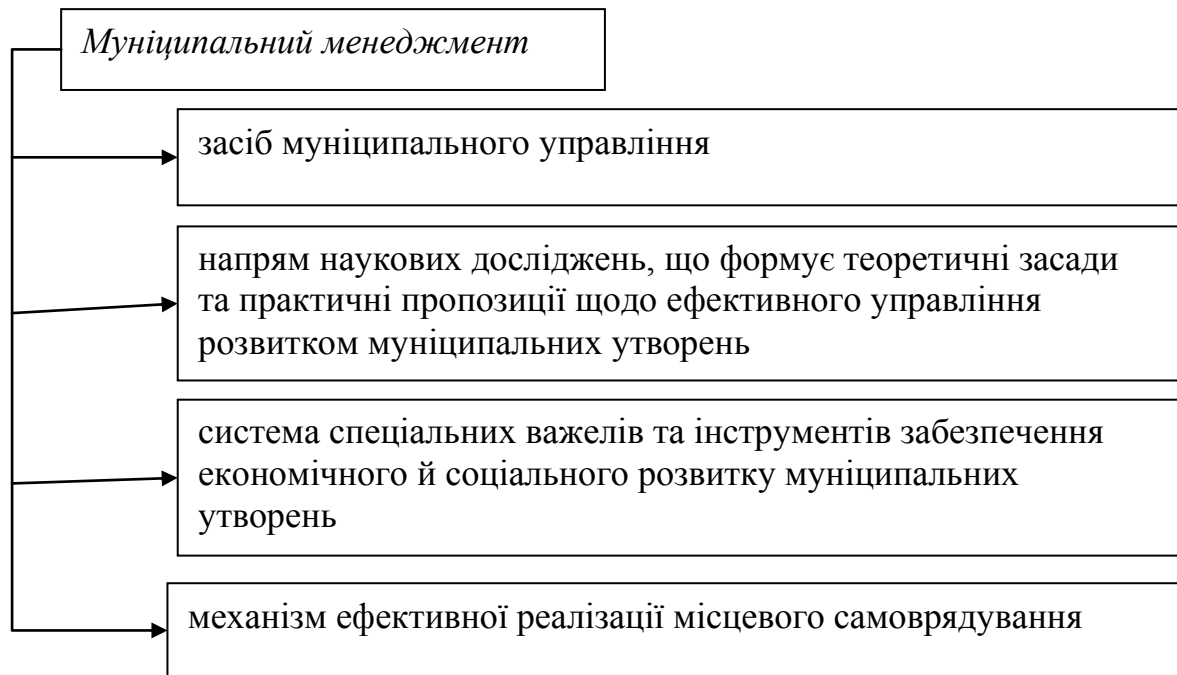


Рис. 1.5. Зміст поняття «муниципальный менеджмент»

Термін *муниципалітет* (від лат. *municipium* «*munis*» – тягар та «*capio*» – приймаю) – термін, що в залежності від контексту може означати:

- орган місцевого самоврядування;
- приміщення, а також будинок, що займає орган місцевого самоврядування;
- адміністративну одиницю найнижчого рівня у Франції та багатьох інших країнах.

Муниципальному менеджменту понад 200 років, він діє практично в усіх країнах. Становлення цих відносин пов'язане з дією багатьох факторів і відбувалося в різних формах. В історії Росії, наприклад, серйозною мотивацією була місцева самоорганізація, яка полягає в необхідності підтримки членів громади похилого віку спільними зусиллями сімей, навчання дітей, самооборони і т. ін. У Німеччині головним було виховання енергійної нації, здатної вирішувати глобальні та місцеві проблеми ініціативно та відповідально. Переважно побутова основа характерна для генетичної природи англійської муніципальної організації; вона спирається не стільки на формально-юридичну базу, скільки на правосвідомість населення, яке цінує місцеві звичаї, зберігає їх та беззастережно їх дотримується.

У Древньому Римі муніципії – це були міські громади, яким у другій половині республіканського періоду була надана господарська самостійність. Тому вони могли укладати угоди й захищати свої інтереси в судах. У більшості сучасних держав муніципалітет визначається як найменша адміністративна одиниця, керівництво якою здійснюється виборними органами. За такого підходу поняття муніципалітет виступає синонімом понять громада, комуна та волость.

Іноді замість терміну «муніципальний» використовують поняття «місцевий». Однак терміни «муніципальний» й «місцевий» відрізняються тим, що термін «муніципальний» застосовуються відносно органів місцевого самоврядування, а «місцевий», як до органів місцевого самоврядування, так і до місцевих органів державної влади. Поняття «місцевий» наголошує на одному із головних критеріїв відмежування органів місцевого самоврядування від інших органів управління, підкреслюючи їх локальний характер. Отже, сучасні держави здійснюють місцеве управління як призначеними з центру державними адміністраціями, так і місцевими представницькими органами, що обираються населенням певної адміністративно-територіальної одиниці.

Місцеве самоврядування характеризується виборністю, його органи обираються безпосередньо громадянами та володіють певним комплексом повноважень та самостійністю. *Місцеве управління* – це органи, які призначаються центральною владою (рис. 1.6).

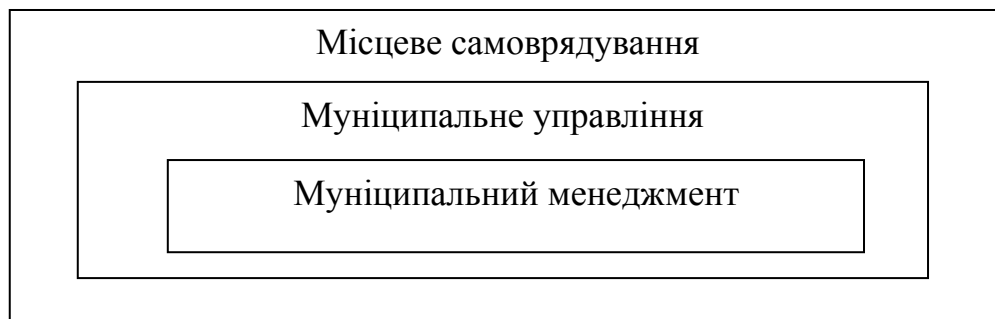


Рис. 1.6. Співвідношення понять

Крім того, для позначення органів місцевого самоврядування різних країн застосовуються й інші терміни. Наприклад, у деяких країнах англосаксонської групи використовується поняття «муніципальне управління» (в США і Великобританії муніципальними називаються лише міські органи, в інших країнах – всі виборні органи), в Японії – «місцева автономія», у Франції – «територіальна децентралізація» і т. ін.

Також треба наголосити, що поряд з терміном «муніципальний» використовуються поняття «комунальний», «місцеве будівництво», «локальна (місцева) демократія» тощо. Однак термін «муніципальний» «рельєфно підкреслює всю конструктивну й економічну своєрідність історично сформованої міської громади, її істотні ознаки та притаманні їй спеціальні

завдання». Місцеве співтовариство може інтерпретуватися як органи місцевого самоврядування (прямий переклад англ. *local authorities*). Ми будемо використовувати розширене трактування й поєднувати під цим терміном органи місцевого самоврядування, підприємницькі кола, населення, громадськість.

Питання місцевого значення – питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення муніципального утворення.

Муніципальне господарство – це сукупність господарюючих суб'єктів, обмежених видом власності, певним характером діяльності і територією, на якій здійснюється ця діяльність. В Україні частіше використовується термін «комунальне господарство». За Л. Велиховим *муніципальне господарство* – діяльність міста в особі його міських публічних органів, спрямоване на задоволення відомих колективних потреб міського населення. Муніципальне господарство може розглядатися, як сукупність підприємств і установ, що належать до муніципальної власності (комунальне господарство).

Таким чином, *муніципальне господарство* – це сукупність підприємств й установ, що здійснюють на території муніципального утворення господарську діяльність, спрямовану на задоволення колективних (суспільних) потреб населення.

Муніципальна власність – це власність муніципального утворення (регіону, міста, міського (сільського) району й т. д.). Муніципальною власністю розпоряджаються органи місцевого самоврядування.

Законодавство України містить термін «*комунальна власність*» – форма власності, суб'єктом права якої є територіальний колектив. Поняття *комунальна власність* охоплює власність як територій (*суб*)*регіональних рівнів* (областей, районів), так і *базових територій* (сіл, селищ, міст). Власність базових територій прийнято називати муніципальною власністю.

Муніципальна власність – це відносини спільного привласнення територіальною громадою населеного пункту майна, природних об'єктів, фінансових активів.

Ознаки муніципальної власності:

- це суспільна власність населеного пункту;
- це матеріальна і фінансова основа місцевого господарства, самоврядування;
- це недержавна власність, така, що належить населенню відповідних поселень, а не народу в цілому чи приватному власникові.
- від імені місцевої громади права на володіння, користування і розпорядження здійснюють обрані населенням місцеві ради та їхні виконавчі органи;
- тісно пов'язана із забезпеченням соціально-економічних потреб населення цього територіального утворення.

При цьому, муніципальна власність є головним елементом економічної основи місцевого самоврядування, підставою для виділення специфічного рівня управління – муніципального управління.

Муниципализация (від лат. *municipium* – самоврядна громада) означає передачу державною владою права власності на землю, будівлі, підприємства місцевого господарства органам міського самоврядування.

Муниципальні фінанси – це система економічних відносин по формуванню й використанню коштів з метою забезпечення функціонування й розвитку муніципального утворення. До них належать кошти місцевого бюджету; державні й муніципальні цінні папери, що належать органам місцевого самоврядування; інші кошти, що перебувають у муніципальній власності.

Таким чином, муніципальний менеджмент – це форма управління комунальної власністю. За його допомогою забезпечуються всі основні умови життєдіяльності й потреби населення: у житлі, комунікаціях, громадському порядку, освітніх і медичних послугах тощо. По-друге, муніципальний менеджмент – це напрям наукових досліджень, що формує теоретичні засади та практичні пропозиції щодо ефективного управління розвитком муніципальних утворень; по-третє система спеціальних важелів та інструментів забезпечення економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.

4. Характеристика системи муніципального менеджменту

Сучасна система муніципального менеджменту в Україні недостатньо дефективна і потребує реформування. У зв'язку з європейським вибором країни вона повинна змінитися у бік європейських стандартів. *Система* (від дав.-грец. *συστήμα* – «сполучення») – це сукупність елементів, певним чином пов'язаних і взаємодіючих між собою для виконання заданих цільових функцій.

Традиційна система муніципального управління поки ще мало змінилася з радянських часів і часто не в змозі забезпечити надання послуг на належному рівні. Адміністративна реформа сьогодні, яка має на меті створення результативної, спрямованої на людину системи управління, здійснюється під впливом ідеології бізнес-менеджменту, який в умовах ринкової економіки розробив відповідні підходи та інструменти.

Система муніципального менеджменту являє собою складну, важко прогнозовану й динамічну систему, яка складається з різних підсистем, що забезпечує задоволення життєво важливих потреб населення, а також різних організацій і підприємств, розташованих на території будь-якого муніципального утворення. Складність системи муніципального менеджменту складається в різноманітті складу підприємств й організацій, які істотно розрізняються по характері надаваних послуг, організаційним формам і структурам управління, а динамічність – у постійному розвитку муніципа-

льного господарства, муніципальних утворень і підвищенні вимог до наданих послуг.

Система муніципального менеджменту має власні особливості, склад і мету і визначається як:

– імовірнісна, важко прогнозована, її стан можна пророчити в кожен момент часу лише з певною часткою ймовірності, управлінські рішення приймаються при нечітких умовах, що необхідно враховувати при плануванні й розробці сценаріїв розвитку муніципального утворення;

– динамічна, що змінюється в часі;

– більша, що включає різнорідні елементи й підсистеми, що мають власне цільове призначення з елементами самоорганізації;

– відкрита, з активним зв'язком і взаємовпливом суб'єкта управління (місцевої адміністрації) з об'єктом, тобто різними підсистемами, і зовнішнім середовищем.

Усі ці характеристики показують одночасно складність і необхідність побудови цілісної системи муніципального управління. Головною метою та обов'язком здійснення місцевого самоврядування є утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, економічного, соціального і культурного розвитку територіальної громади в інтересах жителів громади. Органи та посадові особи самоврядування територіальних громад відповідають перед людиною за свою діяльність у процесі вирішення питань місцевого значення, задоволення колективних потреб (вимог) населення. Таким чином, для виконання поставлених завдань муніципального менеджменту необхідні ресурси (політичні, організаційні, фінансові, матеріальні, територіальні й ін.), які можуть бути внутрішніми і зовнішніми (наприклад, передаватися органами державної влади).

Для характеристики системи муніципального менеджменту варто врахувати, що муніципальне утворення є частиною більших систем (правовий, культурної, соціально демографічної, науково-технічної, природної). Особливо сильний вплив на систему муніципального менеджменту робить політична система у формі законодавчого регулювання з боку органів державної й регіональної влади. Система муніципального менеджменту включає сукупність елементів (підсистем), взаємозв'язків між ними й із зовнішнім середовищем у процесі досягнення поставлених цілей муніципального менеджменту. Отже, основними складовими *системи муніципального менеджменту є:*

– границі системи і її елементи (у т. ч. підсистеми), що утворюють внутрішнє середовище;

– взаємозв'язки між елементами;

– взаємодія системи із зовнішнім середовищем;

– ціль системи.

До елементів системи місцевого самоврядування ставляться муніципальні утворення, органи місцевого самоврядування, населення муніципального утворення, органи територіального громадського самоврядування,

муниципальні суспільні й політичні об'єднання, що здійснюють самоврядування, об'єкти муніципального господарства. Згідно з територіальною організацією, система муніципального менеджменту може здійснюватися в границях поселень (міст, селищ, сіл).

Визначення території муніципального утворення встановлюється на основі комплексного обліку наступних критеріїв:

- *соціальних* – загальні умови проживання, доступність й ефективність використання об'єктів й організацій соціальної інфраструктури;
- *управлінських (функціональних)* – можливість ефективного керування муніципальними організаціями, комплексним розвитком території;
- *політичних* – можливість ефективного впливу населення на муніципальну владу (умови для вільного усвідомленого обрання своїх представників у виборні органи, можливість реального контролю за їхньою діяльністю);
- *географічних* – природні границі;
- *економічних* – економічний потенціал, розраховуючи на одного жителя, не повинен відрізнятися в різних місцевих співтовариствах більш ніж на 5–7 % (норма, встановлена світовою практикою);
- *інших* – місцеві традиції, рівень суспільної культури, компактне проживання національних спільнот і т. д.

У багатьох випадках на території муніципального утворення недостатньо об'єктів інфраструктури, засобів комунікації, ресурсів, які необхідні для реалізації в повному обсязі функцій місцевого самоврядування. Для того щоб розширити систему управління і функції муніципального утворення можливі наступні варіанти:

1. Виконання окремих функцій місцевого самоврядування одним муніципальним утворенням для іншого або декількох інших на основі договору.
2. Створення спеціалізованих муніципальних округів (шкільних, транспортних, медичних), де поєднуються ресурси для створення й змісту необхідних об'єктів і формуються загальні структури управління цими об'єктами.
3. Поділ функцій між базовими муніципального утворення і їхніми великими об'єднаннями (використання дворівневої системи місцевого самоврядування).

Суб'єктами управління муніципальної системи є органи місцевого самоврядування, які класифікуються: 1) по способу утворення (делегування повноважень) – виборні й інші (формовані на добровільній основі, на основі призначення, кооптації й ін.); 2) по призначенню (ступеня спеціалізації) – загального (широкої спеціалізації) і спеціального призначення (галузеві, наприклад органи керування охороною здоров'я, утворенням); 3) по предметах ведення: рішення питань місцевого значення й виконання окремих державних повноважень; 4) по способі прийняття рішень (одноосібно або в колегіальному порядку); 5) по типу функцій, що виконують, («проектна функція» – виявлення, агрегування інтересів населення й, в остаточному підсумку, розробка програм муніципального утворення.

Запитання для самоконтролю:

1. Охарактеризуйте сутність науки «публічне адміністрування».
2. Сформулюйте поняття «адміністрування», «публічне адміністрування».
3. Назвіть суб'єкт, об'єкт, орган, установи публічного адміністрування.
4. Назвіть підходи до вивчення публічного адміністрування.
5. Визначіть джерела ідей управління суспільством і державою.
6. У яких системах здійснюється управління суспільством?

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Змодельуйте систему органів виконавчої влади за основними організаційно-правовими рівнями. Спробуйте навести приклади суб'єктів державного управління на кожному з рівнів та охарактеризувати їх основні функції і повноваження.

Завдання 2.

Проаналізуйте, будь ласка, основні точки зору на напрями політичної реформи в Україні. Викладіть власне бачення необхідних змін та обґрунтуйте їх переваги для підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Завдання 3.

Розкрийте суть та наведіть в короткому есе приклади субординаційних, реординаційних та координаційних зв'язків будь-якого органу державного управління.

Завдання 4.

Визначте, будь ласка, засади на яких будуються відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями. Визначені типи відносин спробуйте представити схематично.

Завдання 5.

Стаття 5 Конституції України закріплює: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Як реалізуються ці конституційні положення в практиці місцевого самоврядування? Свою відповідь обґрунтуйте посиланнями на відповідні статті Конституції України, законодавства, нормотворчості органів місцевого самоврядування.

Завдання 6.

Відповідно до ст. 12 Конституції України органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Чи мають у зв'язку з цим акти органів місцевого самоврядування владну силу? Чи є місцеве самоврядування владною діяльністю? Аргументуйте свою відповідь.

Завдання 7.

Заповніть таблицю.

Органи державної влади та місцевого самоврядування

Ознаки	Органи державної влади та місцевого самоврядування			
	Міністерство фінансів України	Миколаївська міська рада	Господарський суд Миколаївської області	Миколаївська районна державна адміністрація
Гілка державної влади				
Галузь права, що регулює діяльність				
Порядок створення				
Підлеглисть				

Тестові завдання для перевірки знань:

1. До основних теорій місцевого самоврядування належать:

- а) соціальна, політична, економічна;
- б) виховна, мотиваційна;
- в) сільська, селищна, міська;
- г) державницька, громадівська, муніципального дуалізму.

2. Муніципальний менеджмент – це:

- а) орган місцевого самоврядування;
- б) система спеціальних важелів та інструментів управління розвитком регіону;
- в) система спеціальних важелів та інструментів забезпечення економічного й соціального розвитку муніципальних утворень;
- г) управління розвитком міст.

3. До підсистем муніципального менеджменту належать:

- а) політична, соціальна, економічна;
- б) організаційна, функціональна, інструментальна;
- в) територіальна, регіональна;
- г) місцева, локальна, організаційно-правова.

4. Загальними характеристиками підсистем ММ є:

- а) відкритість, точковість;
- б) економічність, раціональність, беззбитковість;
- в) ймовірнісність, динамічність, комплексність, відкритість;
- г) прогресивність, інноваційність, динамічність.

5. Суб'єктами муніципального менеджменту є:

- а) органи місцевого самоврядування;
- б) органи державної влади;
- в) муніципальне господарство;
- г) територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування.

6. За ступенем спеціалізації органи місцевого самоврядування поділяються на:

- а) загального та спеціального призначення;
- б) одноособові та колегіальні;
- в) представницькі та виконавчі;
- г) соціальні, економічні, фінансові.

7. За способом прийняття рішень органи місцевого самоврядування поділяються на:

- а) одноособові та колегіальні;
- б) загального та спеціального призначення;
- в) виборні та призначені;
- г) представницькі та виконавчі.

8. До органів місцевого самоврядування на первинному рівні в Україні належать:

- а) обласна та районна ради;
- б) сільська, селищна, міська територіальні громади;
- в) сільська, селищна та міська ради і їх виконавчі органи;
- г) сільська, селищна та міська територіальні виборчі комісії.

9. До прогностично-планувальних функцій муніципального менеджменту належать:

- а) прогнозування, програмування, стратегічне планування, оперативне планування;
- б) моніторинг, проектний аналіз, системний аналіз, управлінський облік;
- в) координація, консультування, інвестиційний супровід;
- г) маркетинг, організація, інновація.

10. До рамково забезпечуючих функцій муніципального менеджменту належать:

- а) моніторинг, проектний аналіз, системний аналіз, управлінський облік;
- б) маркетинг, організація, інновація;
- в) координація, консультування, інвестиційний супровід;
- г) моделювання, мотивація, контроль, регулювання.

11. Елементами спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту є:

- а) управління ризиками, інноваційна політика, моделювання;
- б) оперативне управління, прогнозування, системний аналіз;
- в) антикризове управління, банкрутство, місцеве фінансування;
- г) стратегічне управління, фінансовий менеджмент, муніципальна логістика, муніципальний (локальний) маркетинг.

12. Право територіальних громад на місцеве самоврядування закріплене в:

- а) Законі України «Про місцеві державні адміністрації»;
- б) Цивільному кодексі України;
- в) Земельному кодексі України;
- г) Конституції України.

13. Система нормативно-правового забезпечення МУ в Україні:

- а) в цілому сформована, але потребує ґрунтовного доопрацювання;
- б) сформована повністю й не потребує удосконалення;
- в) взагалі не сформована;
- г) запозичена із законодавства колишнього СРСР.

14. До місцевих органів державної виконавчої влади належать:

- а) обласні та районні ради;
- б) сільські, селищні та міські ради;
- в) виконавчі комітети місцевих рад;
- г) обласні та районні державні адміністрації.

15. Місцеві державні адміністрації при здійсненні органами місцевого самоврядування власних повноважень:

- а) впливають на їх реалізацію усіма можливими засобами;
- б) не мають права втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування;
- в) залучають правоохоронні органи;
- г) вимагають детальних звітів про їх виконання.

Теми рефератів:

1. Взаємозв'язок понять «місьцеве самоврядування», «муніципальне управління» та «муніципальний менеджмент».
2. Теорії місцевого самоврядування.
3. Адміністрування та менеджмент в публічному управлінні.
4. Поняття та види публічного управління.
5. Публічне управління та управління комерційними структурами.
6. Взаємозв'язок публічної влади і публічного управління.

Тема 2. Муніципальне утворення — об'єкт муніципального управління

План

1. Муніципальне утворення – об'єкт муніципального управління.
2. Нормативно-правова база муніципального менеджменту.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій, економічний розвиток муніципального утворення, життєздатне муніципальне утворення, муніципальне (комунальне) господарство, муніципальне утворення, соціальний розвиток муніципального утворення, територіальна громада

1. Муніципальне утворення об'єкт муніципального управління

Перехід до ринкової економіки в Україні, становлення демократичних основ, як у господарському житті суспільства, так і державному управлінні потребує конкретних інституціональних перетворень у суспільстві. Одним з напрямків подібних перетворень є децентралізація державної влади, розширення завдань і функцій місцевого самоврядування і формування муніципального менеджменту, як якісно нового типу управління.

Саме за допомогою муніципального менеджменту здійснюються функції управління щодо вирішення питань місцевого значення, враховуючи локальні інтереси населення, ґрунтуючись на історичних, національних та інших особливостях та традиціях, реалізуючи повноваження, які закріплені державним правом. Він спирається на права, обов'язки та відповідальність органів місцевого самоврядування і локалізується в межах місцевого співтовариства. Отже, процес децентралізації державної влади, тобто розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на нижчій рівень – органам місцевого самоврядування, які під свою відповідальність повинні вирішувати значну частину суспільних справ, діючи в межах конституції та законодавства держави. Таким чином відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Зростає роль органів місцевого самоврядування, як на рівні територіальної громади так і на (суб)регіональному рівні, тобто на рівні району і області.

У світі не існує жодної країни, територію якої не було б розподілено на певні частини. Практика свідчить, що навіть найменші за територією держави не можуть функціонувати без відповідного поділу своєї території. Наявність територіального устрою дає можливість визначати як саме буде організована територія держави, з яких частин вона буде складатися, визначає їх правовий статус та механізм взаємовідносин центральних органів влади з місцевими (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Види територіального устрою сучасних держав

Територіальний устрій є однією із необхідних умов для здійснення різних державних функцій, оскільки на основі територіального устрою відбувається формування системи державних органів та самоврядних органів на місцях. Крім того, територіальний устрій сприяє збалансованому розвитку всієї території та створює умови для задоволення соціальних, культурних та матеріальних потреб громадян тощо.

Адміністративно-територіальний устрій – це розподіл наявної території держави на певну систему територіальних одиниць різного рівня, у відповідності до яких створюватимуться місцеві органи державної влади і управління. Сучасна система адміністративного устрою України містить декілька рівнів: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села.

Кожна держава у територіальній структурі має наступні рівні:

- *національний*, (центральний, найвищий рівень управління);
- *регіональний* (рівень області),
- *субрегіональний* (рівень району);
- *первинний* (найближчий до людини рівень територіальної організації влади і управління. В Україні – це рівень територіальної громади, тобто адміністративно-територіальні одиниці: село, селище, місто).

Отже, *муніципальне утворення* – це найближчий до людини рівень територіальної організації влади і управління, тобто первинний. У світі адміністративно-територіальні одиниці, які належать до муніципальних утворень, мають власну назву, залежно від країни. Так, у США – це муніципалітет, таун, тауншин; у Франції, Швеції – комуна; у Польщі – гміна; Німеччині – община, в Україні – територіальна громада. Як бачимо, згідно з Європейською практикою адміністративно-територіальні одиниці (громади, комуни, общини і т. д.), мають назву муніципальних утворень.

Адміністративно-територіальна одиниця – це певна частина єдиної території держави, яка має всі необхідні умови для просторової організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (рис. 2.2).

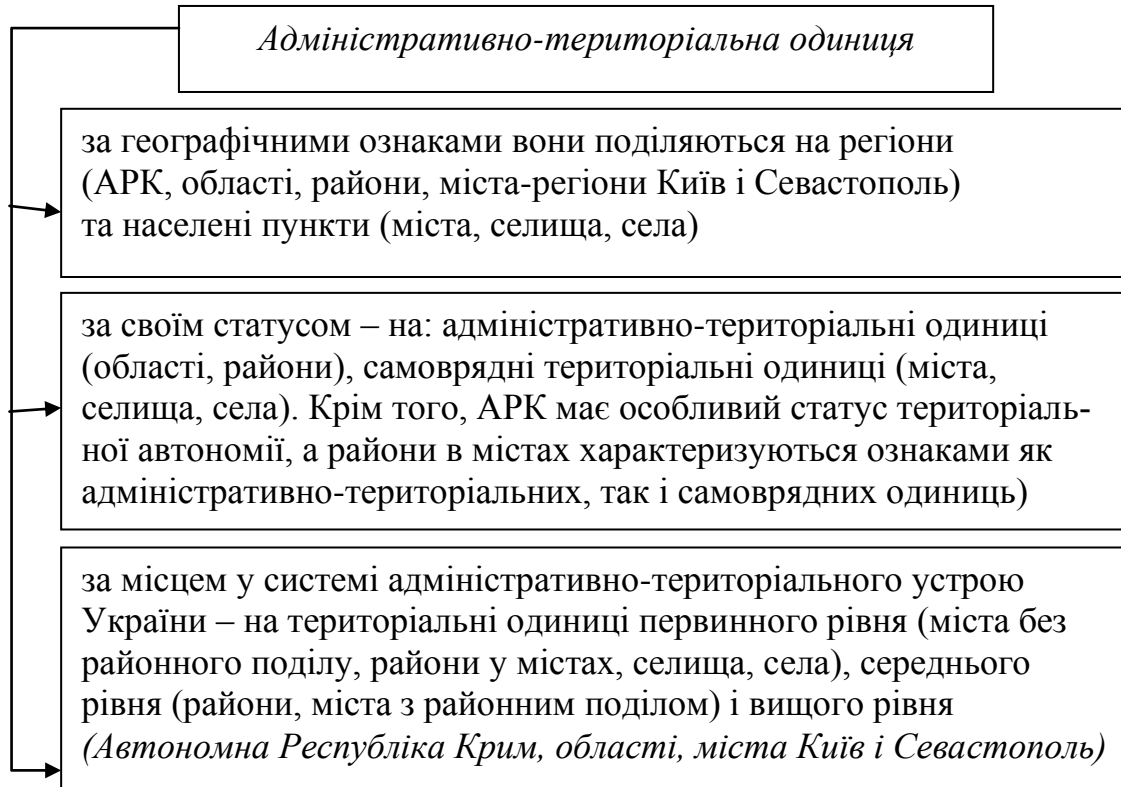


Рис. 2.2. Види адміністративно-територіальних одиниць

Територіальна громада – це спільнота жителів конкретно взятої адміністративно-територіальної одиниці держави. В деяких країнах територіальною громадою та суб'єктами місцевого самоврядування є жителі лише населених пунктів (села, селища, міста, груп невеликих поселень) – комуни, общини тощо. В інших країнах до територіальної громади та суб'єктів місцевого самоврядування належить населення різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць, в тому числі районів та областей. А здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами відбувається у двох формах: безпосередньої демократії (проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян, сільських сходів тощо) та представницької демократії на основі формування виборних органів.

На думку Д. Моїсєєва, муніципальне утворення є суб'єктом муніципально-правових відносин, що представлені міським, сільським поселенням, декількома поселеннями, об'єднаними загальною територією, частиною поселення, іншою територією, що має населення, у межах яких здійснюється процес місцевого самоврядування, є муніципальна власність, місцевий бюджет і виборні органи місцевого самоврядування [129, с. 25–26]. Однак, це визначення більш підходить до Росії. Що стосується України, то *муніципальні утворення в Україні – це первинна адміністративно-територіальна одиниця держави, у рамках якої здійснюється місцеве самоврядування, яке представляє територіальна громада її виборні органи і яке забезпечено відповідними матеріально-фінансовими ресурсами.*

Поняття «муниципальне утворення» і поняття «населений пункт» (поселення) не можна ототожнювати. Населений пункт – це «загальна назва місць із постійними жителями». Під населеним пунктом розуміють частину комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом. До муніципального утворення, як первинної адміністративно-територіальної одиниці, можуть входити декілька населених пунктів. Крім того, в Україні згідно з Положенням «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР» від 12 березня 1981 р., яке є чинним і сьогодні усі поселення поділяються на міські (місто, селище) та сільські (село, хутір). Населені пункти поділяються на міські і сільські. До міських належать міста (різного значення); до сільських – села і селища незалежно від їхньої адміністративної підпорядкованості.

Для міст: наявність промислових підприємств, комунального господарства, державного житлового фонду, мережі соціально-культурних закладів і підприємств побуту; чисельність населення понад 10 тис. осіб, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей.

Для селищ: все теж саме, але кількість населення понад 2 тис. осіб, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей. Всі інші населені пункти віднесено до категорії сільських поселень, які мають назву село. У 1997 році Верховною Радою України був прийнятий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», що мав вирішити певні протиріччя і проблеми, однак Президент України наклав на нього вето.

Муниципальне утворення є об'єктом муніципального управління. Згідно українського законодавства до муніципального утворення відноситься територіальна громада села, або об'єднання декількох сіл, селища, міста, які мають відповідну територію, у межах якої здійснюється місцеве самоврядування, є муніципальна власність, місцевий бюджет і виборні органи місцевого самоврядування. Муніципальне утворення є складною соціально-економічною системою, на думку А. Васильєва, що складається з декількох тісно взаємодіючих і взаємозалежних елементів: населення, природно-географічного середовища, містоутворюючої бази й системи життєзабезпечення, що обслуговує функціонування, збереження й розвиток усього муніципального утворення [28, с. 34].

Аналіз сучасної наукової літератури дає нам підстави говорити, що «муниципальне утворення», як відносно цілісна соціально-економічна система, складається з трьох базових підсистем (компонентів): територія, населення й економіка. За наявності внутрішньої єдності вказаних підсистем у муніципального утворення є всі необхідні умови для відтворення

себе самого, як соціально-економічної системи, яка направлена на задоволення потреб формуючи єдність людей.

Розглянемо докладніше *базові підсистеми (компоненти) муніципального утворення, якими є:*

– *соціальний компонент муніципального утворення* (населення муніципального утворення, яке формує територіальну громаду або місцеве співтовариство), (жителі, які об'єднані постійним проживанням у межах певного села, селища, міста, які виступають самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр), визначає зміст існування муніципального утворення й об'єкти муніципальної діяльності, які воно (населення) утворює: домашні господарства. Особливістю цього компонента є статево вікова структура, сімейний склад і склад домашніх господарств);

– *природний компонент муніципального утворення, або природно-географічне середовище (територія* – просторова складова та природні ресурси, що на ній розміщені і є основою життєдіяльності населення);

– *економічний компонент муніципального утворення (економіка* – муніципальне господарство – сукупність господарюючих організаційних утворень та взаємозв'язків між ними, які мають забезпечувати життєдіяльність муніципального утворення, задовольняти його різноманітні життєві потреби, тобто систему життєзабезпечення населення).

Під *муніципальним (комунальним) господарством* розуміється комплекс, розташований на території муніципального утворення підприємств, установ й організацій, покликаних задовольняти різні потреби населення, а також потреби промислових підприємств. Крім того, у веденні муніципальних утворень перебувають і деякі повноваження держави, якими вона наділяє органи місцевого самоврядування, забезпечуючи необхідними для їх здійснення матеріальними та фінансовими ресурсами. Провідним компонентом у соціально-економічній системі є населення. Основним постачальником системних ресурсів – життєзабезпечення, під яким розуміється все те, що створено людиною на території муніципального утворення для забезпечення своєї життєдіяльності й не може бути віднесене до жодного з інших компонентів.

Основними властивостями «*муніципального утворення*», як цілісної соціально-економічної системи є :

– *цілісність* – тісна взаємозалежність між підсистемами й елементами муніципального утворення, що вимагає чіткої координації дій і функцій управління;

– *комунікаційні зв'язки системи й зовнішнього середовища*, що забезпечують режим інтенсивного обміну між підсистемами й елементами МУ й зовнішнього середовища;

– *стійкість* – здатність інфраструктури функціонувати у відносно автономному режимі, що захищає МУ від імовірних помилкових рішень або

негативних впливів зовнішнього середовища. Стійкість є важливою умовою нормальної життєдіяльності МУ.

– *слабка структурованість* – означає, що складова підсистем й елементів МУ, а також взаємозв'язки між ними характеризуються відомою часткою невизначеності.

Таким чином, *муніципальне утворення* – це цілісне соціально-економічне явище, що має внутрішні закони розвитку. І поряд із традиційно муніципальними сферами життєдіяльності (такими, як комунальне господарство) комплексний соціально-економічний розвиток повинне включати й інші сфери, у тому числі взаємодія з органами державної влади, іншими муніципальними утвореннями, економічними, бізнесовими структурами різних форм власності, розвиток соціального й духовного життя населення муніципального утворення тощо.

Кожна система складається з підсистем. Підсистемою є сукупність взаємозалежних елементів системи. У той же час підсистема будь-якої системи сама є системою стосовно вхідним у неї елементам і підсистемам. Будь-яка система є підсистемою для системи більше високого рівня. Наприклад, міський мікрорайон підсистема міста, місто підсистема регіону й держави.

Структура системи – це сукупність її підсистем (елементів) і зв'язків між ними. *Муніципальні утворення, як складні соціально-економічні системи, мають такі структурні елементи (підсистеми) як:*

1) *територіально-просторова* (наявність певної території муніципального утворення як елемента регіональної територіальної системи вищого ієрархічного рівня);

2) *природно-ресурсна* – визначається кількістю і якістю запасів ресурсів, умовами видобутку й транспортування (земельні ресурси, родовища корисних копалин, ліси, водоймища);

3) *екологічна* (взаємозв'язок та взаємовплив антропогенних та природних факторів на комфортність та якість середовища проживання жителів МУ);

4) *демографічна* (визначається загальною чисельністю населення, його суттєво-віковим складом, динамікою росту населення, міграційними процесами);

5) *культурно-історична* (кожне муніципальне утворення має свою історію, є самобутнім, що визначає формування своєї ментальності місцевих жителів);

6) *архітектурно-забудовча* (житлова забудова, управлінський центр, господарська зона, транспортні та інженерні комунікації);

7) *соціальна* (соціальні інститути, соціальна інфраструктура, що покликана забезпечити надання членам громади комплексу соціально-громадських послуг);

8) *соціально-трудова* (практичне застосування трудових ресурсів);

9) *економічна* (суб'єкти підприємницької діяльності та установи ринкової інфраструктури);

10) *фінансова* (фінансові інститути та відносини, що виникають з приводу управління ними);

11) *управлінська* (її компоненти – органи місцевого самоврядування та інститути безпосередньої демократії муніципального утворення, осередки громадських організацій, управлінські підрозділи підприємств і ін.).

Аналіз *муніципальних утворень як складних* соціально-економічних систем дозволяє оцінити можливості, резерви, території. Головною характеристикою муніципального утворення є його життєдіяльність.

Життєздатне муніципальне утворення – це свідомо сформована, економічно, соціально й політично активна людська спільнота, яка максимально самодостатня у процесі свого існування та розвитку з погляду на належне забезпечення фінансовими та економічними ресурсами.

Життєздатність муніципального утворення залежить від таких вимог:

– *кількість членів територіальної громади не менша за мінімально можливий рівень* (за розрахунками фахівців Світового банку 5–6 тис. осіб);

– *фінансова автономія* (МУ самостійно формує фінансові ресурси для виконання власних повноважень, які спрямовані на надання громадських послуг населенню на рівні, який не може бути нижчим ніж встановлені державою мінімальні соціальні стандарти; створює та виконує програми економічного й соціального розвитку території, утримує необхідну кількість об'єктів комунальної власності, які є базою місцевого самоврядування тощо);

– *організаційно-правова незалежність* (утворювати органи МС, які за умови діяльності в законодавчому полі держави є незалежними від органів державної влади при виконанні власних повноважень, можуть самостійно визначати власну структуру та приймати рішення, направлені на подальший розвиток території, яка їм підпорядкована);

– *державна підтримка та захищеність* (державна повинна гарантувати зрівноважений розвиток усіх муніципальних утворень, забезпечити судовий захист дотримання їхніх конституційних прав усіма суб'єктами владних відносин);

– *системна цілісність* (адміністративно-територіальна одиниця низового рівня не може бути штучно виокремленою частиною території країни, а повинна мати ознаки мікрорегіону як триєдиної цілісності територіально-природного, демографічно-соціального та економічно-господарського компонентів, сформовано з дотриманням критеріїв історичної визначеності, національно-етнічної однорідності та соціально-економічної доцільності).

Будучи системно представленими, муніципальні утворення розглядаються у взаємодії з різними територіями й суспільними інститутами, що утворюють навколишнє середовище. Муніципальне утворення зберігає свою структуру й стійкість стосовно зовнішніх впливів. Його системний характер виражений тим сильніше, ніж жорсткіше зв'язку всередині нього. У свою чергу, ступінь твердості зв'язків прямо залежить від його розмірів, конфігурації, відстані до прилеглих територіальних одиниць й ін.

Муніципальне утворення, як і будь-яка система, має можливість розвиватися, тобто його підсистеми здатні на невідворотні, спрямовані та зако-

номірні зміни. Для розвитку муніципального утворення необхідним є наявність трьох взаємопов'язаних характеристик: зміни, зростання, покращення, остання з яких є головною та необхідною умовою. Крім того, розвиток муніципального утворення повинен відбуватися у двох взаємопов'язаних напрямках: соціальному та економічному.

Соціальний розвиток муніципального утворення – це процес покращення та підвищення соціального добробуту населення певної територіальної громади за допомогою належного забезпечення соціальних стандартів життя, які гарантовані державою.

Відповідно до положень Конституції України, найвищою соціальною цінністю є «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека». ООН використовує, на офіційному рівні, головний показник щодо порівняння оцінки рівня та якості життя населення в різних державах світу, яким є *індекс людського розвитку* (ІЛР). Цей індекс представляє собою інтегральну оцінку трьох основних складових, які характеризують довголіття, рівень освіти та доходів населення країн світу.

Згідно із доповіддю ООН, Україна посіла 83 місце серед 187 країн світу в Індексі людського розвитку. У минулому рейтингу Україна посідала 78 позицію. Загалом Індекс розраховується на базі трьох головних вимірів рівня розвитку тієї чи іншої країни:

- *довге та здорове життя;*
- *доступ до якісної освіти;*
- *гідний рівень життя.*

Традиційно «донизу» Україну тягнуть такі показники, як тривалість та рівень життя, а підтримує «на плаву» рівень освіти. Якщо врахувати ці три показники, то загальний Індекс людського життя для України за 2013 рік становив 0,734 пункти, що лише на 4 % вище, ніж Україна мала у 1990 році. При цьому валовий національний дохід на душу населення за цей самий час зменшився на 24,2 %. Крім того, від 1980 до 2013 року очікувана тривалість життя при народженні в Україні зменшилася на 0,8 року, а середня тривалість навчання зросла на 3,9 року.

Разом із тим, український індекс є меншим за середнє значення цього показника для країн із високим рівнем людського розвитку (0,735), а також і середнього для країн Європи та Центральної Азії (0,738). Загальне середнє значення Індeksu у світі – 0,702. У минулорічному рейтингу Індекс людського розвитку України становив 0,740. Укладачі індексу наголошують, що порівнювати місця у рейтингах різних років не зовсім правильно з точки зору статистики, оскільки кожного разу базові дані оновлюються, а орієнтири відкориговуються. Найближчими сусідами України у цьогорічному Індексі є Перу та Беліз.

Дослідник Ф. Узунов, вивчаючи проблему оцінки рівня життя людини, зміст таких понять як «рівень» та «якість» життя населення пояснює насту-

пним чином: рівень життя населення – це «кількісна і якісна характеристика ступеня досягнення компонент життя людини»; якість життя населення – це «якісна характеристика ієрархії значення задоволення компонент життя людини» [202, с. 10]. Для управління процесами підвищення рівня та якості життя населення Ф. Узунов пропонує певний перелік елементів, які входять до того або іншого компонента рівня і якості життя населення (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Склад компонента рівня і якості життя населення

Компонент	Елемент	Коротке позначення елемента
Довгострокові цінності	Довге життя Гарне здоров'я Продовження роду Міцна родина Високий інтелект Матеріальне багатство Соціальна захищеність	Життя Здоров'я Відтворення Родина Інтелект Багатство Захищеність
Поточні потреби	Фізіологічна потреба в товарах і послугах Потреба в житлі Особиста безпека	Споживання Житло Безпека
Середовище проживання	Повітря Водний басейн	Повітря Вода
Соціальна інфраструктура	Охорона здоров'я Освіта Сфера послуг	Охорона здоров'я Освіта Послуги

Запропоновані в таблиці елементи компонентів рівня і якості життя населення можна виміряти за допомогою конкретних окремих показників, застосовуваних в офіційній статистиці. Життя людини – багатогранне соціально-економічне явище, тому про рівень життя в країні можна судити і за співвідношенням забезпечених і бідних верств населення. У світовій практиці розрізняють дві основні форми бідності: абсолютну – за відсутності доходу, необхідного для забезпечення мінімальних життєвих потреб особи або сім'ї, і відносну – коли дохід не перевищує 40–60 % середнього доходу по країні. В Україні частка населення, що перебуває за межею бідності, за останнє десятиріччя значно збільшилася. Мінімальні життєві потреби українців оцінюються нині за набором товарів і послуг, включених у прожитковий мінімум (табл. 2.2).

Структура бюджету прожиткового мінімуму включає, крім витрат на харчування, витрати на непродовольчі товари, послуги, податки та інші обов'язкові платежі. Компонентом рівня життя, який відстає найбільше, особливо порівняно з розвинутими країнами, в Україні є всі види послуг населенню. Так, Державним комітетом статистики України була випробувана методика оцінки рівня та соціально-економічних умов життя населення регіонів України. Запропонована методика передбачає побудову інтегрального композиційного індексу, виходячи з 11 блоків показників, кожний

із яких характеризує один з аспектів досягнутого рівня та тенденцій розвитку потенціалу населення регіону, серед них:

- 1) населення;
- 2) рівень життя;
- 3) соціальна сфера;
- 4) споживчий ринок товарів та послуг;
- 5) ринок праці;
- 6) промислове виробництво;
- 7) сільськогосподарське виробництво;
- 8) забезпеченість населення житлом;
- 9) забезпеченість населення засобами транспорту та зв'язку;
- 10) рівень злочинності;
- 11) стан довкілля [201, с. 65–66].

Таблиця 2.2

Система державних мінімальних соціальних стандартів

Сфера	Соціальні стандарти
Оплату праці	Мінімальний розмір оплати праці; єдина тарифна сітка з праці працівників бюджетних установ
Пенсійне забезпечення	Мінімальні розміри державних пенсій
Освіта	Набір загальнодоступних безкоштовних послуг освітніх закладів фінансованих за рахунок коштів держбюджету; норми і нормативи граничною наповнюваності класів та груп у державних підприємств і муніципальних освітніх установах і забезпеченості населення безкоштовними освітніми послугами; норми і нормативи соціальної підтримки учнів; норматив числа студентів, одержують безкоштовну вищу професійну освіту як у державних вищих учених закладах
Охорона здоров'я	Перелік видів медичної допомоги, наданої закладами охорони здоров'я безплатно; набір загальнодоступних безплатних послуг за надання амбулаторно-поліклінічної, стаціонарної і швидкої медичної допомоги, фінансованих з допомогою бюджетів різних рівнів та обов'язкового соціального страхування; норми і нормативи забезпеченості населення медичної допомогою
Культура	Набір загальнодоступних безкоштовних послуг державних підприємств і муніципальних установ культури, фінансованих з допомогою бюджетів різних рівнів; норми і нормативи забезпеченості населення державними і муніципальними установами культури, які надають загальнодоступні та безкоштовні послуги
Соціальне обслуговування населення	Набір безплатних послуг державних підприємств і муніципальних установ соціального обслуговування населення, фінансованих з допомогою бюджетів різних рівнів; норми і нормативи забезпеченості населення послугами установ соціального обслуговування населення

Найвний підхід до оцінки соціально-економічного розвитку муніципальних утворень підпорядковується концепції сталого розвитку, згідно з якою основною метою економічної діяльності є не нарощування обсягів

виробництва, а забезпечення високого рівня життя населення за належного захисту і збереження навколишнього середовища.

Економічний розвиток муніципального утворення – це процес зміни, зростання і покращення кількісних та якісних характеристик муніципальної економічної підсистеми шляхом раціоналізації використання виробничих, природних, трудових, фінансово-інвестиційних ресурсів на основі підприємництва та рівноправного поєднання різних форм власності для задоволення потреб населення територіальної громади.

Соціально-економічний розвиток муніципального утворення є керованим процесом якісної зміни соціальної та економічної сфер, спрямований у бік збільшення об'єму і підвищення якості муніципальних послуг, поліпшення умов життя населення. Можна погодитись з Є. Івановим, соціально-економічний розвиток муніципального утворення – це якісна зміна життя населення муніципального утворення, викликаної цілеспрямованими діями органів державної влади і органів місцевого самоврядування. При ньому відбувається зростання реальних доходів населення, пов'язаних з поліпшенням конкретних переваг і фінансових результатів діяльності усіх господарюючих суб'єктів, підвищується якість життя, збільшується кількість і розширюється асортимент благ і послуг, що надаються на території міста, поліпшується їх розподіл [79, с. 11].

Таким чином, підвищення якості і рівня життя населення територіальної громади, залишається інтегральним показником та головною метою соціально-економічного розвитку муніципального утворення. Однак, це можна забезпечити лише за умови комплексного управління цим процесом, яке здійснюють представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування, менеджери підприємницьких структур, інститути ринкової інфраструктури, громадські та соціальні організації, розташовані на території муніципального утворення, що формують муніципальну управлінську підсистему. Метою такого управління є соціальний розвиток муніципального утворення, а критерієм результативності їх управлінської діяльності є рівень економічного розвитку, який одночасно виступає знаряддям досягнення соціальних стандартів і норм.

2. Нормативно-правова база муніципального менеджменту

Нормативно-правовою базою муніципального менеджменту є система законодавчих актів держави, а також норм і положень, визначених відповідними актами міжнародного рівня.

У 1996 році було прийнято Конституцію України, яка сформувала необхідну конституційно-правову основу для самостійного вирішення місцевими співтовариствами питань місцевого значення. У 1997 році Верховною Радою України було ратифіковано Європейську хартію місцевого самовря-

дування (далі – Хартія) (Підписана у Страсбурзі, 15 жовтня 1985 року). Відповідний Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» було прийнято ВРУ 15 липня 1997 року. У відповідності до положень статті 9 Конституції України Європейська хартія «є частиною національного законодавства України», а основні положення та норми хартії мають превалюючу силу над нормами законів України (пункт 2 статті 7 ЗУ «Про міжнародні договори України»).

Структура хартії складається з преамбули та двох розділів. Десять статей першої частини хартії (з 2-ї по 11-у) містять основні принципи здійснення місцевого самоврядування. Ратифікуючи хартію, країни-члени беруть на себе зобов'язання щодо дотримання та виконання біля 20 із 30 пунктів вказаних статей, а 10 з них мають входити до переліку, який міститься у статті 12 хартії. Хартія є обов'язковою до застосування на всіх рівнях чи категоріях органів місцевого самоврядування у кожній країні-члені. За необхідності та у відповідності до внесення необхідних змін, положення хартії можуть застосовуватися і до територіальної влади на регіональному рівні. Варто зауважити, що враховуючи можливість особливих випадків, сторони можуть виключати певні категорії влади з-під дії хартії.

Положення хартії стосуються:

- конституційної та правової основ місцевого самоврядування;
- визначення концепції місцевого самоврядування;
- сфери компетенції місцевого самоврядування;
- захисту територіальних кордонів місцевих влад;
- відповідного адміністративного забезпечення та ресурсів для виконання місцевими владами їх завдань;
- умов здійснення функцій на місцевому рівні;
- адміністративного нагляду за діяльністю місцевих влад;
- фінансових ресурсів місцевих влад;
- права місцевих влад на свободу асоціації, та правового захисту місцевого самоврядування.

Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування без жодних застережень, тобто країна взяла на себе зобов'язання чітко і без жодних винятків дотримуватися всіх положень хартії.

Основний зміст принципів Європейській хартії місцевого самоврядування полягає в наступному:

- органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму;
- саме на місцевому рівні право громадян на участь в управлінні громадськими справами може здійснюватися найбільш безпосередньо;
- саме органи місцевого самоврядування, які мають реальні управлінські повноваження, забезпечують таку адміністративну діяльність, яка є водночас і ефективною, і близькою до громадян;
- захист і зміцнення місцевого самоврядування роблять значний внесок у побудову європейського співтовариства, заснованого на принципах демократії і децентралізації влади;

- органи самоврядування створюються демократичним шляхом, мають повноваження щодо прийняття необхідних рішень, користуються широкою автономією в межах своєї компетенції, порядку та засобів її здійснення;
- загальний принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві і, за можливості, у конституції кожної країни;
- право місцевого самоврядування повинно здійснюватися радами чи іншими представницькими органами, члени яких мають обиратися вільним, таємним, рівним, прямим і загальним голосуванням, і які повинні мати відповідальні перед ними виконавчі інституції.

Що стосується муніципального менеджменту, то згідно із статтею 9 Хартії, яка має назву «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» передбачено право за органами місцевого самоврядування, в рамках дотримання національної економічної політики, формувати власні адекватні фінансові ресурси та вільно розпоряджатися ними в межах власної компетенції. Обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідають функціям, які передбачені конституцією або законом та формується за рахунок введення місцевих податків та зборів, розмір яких встановлюється органами МС у межах визначених законом. Також, Хартія передбачає захист слабкіших у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування.

Закони України:

Закон «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. Прийняття якого відкрило в Україні, вперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення правового ґрунту для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування. Базовим рівнем місцевого самоврядування визнано не область, а сільраду, селище, місто і звичайно, відповідні Ради народних депутатів. Це мало велике практичне значення, оскільки тільки органи місцевого самоврядування базового рівня наділялися цим та іншими законами УРСР власною компетенцією, яка не може бути змінена інакше, як законом або договором. Крім того, саме у бюджети адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування базового рівня повністю зараховувались такі доходи, як прибутковий податок з громадян, податок на фонд оплати праці колгоспників, прибутковий податок з колгоспів, радгоспів, споживчої кооперації і громадських організацій, земельний податок, плата за трудові і природні ресурси та інші відрахування, що зробить ці бюджети більш вагомими та стабільними.

Нова редакція закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» була прийнята 26 березня 1992 року і одержала назву «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування».

Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р. Цим законом разом з новими виборами до місцевих органів влади, скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови

рад усіх рівнів мали обиратися всім населенням, замість держадміністрації знову відновлювалися виконкоми.

У грудні 1994 року Президент вніс на розгляд Верховної Ради проект Конституційного закону *«Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні»*. Піврічні дебати навколо закону закінчилися підписанням 8 червня 1995 року між Президентом України та Верховною Радою унікального з правової точки зору документу – Конституційного договору. Остаточного правового оформлення процес становлення місцевого самоврядування набув після прийняття 28 червня Конституції України 1996 р. Закону *«Про місцеве самоврядування в Україні»* від 21 травня 1997 року [163].

Разом з тим, слід зазначити, що на сьогоднішній день в державі існує певна суперечність – питома вага делегованих повноважень органів виконавчої влади, передбачених Законом України *«Про місцеве самоврядування в Україні»*, значно перевищує власні (самоврядні) повноваження органів місцевого самоврядування. Це є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується місцеве самоврядування. Стосовно цього у Європейській Хартії місцевого самоврядування зазначено: *«Муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином»*.

Також підґрунтям правового забезпечення муніципального менеджменту є крім Конституції України, *закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»* також закон *«Про столицю України – місто-герой Київ»*, *«Про службу в органах місцевого самоврядування»*.

Нормативне регулювання бюджетних і податкових відносин місцевого самоврядування здійснюється Бюджетним кодексом України, Законом України *«Про систему оподаткування»* Декретом Кабінету Міністрів України *«Про місцеві податки і збори»*, Земельний кодекс України, *«Про передачу об'єктів права державної і комунальної власності»*, *«Про концесії»*, *«Про заставу»*, *«Про оренду землі»*, *«Про оренду державного і комунального майна»*, *«Про розмежування земель державної та комунальної власності»*.

Проте нормативно-правові засади муніципального менеджменту залишаються нецілісними і недосконалими. Базовий закон в системі місцевого самоврядування вже не відповідає вимогам часу. В ньому залишається досі чимало нерегульованих питань. Матеріальна та фінансова бази місцевого самоврядування залишаються й досі недостатніми. Фінансова підтримка з боку держави є недосконалою і неповною. Відсутня державна стратегія розвитку місцевого самоврядування, що прирікає його на непослідовний розвиток та хаотичність.

Отже, процес нормативно-правового забезпечення муніципального менеджменту в Україні потребує подальшого розвитку. Підвищення статусу територіальної громади, її чітке юридичне визначення, законодавче закріплення прав територіальної громади. Розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом прийняття відповідного законодавчого акту.

Крім того, потрібно розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проекти законодавчих актів:

- нової редакції Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- «Про розмежування повноважень виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»;
- «Про адміністративно-територіальний устрій України»;
- внесення змін та доповнень до Закону України «Про вибори міських рад та сільських, селищних голів» (підвищити професійні вимоги до кандидатів на посади голів та секретарів рад);
- нова редакція закону «Про місцеві податки та збори»;
- закон «Про фінансування органів місцевого самоврядування»;
- закон «Про право комунальної власності та управління об'єктами комунальної власності»;
- закон «Про органи самоорганізації населення»;
- закон «Про примірний статут територіальної громади»;
- закон «Про порядок проведення зборів громадян за місцем проживання»;
- закон «Про статус депутатів місцевих рад»;
- закон «Про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади».

Запитання для самоконтролю:

1. Що таке муніципальне утворення? Чи використовується такий термін в Україні?
2. З яких компонентів складається муніципальне утворення?
3. Дати характеристику поняттям муніципальне управління і муніципальний менеджмент.
4. Що таке місцеве самоврядування?
5. Які основні характеристики теорій місцевого самоврядування?
6. Що таке якість життя?
7. Компонентні моделі оцінки якості життя та економічного розвитку.
8. Значення природно-ресурсного потенціалу.
9. Які фази циклу життєвого розвитку муніципалітету?

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Які зміни в адміністративно-територіальному устрої України на первинному рівні передбачає проект Закону «Про територіальний устрій України»? При відповіді користуватись також положенням «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР» від 12 березня 1981 р., яке є чинним і сьогодні.

Завдання 2.

Відповідно до статті 11 проекту Закону «Про територіальний устрій України»:

1. В окремих містах, де проживає не менше як 450 000 жителів, можуть утворюватися райони в місті, у кількості не менше трьох, які не є самостійними адміністративно-територіальними одиницями.

2. У районі в місті має проживати, як правило, не менше ніж 150 000 жителів.

3. При утворенні районів в місті та зміні їх меж не допускається встановлення істотної диспропорції між показниками адміністративних, соціальних та культурних послуг.

Проаналізуйте можливу кількість районів у місті Миколаєві.

Завдання 3.

Користуючись основними характеристиками теорій місцевого самоврядування та законодавчими документами, що характеризують систему місцевого самоврядування в Україні, а саме: статтями Конституції України та Законом України «Про місцеве самоврядування», доведіть, що в ході законодавчого забезпечення формування місцевого самоврядування в Україні використано положення усіх трьох теорій.

Таблиця 1

Основні характеристики теорій місцевого самоврядування в Україні

Теорії місцевого самоврядування	Відмінні ознаки
1	2
Державницька теорія	Децентралізація частини державної виконавчої влади; перенесення її на рівень територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають; певна правова, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування та його органів стосовно центральних та місцевих органів виконавчої влади; здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів; створення органів самоврядування не тільки на рівні територіальних громад, а й на рівні районів (регіональному рівні)
Громадівська теорія	Первинними суб'єктами місцевого самоврядування є громади, які представляють публічну, муниципальну, а не державну владу; місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, на інших рівнях адміністративно-територіального поділу воно може існувати тільки у вигляді асоціацій; органи самоврядування вирішують лише питання місцевого значення, а повноваження державної влади – місцеві органи виконавчої влади; держава лише визнає і гарантує право місцевого самоврядування, яке є природним і невід'ємним правом територіальної громади; органи самоврядування діють за принципом: «Дозволено все, що не заборонено законом»
Теорія муніципального дуалізму	Органи місцевого самоврядування не залежні від держави лише у громадських справах; у політичній сфері вони розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повнова-

	ження; функції, які виконують органи місцевого самоврядування, поділяються на «власні» й «делеговані»; виконання власних повноважень регламентується законодавством, делегованих – під опікою та контролем державних органів; характерна «подвійна» політико-правова природа місцевого самоврядування, якій властиве поєднання самоврядних функцій з функціями державного керівництва на місцях
--	---

Завдання 4.

Зазначте, чи правильно вказане твердження. Якщо ні, то виправте його та обґрунтуйте з посиланням на відповідні норми Конституції та законів України:

а) організаційна самостійність органу місцевого самоврядування полягає у можливості визначення ним власної організаційної структури;

б) відповідно до положень громадівської концепції місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування діють за принципом «Дозволено лише те, що передбачено законом»;

в) відповідно до положень державницької концепції місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування діють за принципом «Дозволено лише те, що передбачено законом»;

г) місцеве самоврядування в Україні – це право членів відповідної територіальної громади самостійно вирішувати питання державного значення;

д) суть фінансової самостійності місцевого самоврядування полягає у праві органів місцевого самоврядування володіти власними коштами, достатніми для здійснення функцій і повноважень;

е) місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в особі місцевої ради.

Завдання 5.

На сесії міської ради було прийнято рішення про проведення консультативного референдуму щодо надання місту спеціального статусу – міста республіканського значення. Міський прокурор опротестував рішення ради і вимагав його скасувати. У відповіді прокурору міський голова зазначив, що референдум матиме консультативний характер, тому міська рада має право приймати рішення про його проведення.

Чи відповідає рішення ради вимогам законодавства щодо проведення місцевого референдуму? Які питання можуть бути предметом місцевого референдуму?

Завдання 6.

Яка теорія місцевого самоврядування покладена в основу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»? Обґрунтуйте з посиланням на відповідні норми Конституції та законів України.

Завдання 7.

Оцініть ресурси будь-якого муніципального утворення не обласного центру (узгоджується з викладачем). Запропонуйте шляхи зростання ефек-

тивності їх використання з метою підвищення конкурентоздатності муніципального утворення.

Методичні рекомендації.

Цілі і завдання розвитку окремих муніципальних утворень багато в чому визначаються станом економіки і соціальної сфери, тому вихідним моментом є аналіз і оцінка ресурсів і умов господарювання, який здійснюється за наступною схемою:

1. Передумови економічного розвитку:
 - оцінка місця розташування;
 - природні ресурси (природно-кліматичні умови, забезпеченість ефективними ресурсами – земельними, лісовими, мінерально-сировинними).
2. Населення (кількісні та якісні параметри населення, його структура, чисельність зайнятих, інтелектуальний та освітній потенціал).
3. Виробничий і науково-технічний потенціал.
4. Інфраструктура (транспортні зв'язки, соціальна інфраструктура, житлово-комунальне господарство).
5. Екологічна обстановка.
6. Фінансові ресурси.
7. Правова (законодавча основа, що включає в себе повноваження, предмети відання і гарантії прав місцевого самоврядування).
8. Структурно-організаційні, інформаційні та кадрові ресурси.

Під ресурсами муніципального утворення розуміється якась сукупність матеріальних і нематеріальних можливостей території муніципального утворення, розпорядження якими віднесено до муніципальної компетенції. Розвиток території у значній мірі визначається наявністю матеріальних ресурсів, оскільки від них залежить ефективність інвестицій, що вкладаються в регіон, вони визначають виробничу діяльність і добробут населення. Ресурси муніципального утворення повинні бути:

- по-перше, співрозмірні обсягом завдань, що вирішуються органами місцевого самоврядування даного муніципального утворення;
- по-друге, за органами місцевого самоврядування повинні закріплюватися ресурси, що забезпечують комплексне вирішення завдань.

Так, наприклад, якщо за місцевим самоврядуванням закріплено завдання забезпечення населення комунальними послугами, то весь виробничий потенціал, який працює в цій сфері (інженерні мережі, комунікації, фінансові ресурси, джерела тепла і так далі), повинен бути віднесений до відання органів місцевого самоврядування. Виходячи з цього ж принципу, має вирішуватися і питання про наділення органів місцевого самоврядування муніципальною власністю. Не менш важливим принципом, який також має враховуватися при розгляді питання про закріплення ресурсів за певними рівнями влади і управління, повинен бути принцип найбільшої ефективності використання ресурсу. Аналіз умов і передумов розвитку муніципального утворення повинен дати відповідь на питання, чи є об'єктивні можливості переломити негативні тенденції і забезпечити в найближчі роки еко-

номічне зростання. Які старі, неефективні, не задовольняють вимогам ринкової економіки виробництва повинні бути згорнуті, які сучасні види діяльності повинні отримати розвиток.

Завдання 8.

Проаналізуйте понятійний апарат Європейської Хартії місцевого самоврядування та визначте права органів місцевого самоврядування, що закріплюються цією Хартією. Наскільки відповідає принципам Європейської Хартії система самоврядування в Україні?

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Які особливості управління соціально-економічною політикою:

- а) контроль міськвиконкомом;
- б) контроль відділами, департаментами;
- в) громадські слухання;
- г) засоби масової інформації.

2. Якість життя та економічний розвиток муніципалітету, хто визначає:

- а) міська Рада;
- б) департамент соціально-економічної політики;
- в) міський виконком;
- г) профспілкові органи.

3. Яка мета та завдання муніципальної політики?

- а) напрямки підвищення добробуту населення;
- б) підвищення рівня розвитку окремих галузей;
- в) комплексне підвищення добробуту громади;
- г) покращення благоустрою міста.

4. Укажіть цикли (фази) життєвого циклу розвитку міста:

- а) розвиток сфери обслуговування;
- б) благоустрій території;
- в) відновлення, зростання, розвиток;
- г) реконструкція об'єктів.

5. Від чого залежить рівень якості життя населення?

- а) тривалість життя населення;
- б) здоров'я населення;
- в) освіченість населення;
- г) доходи населення.

6. Якими показниками визначається стратегія соціально-економічного розвитку?

- а) освіта;
- б) охорона здоров'я;
- в) житлово-комунальне господарство;
- г) рівнями якості життя, економічного розвитку, природно-ресурсним потенціалом.

7. Адміністративно-територіальний розподіл України здійснюється з урахуванням:

- а) соціально-економічних особливостей;
- б) природно-географічних особливостей;
- в) етнокультурних особливостей;
- г) усіх разом.

8. Відповідно до дійсного адміністративно-територіального устрою, до складу України входять:

- а) 24 області;
- б) 27 областей;
- в) 25 областей;
- г) 26 області.

9. До муніципальних утворень в Україні належать:

- а) район, область;
- б) село, район, місто;
- в) село чи їх об'єднання, селище, місто;
- г) мікрорайон.

10. Муніципальне утворення є єдністю таких трьох компонентів:

- а) населення, території, економіки;
- б) населення, громади, виробництва;
- в) територіальних меж, муніципального господарства, соціальних організацій;
- г) населення, екології, промисловості.

11. Критеріями визначення території муніципального утворення є:

- а) математичні, економічні, зовнішньополітичні;
- б) адміністративні;
- в) управлінські, маркетингові, прогнозні, планові, дискусійні;
- г) соціальні, управлінські, політичні, географічні, економічні.

12. Система нормативно-правового забезпечення муніципального управління в Україні:

- а) в цілому сформована, але потребує ґрунтового доопрацювання;
- б) сформована повністю й не потребує удосконалення;
- в) взагалі не сформована;
- г) запозичена із законодавства колишнього СРСР.

13. Моніторинг соціально-економічного стану муніципальних утворень – це:

- а) реалізація маркетингових процедур просування муніципального утворення;
- б) діяльність, спрямована на забезпечення та організацію отримання об'єктивної та достовірної інформації про соціально-економічні процеси і явища, що відбуваються на муніципальному рівні;
- в) система аналізу інформації в муніципальному утворенні;
- г) аналіз інформації про всі види наявних ресурсів муніципального утворення, їх рух та ефективність використання.

14. Ресурсний аналіз розвитку муніципального утворення – це:

- а) аналіз інформації про всі види наявних ресурсів муніципального утворення, їх рух та ефективність використання;
- б) аналіз зовнішніх можливостей розвитку муніципального утворення;
- в) оцінка ресурсів муніципалітету з позиції їх форми власності;
- г) діяльність, спрямована на забезпечення та організацію отримання об'єктивної й достовірної інформації про соціально-економічні процеси і явища, що відбуваються на муніципальному рівні.

15. Генеральна стратегія розвитку муніципального утворення передбачає:

- а) окреслення основних шляхів розвитку громади в умовах ринку;
- б) формулювання стратегічного бачення розвитку та місії управління муніципальним утворенням, сформованих на основі аналізу загальної соціально-економічної ситуації в ньому, показників якості та рівня життя територіальної громади і спрямованих на визначення загальномуніципальних пріоритетів;
- в) залучення військовослужбовців вищого офіцерського складу до вироблення стратегії розвитку муніципального утворення;
- г) визначення пріоритетів розвитку окремих галузево-функціональних комплексів території, а також напрямів удосконалення структури та організаційно-функціонального забезпечення інституцій управління муніципальним утворенням.

Теми рефератів:

1. Якість життя, економічний розвиток міста, наявний природно-ресурсний потенціал та ефективне його використання.
2. Цикл (фази) життєвого розвитку муніципалітету (відновлення, зростання, розвиток).
3. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази муніципального управління в Україні.
4. Зміст, переваги та недоліки Європейської Хартії місцевого самоврядування.
5. Конституційні основи місцевого самоврядування.

Тема 3. Муніципальні послуги — продукт діяльності муніципального утворення

План

1. Характеристика муніципальних послуг.
2. Муніципальні послуги — продукт діяльності муніципального утворення.
3. Класифікація і системи оплати муніципальних послуг.

Ключові слова: громадські (суспільні) послуги, державні послуги, задоволення, матеріальні блага, муніципальна (публічна) послуга, послуга, приватні послуги, регульована ціна (тариф), розмір плати за послуги, система контролю якості, собівартість послуг, стандарт обслуговування.

1. Характеристика муніципальних послуг

У сучасних умовах відбувається зміна ролі органів місцевого самоврядування в напрямку більш широкого задоволення потреб населення, у забезпеченні населення якісними та доступними адміністративними послугами. На сьогодні в Україні на законодавчому рівні все ще не унормовано питання щодо розподілу послуг, які повинні надавати органи місцевого самоврядування, зокрема, їх поділ на обов'язкові та необов'язкові, платні та безкоштовні. Крім того по сьогодні відсутня єдина система сертифікації та стандартизації існуючих муніципальних послуг.

Однак, перш ніж охарактеризувати систему муніципальних послуг, необхідно проаналізувати особливості послуг, з точки зору продукту людської діяльності, оскільки, людина свої потреби задовольняє за допомогою матеріальних благ та отримання відповідних послуг.

Матеріальні блага — це речі, предмети, які можна побачити та відчути на дотик, потримати в руках: житло, меблі, продукти харчування, одяг, взуття, ліки тощо. За часів натурального господарства основна частина матеріальних благ вироблялася людьми самостійно: вирощування хлібу, тканина, шиття, виготовлення засобів виробництва тощо. Сучасне суспільство переважну частину матеріальних благ виготовляє та формує у вигляді товару, який потім людина отримує на ринку, в крамниці тощо. Іншу частину людських потреб задовольняють за допомогою послуг, в яких відсутня матеріальна форма. Основна різниця між матеріальними благами та послугою представлена у табл. 3.1.

Однак, не зважаючи на відмінності, очевидно, що й на виробництво матеріальних благ, і на надання послуг витрачається людська праця. Хоча частину послуг людина надає собі сама, або їх надають члени сім'ї в межах домогосподарства. Наприклад, жінка готує їжу для усієї родини.

Відмінності між матеріальними благами та послугою

Матеріальне благо (продукт)	Послуга
Відчутність	Невідчутність
Існує окремо від виробника	Невіддільна від виробника
Якість можна виміряти з допомогою певних параметрів (характеристик)	Якість коливається в межах залежно від виробника, місця й часу надання (мінливість якості). Вимірювання якості низки послуг утруднено
Підлягає збереженню протягом визначеного часу	Не може бути збережена
Може переміщатися на значні відстані	Місце виробництва та споживання послуги збігаються

Але з розвитком цивілізації людям потрібне все більше і більше послуг. У той же час не всі послуги, які потрібні людині пов'язані з місцем її проживання (наприклад, туристичні, курортні, банківські та інші). Проте, переважну більшість послуг люди отримують там, де живуть і працюють. Саме ці послуги ми називатимемо «муніципальними».

Послуга – це вид корисної діяльності, яка не ставить за мету виготовлення та створення матеріальних цінностей або самостійних видів продукту. Відповідно до положень ГОСТу 30335–95/ ГОСТ 506–46–94 «Услуги населению. Термины и определения» і міжнародним стандартом ISO 9004–2 під поняттям «послуга» розуміють «результат безпосередньої взаємодії виконавця і споживача (замовника), а також власної діяльності виконавця по задоволенню потреб замовника» [132, с. 76–77]. Це результат одного чи кількох процесів, виконаних суб'єктом місцевого самоврядування. Термін «послуга» зазвичай використовують для позначення нематеріальної продукції. Зокрема, в ISO 9001 згадується «продукція» організація, під якою розуміють як продукцію в цілому, так і послуги, які надаються суб'єктами місцевого самоврядування. Зазвичай, коли говорять про послугу, то здебільшого мають на увазі її нематеріальний характер, однак послуга може мати й деякі матеріальні складові (наприклад, консультативні брошури, контейнери для відходів, притулки тощо) [182, с. 13].

У зміст поняття «послуга» вкладається значення вчинення уповноваженим суб'єктом дій для задоволення потреб і прав інших осіб, або все, що приносить користь іншій особі [171, с. 25]. Тому, є послуги «державні» та «муніципальні», «публічні», «управлінські» і «соціальні» [143] (рис. 3.1). Державні послуги – це такий вид послуг, які надаються органами державної влади (зазвичай виконавчої) та державними установами, організаціями, підприємствами.

Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами [198, с. 11]. Тобто, це послуги, які надаються органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання

делегованих державою повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету в місце проживання людини, або поблизу нього, за їх забезпечення органи місцевого самоврядування несуть певну відповідальність.

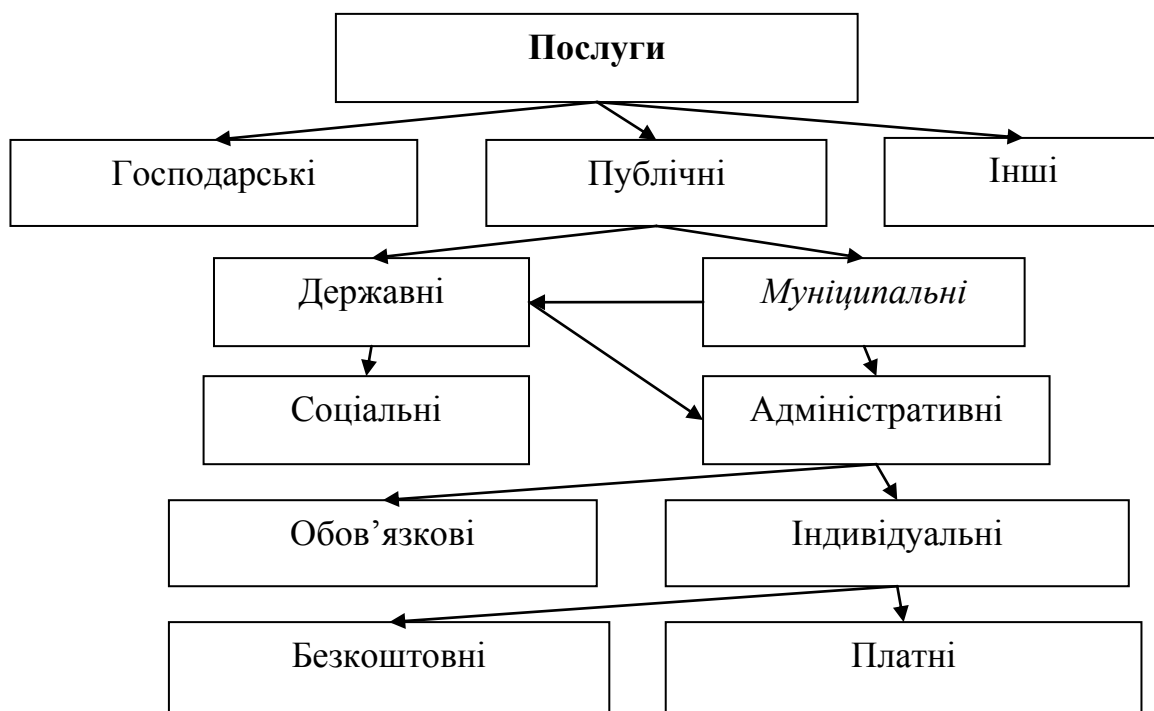


Рис. 3.1. Муниципальні послуги в загальній системі послуг

Муниципальна (публічна) послуга є результатом діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, які їм підпорядковані, закладів, організацій та установ, інших суб'єктів господарювання всіх форм власності, здійснення якої відбувається в межах їх компетенції та спрямована на задоволення потреб в реалізації законних прав, потреб й інтересів фізичних та юридичних осіб, які проживають та/або здійснюють свою діяльність на території відповідного муніципального утворення.

Органи місцевого самоврядування найбільш наближені до територіальної громади, тому їх діяльність, особливо щодо надання послуг населенню, відчувається щодня. Практика свідчить, що понад 90 % усіх публічних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування.

«Муниципальні послуги як такі, що «надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями у порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету» [170]. І хоча термін «муниципальні» не вживається у вітчизняному законодавстві (у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» для характеристики діяльності самоврядних інституцій використовується термін «комунальні»), термін є більш вдалим,

оскільки охоплює не лише сферу «комунальних послуг», що асоціюються з послугами водо- та теплозабезпечення, а й стосується таких аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, як розгляд звернень громадян, управління об'єктами комунальної власності та інфраструктури тощо [183, с. 42].

Поняття «муніципальні» у даному випадку вказує на локальний характер, тобто місця проживання людини.

У законодавстві європейських країн передбачено низку видів послуг, що обов'язково надаються органами місцевого самоврядування, передусім:

- муніципальний розвиток;
- захист навколишнього середовища;
- управління житловим фондом;
- управління водними ресурсами та водо забезпечення;
- утримання системи каналізації, муніципальних кладовищ, місцевих загальних доріг та місць загального користування;
- функціонування місцевого громадського транспорту;
- пожежна охорона;
- забезпечення громадської безпеки;
- постачання енергоносіїв;
- управління освітніми закладами;
- послуги соціального забезпечення та охорони здоров'я;
- захист прав меншин тощо [196, с. 422].

До муніципальних належить зв'язок житлово-комунальних, транспортних (на території поселення), побутових, торгових, освітніх, медичних, культурних, дозвільних та інших послуг. До муніципальних слід зарахувати й забезпечення суспільного ладу, облаштування і утримання території, забезпечення її екологічного та санітарного стану тощо. Навіть те, що ми називаємо «комплексним соціально-економічним розвитком» муніципального утворення, означає цілеспрямовану зміну економічної ситуації у бік зростання обсягу й підвищення якості муніципальних послуг.

Отже, використання терміну «муніципальні послуги» значить те, що вони надаються саме органами місцевого самоврядування. А також те, що люди мають змогу одержувати саме в муніципальному утворенні. Перелік основних муніципальних послуг, надання яких зобов'язана забезпечити місцева влада, перераховано в законодавстві країни. Їх споживачами є жителі, підприємства і організації міста, обслуговуючі потреби населення. Школам і лікарням потрібні тепло, вода, електроенергія, вивезення сміття, послуги з ремонту приміщень тощо.

Що стосується функцій надання муніципальних послуг населенню, то вони похідні від функцій місцевого самоврядування і спрямовані на вирішення питань місцевого значення в інтересах місцевого населення. Отже, результатом реалізації функцій місцевого самоврядування є муніципальні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування членам територіальних громад. В Україні функції органів місцевого самоврядування

визначені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 27–41). Відповідно до його положень, виконавчі органи місцевих рад наділені повноваженнями щодо забезпечення:

- соціально-економічного і культурного розвитку громад;
- формування місцевого бюджету;
- управління комунальною власністю;
- утримання та розвитку житлово-комунального господарства;
- побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами України [163].

Законом також передбачено, що певну частину вказаних повноважень складають делеговані, які можуть бути забезпечені за рахунок коштів з державного бюджету.

Заплановані та розпочаті реформи в Україні направлені на створення належних умов для зміцнення основ місцевого самоврядування, за допомогою: стимулювання утворення об'єднань життєздатних територіальних громад; посилення певних бюджетних повноважень та розширення фінансової самостійності місцевого самоврядування; подальше впорядкування основних процесів діяльності органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності надання послуг населенню. Усі ці заходи разом покликані забезпечити органи місцевого самоврядування необхідними ресурсами та базою для якісного надання послуг населенню [183, с. 45].

Специфічні властивості муніципальних послуг:

- необхідність безперервного надання послуг;
- необхідність розосередження надання послуг по території поселення з метою максимального наближення до місця проживання людини;
- збільшення кількості споживачів послуг не тягне за собою зменшення їх корисності для кожного;
- практична неможливість обмеження доступу споживачів до деяких муніципальним послуг;
- місцевий монополізм виконавців деяких муніципальних послуг (водопостачання, електропостачання тощо) [150, с. 118].

Отже, наявний перелік, якість та об'єм муніципальних послуг, які надаються населенню певного муніципального утворення, може змінюватися залежно від особливостей природно-кліматичних умов, специфіки соціального та демографічного складу населення, наявних фінансових можливостей та перспектив тощо. Крім того, муніципальні утворення повинні самостійно встановлювати та регулювати мінімальні муніципальні соціальні стандарти, які визначатимуть, як обсяги, якість та періодичність надання окремо взятих муніципальних послуг, так і нормативи витрат бюджетів для надання цих послуг.

2. Муніципальні послуги – продукт діяльності муніципального утворення

Однією з трьох основних функцій місцевого самоврядування (захист від тиску центральної влади; забезпечення участі громадян у прийнятті рішень урядового рівня; ефективне забезпечення послугами) саме виробництво послуг є продуктом діяльності муніципального утворення. Головною метою надання муніципальних послуг є можливість належним чином задовольнити потреби населення. Крім того, послуга виступає одним із головних продуктів діяльності муніципальних утворень, ефективне надання яких формує та окреслює основну місію муніципального утворення як організації. Послуга є особливим продуктом діяльності і спрямована безпосередньо на людину. Її відмінність від фізичного товару полягає в наступному: будь-яка послуга – це дія чи процес, пропоновані однією стороною іншій; невід'ємною частиною послуг є люди. Зауважимо, що процес виробництва, доставки та споживання послуги відбуваються одночасно.

Зазвичай під послугою розуміємо будь-який захід або вигоду, які можуть бути запропоновані однією стороною іншій, та які здебільшого є невловимими та не призводять до заволодіння чим-небудь. Для муніципального менеджменту важливо врахувати всі основні характеристики послуг (рис. 3.2).

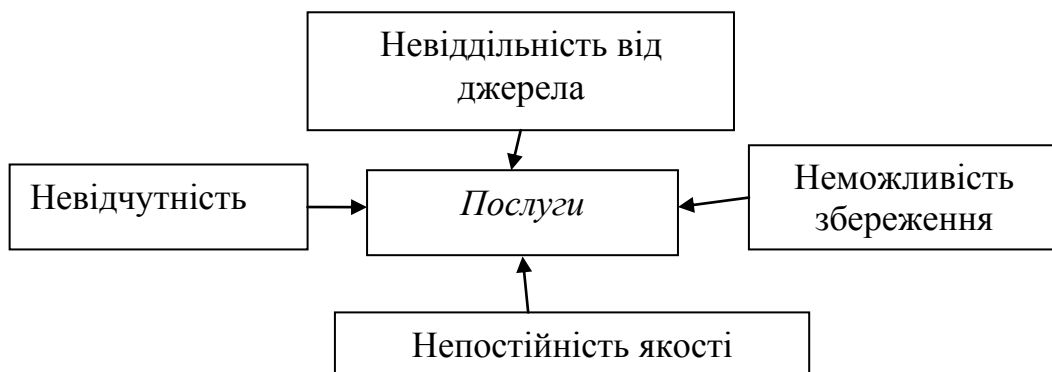


Рис. 3.2. Основні характеристики послуг

Невідчутність послуги. До послуги не можна доторкнутись, відчуті її запах, відчуті смак. Наявна невідчутність послуги викликає певні труднощі як у споживача, так і у виробника та продавця цієї послуги. Покупцеві досить важко розібратися та оцінити, що саме продається до самого моменту придбання, а досить часто навіть і після отримання послуги, тому споживач покинень лише вірити в належну якість та відповідність наданої послуги. Наприклад, здійснюючи ремонт власного авто, клієнт досить часто навіть не бачить самого процесу ремонту, і не має можливості оцінити як і що було зроблено. Клієнт змушений лише сподіватися та вірити у належний рівень проведеного ремонту. З іншого боку, невідчутність послуги створює проблеми і для самих продавців таких послуг. Наприклад, продавець лише може описати переваги тієї або іншої послуги. Заважимо, що бувають і такі випадки, коли клієнт не має можливості оцінити переваги наданої послуги і після її отримання. Крім того, невлівимість послуг ускладнюють процес ціноутворення та просування послуг на ринок.

Невіддільність послуги (нерозривність виробництва і споживання послуги). Послуга невіддільна від свого джерела, тобто виробництво і споживання більшості послуг не роздільні, вони споживаються в момент їх виробництва (консультація, концерт, стоматологічні послуги і т. д.). Заважимо, що надання послуги можливе лише за умови подачі замовлення або появи клієнта. Такі умови є обов'язковими для створення послуги, оскільки вони створюють різницю між послугою та товаром. Нерозривність споживання і виробництва послуг створює особливу форму «споживчого виробництва». При цьому споживач заздалегідь оплачує вартість послуги, перш, ніж отримує можливість для оцінки рівня задоволення своєї потреби. Це викликає необхідність зміцнення довіри споживачів до виробника послуг.

Неможливість збереження. Важлива відмінна риса послуг – це їх миттєвість. Послуги не можуть нагромаджуватися з метою їх надання в майбутньому, не є об'єктом інвентаризації (наприклад, квитки на концерт, які не було продано завчасно пропадуть). Крім того, якщо наявних потужностей щодо надання послуг більше ніж рівень попиту, за таких умов, відбувається зменшення доходу або вартість послуги. В умовах, коли попит перевищує пропозицію, послуги, як фізичні товари неможливо зберігати та забирати зі складу. Варто зауважити, що проблеми коливання рівня попиту є притаманним для всіх видів послуг й залежить від таких факторів, як пора року, день тижня тощо. Неспроможність послуги до зберігання вимагає розроблення стратегії, яка забезпечить узгодження попиту та пропозицій на послуги:

- встановлюючи диференційовані ціни, знижки, використовуючи інші стимули, можна змістити частину попиту з пікового періоду на період затишшя;
- збільшення швидкості обслуговування, в т. ч. за рахунок автоматизації, дозволяє працювати з великим числом клієнтів;

- введення в періоди пікового попиту, в якості альтернативи, додаткових послуг (кава, журнали і т. д.), які допоможуть полегшити час очікування основної послуги;
- для обслуговування додаткового потоку клієнтів рекомендується навчати персонал суміщення функцій, а також наймати тимчасових співробітників.

Непостійність якості. Отже, більшість послуг виконується людьми, а споживачі, у свою чергу, по-різному (через особливості свого сприйняття) оцінюють їх якість. Мінливість виконання послуг виникає внаслідок одночасності виробництва та споживання послуг, а також залучення людини як складового елемента послуги. Крім того, мінливість послуг залежить від рівня кваліфікації працівника, наявності чи відсутності конкуренції у вказаній сфері, не достатком інформації та комунікації. Зауважимо, що важливим джерелом мінливості послуг є сам покупець, його своєрідність, що пояснює ступінь індивідуалізації послуги залежно від вимог покупця.

Задля зменшення рівня мінливості послуги, у більшості випадків, намагаються дотримуватися стандартів обслуговування.

Стандарт обслуговування – це обов'язкові до виконання правила щодо обслуговування клієнтів, які повинні гарантувати встановлений рівень якості всіх вироблених операцій. Стандартом обслуговування встановлюються формальні критерії, за допомогою яких відбувається оцінювання рівня обслуговування клієнтів та діяльності будь-якого співробітника фірми. Наприклад, час обслуговування (85 % клієнтів не повинні стояти в черзі понад 5 хвилин); робота зі скаргами та претензіями; наявність в офісі інформаційно-рекламних матеріалів; максимальний час очікування відповіді по телефону та інші формальні критерії аж до вимоги до одягу співробітника; вимоги по оформленню документів, листів, ділових паперів, оголошень.

Система контролю якості – це захист стандарту обслуговування. Для того аби забезпечити контроль якості організації необхідно: регулярно виділяти кошти на залучення та навчання кваліфікованих фахівців та співробітників; систематично стежити за рівнем задоволеності клієнтів використовуючи систему скарг та пропозицій і анкетних опитувань клієнтів.

Тип споживача (підприємство, організація, юридична особа; громадяни – фізичні особи). За цим критерієм послуги класифікують на такі, що надаються юридичним особам, і такі, що надаються фізичним особам. Це не виключає надання однакових за споживчими властивостями послуг (наприклад, транспортних, зв'язку, банківських) і фізичним і юридичним особам.

Характеристики індивідуальних споживачів відбивають цілий ряд демографічних факторів (наприклад, вік, розмір родини, доход і т. п.); географічне (кліматичне) розташування; соціально-психологічні фактори (відносини, цінності, стиль життя, а також думки тих, хто приймає рішення щодо послуги і споживає неї); шукані вигоди (характеристики здійснення покупки).

Статус виробника (комерційний або некомерційний сектор, державні або приватні організації).

За споживчими характеристиками послуги поділяються на основні види з різним ступенем деталізації. Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), Конвенція ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД) виділяють 5 основних категорій послуг: фінансові, інформаційні (комунікаційні), професійні (виробничі) туристичні, соціальні.

Європейський класифікатор діяльності розрізняє такі види діяльності: гуртова, роздрібна торгівля, транспорт, ремонт механічних приладів, мотоциклів предметів домашнього вжитку, готелі та ресторани, транспорт, та інфраструктура магазинів та їдалень, фінансово посередництво, послуги нерухомості, найм і діяльність, охорона середовища і соціальна опіка, комунальна діяльність, послуги культури, спорту.

МВФ пропонує таку класифікацію: морські перевезення, інші види транспорту, подорожі, інші приватні послуги, інші офіційні послуги. Державний комітет статистики України застосовує такий класифікатор: при характеристиці структури експорту імпорту послуг: транспортні, зв'язку, будівельні, страхові, фінансові і ін.; при характеристиці внутрішнього ринку послуг і соціальної сфери (за видами економічної діяльності): оптова й роздрібна торгівля, послуги з ремонту; готелі та ресторани; транспорт і зв'язок; операції з нерухомістю; освіта; охорона здоров'я; колективні, громадські, та особисті послуги.

Теоретично муніципальне утворення може надавати будь яку послугу, крім національної оборони. Надання послуг поповнює доходи муніципального бюджету. Але місцевому самоврядуванню не вистачає необхідних ресурсів, і насамперед фінансових. Тому в більшості країн має місце добровільний або примусовий розподіл повноважень між центральним урядом (державним органом влади) і місцевим самоврядуванням щодо відповідальності за надання послуг.

На сьогодні можна стверджувати, що в країні сформовано *три моделі розподілу функцій з надання послуг*, які фактично, відповідають існуючим моделям розподілу повноважень між центром і місцевістю (між центральними органами влади і муніципалітетами).

Модель відносної автономії (висока незалежність місцевого самоврядування, свободи його дій, високої ваги місцевих податків). Наприклад в Швеції муніципалітети відповідають за соціальний добробут; обов'язкове навчання; житлове будівництво; ліквідація відходів; пожежна охорона; відпочинок, спорт; охорона здоров'я і навколишнього середовища; мистецтво; вулиці й парки; цивільна оборона; забезпечення водою і електрикою; планування будівництва; місцеві й регіональні комунікації.

Щодо організації обслуговування населення, то вона ґрунтується на таких принципах: локальність, яка передбачає чітку взаємодію місцевого керівництва і населення, яке користується його послугами; рівноправність, що підтверджує рівність громадян в отриманні послуг; неприбутковість, що вимагає відповідності цін на послуги їхній собівартості; відсутність

спекуляції, тобто недопущення органів місцевого самоврядування в примітивному бізнесі.

Модель представництва (за обмежених повноважень і детальної регламентації діяльності місцевого самоврядування у законодавстві, незначних податкових повноважень на місцевому рівні, органи місцевого самоврядування використовують приватний сектор для надання послуг, залишаючи за собою тільки пропонування послуг і контроль за їх наданням). Так, у Великобританії Законом про місцеве самоврядування (1988 р.) було рекомендовано місцевим органам влади укласти контракти або запропонувати приватним компаніям забезпечити такі служби, як збирання відходів, прибирання приміщень, обслуговування шкіл, землекористування та засоби перевезення (транспорту). З 1991 р. до цих послуг було додано керівництво спорудами для спорту та відпочинку).

Модель взаємодії (за реального, а не формального розподілу влади на центральну та місцеву, його підкріплення юридичними і фінансовими повноваженнями, поєднання місцевих джерел надходжень з прямими податками і дотаціями має місце використання урядових і неурядових організацій для надання послуг). Наприклад, японські органи місцевого самоврядування виконують як власні, так і делеговані від центрального уряду обов'язки з надання послуг.

Місцеві органи самоврядування виконують такі функції:

– забезпечення громадської законності й порядку (місцеві суди, поліція);

– забезпечення охорони здоров'я та добробуту, заходів з покращання побутових умов, функціонування приватних клінік, санаторіїв, виправних установ, організація надання ритуальних послуг, охорона навколишнього середовища;

– забезпечення інфраструктурних функцій (дороги, мости, водні шляхи, транспорт, портові басейни, дамби та причали), землекористування, водних і каналізаційних можливостей; забезпечення газом і електрикою; утримання парків і площ;

– забезпечення надання освітніх послуг та послуг закладів культури (школи, лабораторії, дослідницькі заклади, бібліотеки, гімназії, театри, музеї, галереї мистецтв).

Обов'язки з надання послуг, що передаються від центрального уряду, поділяються на дві категорії:

а) мандатні (включають: будівництво лікарень, початкових, середніх і вищих навчальних закладів, ліквідацію відходів, розробку і реалізацію програм щодо безробіття і збереження робочих місць);

б) делеговані представництвом (включають: будівництво лікарень, початкових, середніх і вищих навчальних закладів, ліквідацію відходів, розробку і реалізацію програм щодо безробіття і збереження робочих місць. До таких обов'язків належать: ліцензування і реєстрація, діяльність з охорони навколишнього середовища, охорони здоров'я, забезпечення безпеки).

Вибір методу надання послуг. Послуги одного характеру можуть надаватись безпосередньо органами місцевого самоврядування:

а) через створені муніципальні (комунальні) підприємства;

б) через формування муніципального замовлення на виконання послуг і залучення до його виконання на конкурсній основі (тендер) суб'єктів господарювання різних форм власності, а також приватних підприємницьких структур комунальне підприємство, приватне, ЖЕК, товариства співвласників).

В основу вибору методу надання послуг можуть бути покладені два важливих критерії: *ефективність надання послуг і економічність надання послуг.*

Ефективність (соціальна ефективність управління)

$$Ef = \frac{P}{\Pi} \times 100, \quad (3.1)$$

де Ef – ефективність (%);

P – результат надання послуг (кількість сімей що отримали послугу; кількість сміття, що вивезено, тощо);

Π – попит на послугу (кількість сімей, що потребують цієї послуги; кількість сміття, що підлягає вивезенню, тощо);

Прикладом показників економічності є:

– затрати на збирання та вивезення однієї тони сміття (затрати на робочу силу, пальне, транспорт);

– затрати на подачу одного кубічного метра води (затрати на робочу силу, енергію, обладнання, матеріали, що використовуються).

Показники ефективності важливі при плануванні та розподілі ресурсів (зокрема при бюджетуванні), а показники економічності – при виборі методу надання послуг. Показники взаємопов'язані.

Кожна послуга має відповідну вартість. *Вартість* – це комплексне поняття, яке включає споживчу корисність (набір функціональних можливостей товарів та послуг) і вартість споживання. Грошовим виразом вартості товарів є його ціна.

Стосовно вибору форми сплати за послугу (способу покриття затрат), то в основу вибору форми сплати за послугу можуть бути покладені два основних принципи: а) принцип платоспроможності; б) принцип споживання.

Розмір плати за послуги – ставка оплати з однієї людини на місяць, розрахована, виходячи з тарифів на послуги і діючі нормативи споживання послуг населенням.

Розрізняють декілька методичних підходів щодо встановлення рівня оплати муніципальних послуг між різними категоріями споживачів: *повна, часткова оплата (субсидії) і відсутність такої.*

Є два підходи до субсидювання послуг:

– окремим категоріям населення (дітям, малозабезпеченим групам, престарілим),

– субсидіювання (дотування) мінімального рівня споживання послуг для всіх категорій населення («метод прожиткового мінімуму»).

Метод встановлення цін (тарифів) вищих від собі вартості, застосовується як правило, як дисциплінарний ефект споживання (підвищення плати за телефонні розмови в певні періоди доби з метою розвантаження телефонних ліній, плати за автостоянку в небажаних місцях тощо). Через такі методи більш ефективно, ніж через систему оподаткування, реалізується політика перерозподілу доходів.

Моніторинг витрат, пов'язаних з наданням послуг і аналіз фінансової діяльності обов'язкові для покращення якості надання послуг муніципалітетом.

Задоволення – це вибір конкретної послуги споживачем із сукупності подібних до неї послуг. Вибрана послуга мусить мати найвище з-поміж усіх інших значення функції корисності й забезпечувати досягнення високого рівня задоволення потреб.

Існують два типи задоволення від послуги:

– *функціональне* – задоволення від придбання послуги з більш високими функціональними можливостями;

– *психологічне* – задоволення від придбання послуги, котра підвищує престиж покупця [4, с. 13].

Таким чином, муніципальні послуги – це процес, дія, а не предмет. Тому що послуга в силу своєї невловимої й ефемерної природи, найчастіше не передається у володіння, а надається споживачеві у виді визначеного досвіду. Навіть якщо в процесі обслуговування задіяні явні фізичні елементи, на які клієнт все-таки одержує право володіння (наприклад, вода), все одно, значну частину ціни, що людина платить за послугу, складає цінність зв'язаних з цими фізичними елементами сервісних елементів, включаючи працю, досвід і використання спеціалізованого устаткування.

3. Класифікація і системи оплати муніципальних послуг

На сьогодні більшість людей впевнена в безкоштовності або низькій вартості послуг. На жаль, така впевненість не відповідає дійсності. У процесі надання послуг приймають участь працівники, які розраховують на отримання відповідної винагороди за витрачену власну працю. Крім того, процес надання деяких послуг передбачає використання дорогих матеріалів, енергоресурсів, застосування спеціальної техніки, будівель, приміщень тощо, що, в свою чергу, потребує певних затрат. Як наслідок, виникає необхідність не просто сплачувати за отриману послугу, але сплачувати стільки, щоб той, хто надає послуги, міг не лише повернути власні витрати, але й одержати хоча б мінімальний прибуток. За інших умов, особливо в умовах ринкової економіки, ніхто не захоче надавати муніципальні послуги.

Обсяги фінансових ресурсів, які необхідні органам місцевого самоврядування для надання муніципальних послуг, напряму залежать від тих, хто

сплачуватиме за отримання таких послуг: споживач, за рахунок місцевого бюджету, чи разом на певних умовах. Виконавця надання послуг це питання майже не хвилює, а органи місцевого самоврядування зацікавленні в тому, щоб споживачі муніципальних послуг самостійно сплачували їхню вартість.

Переваги оплати послуги споживачем:

- забезпечується можливість кількісної та якісної оцінки послуги споживачем;
- з'являється зацікавленість у економному споживанні послуг;
- стимулюється якісна робота виконавця.

Безкоштовність, або знижена плата за муніципальну послугу розбещує і виконавця, і споживача, і завжди веде до неякісної роботи і марнотратному використанню ресурсів. Для запобігання таким проявам необхідним є використання класифікації послуг, яка буде направлена на вирішення низки питань, а саме: для того аби з'ясувати в чому саме полягає зміст тієї чи іншої послуги; за допомогою використання яких процесів вона здійснюється; які саме послуги користуються серед споживачів найбільшим попитом; де перебувають споживачі таких послуг; які маркетингові стратегії необхідно використовувати для ефективної діяльності сервісних підприємств. Наявні теоретичні дослідження пропонують цілу низку підходів щодо класифікації послуг, використовуючи різні ознаки (властивості, характеристики), схеми тощо.

Традиційною вважається класифікація послуг за підгалуззями комунальної сфери, наприклад, надання транспортних послуг, послуг по забезпеченню тепло-, газо-, електроенергією і т. д. Така класифікація дозволяє одержати уявлення про основні послуги, пропоновані фірмою, а також допомагає визначити потреби покупців і рівень конкуренції в галузі (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Види муніципальних послуг та можливості їхньої оплати

Вид послуг	Приватні	Загальні	Громадські з надання, приватні за споживанням
Властивості послуг	Можливості оцінки споживачем обсягу та якості послуги	Складність оцінки споживачем обсягу та якості послуги	Висока соціальна значимість, можливість оцінки споживачем обсягу та якості послуги
Спосіб оплати	Споживачем послуг	За рахунок бюджету	Змішаний: споживачі послуг та бюджет

За цією ознакою вітчизняна статистика пропонує так групувати послуги, що зацікавили нас:

- *послуги пасажирського транспорту*, що включають послуги усіх видів міського, міжнародного і міжміського транспорту по переміщенню пасажирів і їхнього багажу із супутніми послугами;

- *послуги зв'язку*;
- *житлово-комунальні послуги*, що включають надання найманого й орендованого житла, виконання поточного ремонту житлових приміщень і устаткування, а також вартість комунальних послуг (електроенергії, газу, води, опалення, обслуговування ліфтів, каналізації, санітарного очищення і т. д.) [4, с. 47].

Також можна класифікувати послуги на основі таких критеріїв, як методи оцінки конкуруючих варіантів, процедури здійснення покупки, розмір замовлення і фактичне використання послуги. Послуги особистого споживання, індивідуального або сімейного використання (послуги виробничого призначення і споживчого попиту).

Послуги можуть бути приватні, громадські (суспільні). *Приватні послуги* характеризуються тим, що їх надання і споживання носить індивідуальний характер, тобто вони пов'язані з конкретними виконавцями й споживачами. Споживач виступає у ролі індивідуального замовника, тобто тут якість послуг оцінюється споживачем. До таких послуг належить більшість побутових і торговельних послуг. Вони сплачуються споживачами за ринковими цінами та тарифами. *Громадські (суспільні) послуги* вирізняються тим, що виробництво і споживання послуг має громадський характер. Споживання не пов'язано за часом ні з виробництвом, ні з сплатою, а об'єм і якість не піддається безпосередньому виміру споживачем. До громадських (суспільних) послуг може бути віднесене благоустрій і озеленення території, утримання шляхів та місць загального користування, охорона суспільного ладу, пожежна безпека, утримання місць поховання тощо. Соціально значимими послугами є охорона здоров'я, можливість здобуття освіти, доступ до досягнень культури, який гарантується державою кожному громадянину, незалежно від рівня його матеріального добробуту. У той самий час має бути забезпечене ощадливе споживання даних послуг, для її оплати доцільно поєднання особистих протиборств і бюджетного фінансування, причому співвідношень між ними можуть бути дуже різними й неоднаковими щодо різноманітних груп населення.

До *послуг повсякденного попиту* можуть бути віднесені: щоденне споживання води, газу, електроенергії, користування каналізацією, поїздки на роботу. Круїз навколо Європи – до *послуг попереднього вибору*; звертання до кваліфікованого дизайнера для оформлення інтер'єра нового будинку послужить прикладом *послуги особливого попиту* [4, с. 49].

Існує класифікація заснована на часі використання послуги, тісно зв'язаного з частотою користування послугою. Так сервісні послуги розділяються на послуги *короткочасного* і *довгострокового користування*.

Послуги можуть поділятися на *ринкові* (за плату за цінами, що покриває витрати і забезпечує прибуток) і *неринкові* (надаються безкоштовно) послуги. У зв'язку з цим послуги можуть бути *платними* і *безкоштовними* (фінансуються з бюджету) для окремих соціальних груп (табл. 3.3).

Взаємозв'язок типів послуг, суб'єктів надання та джерел фінансування послуги

Тип послуги	Суб'єкт надання послуги						Джерела фінансування послуги		
	Орган державної влади	Адміністративний орган		Орган самоврядування	Державне підприємство	Суб'єкти інших форм власності	Державний бюджет	Місцевий бюджет	Фінанси підприємства
		Державний	Недержавний						
Державна	+	+	+	+	+	+	+		
Адміністративна	+	+	+	+	+	+	+	+	
Муніципальна				+	+	+	+	+	
Соціальна	+	+	+	+	+	+	+	+	
Господарська			+		+	+		+	+

^{*} За умови наявності повноважень від органу державної влади.

^{**} За умови наявності повноважень від органу самоврядування.

Контроль за наданням муніципальних послуг покладається на органи місцевого самоврядування. Вони регулюють ціни і тарифи на послуги. Особливість установаження ціни і тарифів на муніципальні послуги полягає в тому, що оцінка їх тісно пов'язана з природою процесу надання послуг. Крім операційних витрат необхідно враховувати витрати по наданню комунальних послуг кінцевому споживачеві.

Собівартість послуг – виражені в грошовій формі витрати підприємств, що надають послуги, на одиницю матеріального носія послуг.

Регульована ціна (тариф) – ціна послуг, що складається на товарному ринку при державному впливі на цю ціну, у тому числі шляхом установаження її граничної або фіксованої величини.

Тариф для кінцевого споживача складається як сума витрат по всьому технологічному ланцюжку надання послуги. При цьому ціни на роботи, виконувані окремими учасниками цього процесу, можуть бути як регульованими владою, так і ринковими.

Наприклад, тарифи на опалення можуть складатися з:

- регульованих цін виробника тепла;
- регульованих цін транспортування по магістральних і внутрішньоквартальних мережах;
- ринкових цін обслуговування внутрішньобудинкових мереж;
- ринкових цін обслуговування приладів обліку;
- ринкових цін послуг по нарахуванню і зборів платежів.

Кожен учасник, задіяний у наданні послуги кінцевому споживачеві, повинен одержати належну йому плату за виконані роботи [4, с. 59].

Так, муніципалітети багатьох великих зарубіжних міст свідомо фінансують споживання деяких послуг, які б були сплачені споживачем, наприклад послуги громадського міського транспорту, зниження ціни (поряд із високими тарифами за паркування автомобілів) муніципальна влада бореться з переповненням центрів міст індивідуальним автотранспортом.

Необхідність економії бюджетних коштів у надання муніципальних послуг ставить питання про обсяг послуги. Зрозуміло, проблеми немає, коли є прямий вимірювач: розмір житлової площі, лічильник (електроенергії, газу, води), використання погодинної оплати тощо. Однак, якщо вимірювача обсягу послуги не має, споживачам доводиться платити:

- з людини (вода за відсутності пристроїв обліку води);
- з установки (радіоточка, телефон за відсутності погодинної оплати);
- за вхід (міської транспорт, музей);
- з м² житлової площі (теплоенергія за відсутності лічильника, вивезення сміття, ліфт).

Використання непрямих вимірювачів частіше буває вигідним постачальнику, оскільки це дозволяє приховати нераціональні витрати і виробничі втрати (наприклад, тепла, або води у мережах). Тому, скрізь, де можна, варто переходити на прямий вимір обсягу муніципальних послуг.

Найважливішим результатом роботи муніципального утворення є якість муніципальних послуг. Так, у Латвії в Законі «Про місцеві органи влади» зазначено, що головною функцією муніципалітетів є надання якісних муніципальних послуг населенню. Насамперед йдеться про водозабезпечення і утримання каналізаційної мережі, опалення, збір і вивіз сміття тощо [26, с. 164].

Таким чином, одним з важливих завдань муніципальних утворень є підвищення якості муніципальних послуг, які воно надає громадянам. До основних критеріїв якості в сфері надання муніципальних послуг, відносять: обсяг послуг; своєчасність надання послуг, тобто надання їх в установленій строк; доступність і зручність одержання послуг; наявність та безперервність послуг; точність і результативність надання послуг; безпека послуг; відповідність обсягу та якості послуги розміру плати за її надання; відкритість в сфері надання послуг; доступність – фактична можливість отримати послугу.

Запитання для самоконтролю:

1. На основі яких характеристик можемо відрізнити послуги від інших товарів?
2. Який тип моделі розподілу функцій з надання послуг характерний для світової практики?
3. Які саме методи надання муніципальних послуг можуть бути обрані в муніципальному утворенні? Що слугує основою цього вибору?
4. Вкажіть, що є ефективністю та економічністю надання муніципальних послуг?

5. Проаналізуйте типи послуг і сферу їх надання.
6. Охарактеризуйте типи послуг та їх класифікацію.
7. Висвітліть особливості управління сферою послуг на сучасному етапі розвитку України.
8. Визначте поняття «муніципальні послуги» та охарактеризуйте особливості розвитку муніципальних послуг в Україні.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Використовуючи основні характеристики моделі розподілу функцій з надання послуг, які характерні для світової практики та відповідають моделі розподілу повноважень між центром і місцевістю (центральною владою і муніципалітетами), вкажіть, які моделі використовуються в наведених країнах. Відповідь обґрунтуйте.

1. Характеристика моделей. Фактично сформовано три моделі розподілу функцій з надання послуг, які характерні для світової практики та відповідають моделі розподілу повноважень між центром та місцевістю (між центральною владою і муніципалітетами):

Модель відносної автономії (при високій незалежності місцевого самоврядування, свободі його дій, високій вазі місцевих податків воно виконує значну кількість функцій у сфері надання послуг, а відповідно має місце нерівність у вартості, продуктивності та якості надання послуг у різних муніципальних утвореннях).

Модель представництва (при обмеженні повноважень і детальній регламентації діяльності місцевого самоврядування у законодавстві, незначних податкових повноваженнях на місцевому рівні мають більший рівень витрат на надання послуг, вищу ефективність і справедливість у забезпеченні послугами, можуть використовуватися неурядові організації для надання послуг під контролем центральних органів).

Слід вказати, що модель представництва ґрунтується на належному розвитку організаційної бази приватного сектора для надання послуг. Якщо ця база є нерозвинутою, то застосовувати модель представництва і підтримувати відповідний рівень послуг складно.

Модель взаємодії (при реальному, а не формальному розподілі влади на центральну й місцеву, його підкріплення юридичними та фінансовими повноваженнями, поєднання місцевих джерел надходжень з прямими податками і дотаціями має місце використання урядових і неурядових організацій для надання послуг).

2. Приклади країн

Великобританія

Необхідність пошуку економії в наданні послуг змусили уряд М. Тетчер розглянути різні варіанти щодо розв'язання цієї проблеми. Оскільки для уряду було важливим орієнтуватися на ринок, ним було запропоновано

засоби, які забезпечували надання послуг за допомогою приватного сектору. Зокрема, у Законі про місцеве самоврядування (1988 р.) було рекомендовано місцевим органам влади укладати контракти або пропонувати приватним компаніям забезпечити діяльність таких служб, як збирання відходів, прибирання приміщень, обслуговування шкіл, землекористування та засоби перевезення (транспорту). Починаючи з 1991 р. до таких послуг було зараховано керівництво спорудами для спорту та відпочинку.

Використання моделі, при якій органи місцевого самоврядування можуть використовувати приватний сектор для надання послуг, залишаючи за собою лише пропонування послуг і контроль за їх наданням, надала змогу органам місцевого самоврядування стати представниками центрального уряду.

Японія

Японські органи місцевого самоврядування виконують як власні, так і делеговані від центрального уряду обов'язки з надання послуг. Місцеві органи самоврядування виконують такі функції:

- забезпечують громадську законність й порядок (місцеві суди, поліція);
- забезпечують охорону здоров'я та добробуту, заходи з покращання побутових умов, функціонування приватних клінік, санаторіїв, виправних установ, організують надання ритуальних послуг, охорону навколишнього середовища;
- забезпечують інфраструктурні функції (дороги, мости, водні шляхи, транспорт, портові басейни, дамби та причали), землекористування, водні й каналізаційні можливості;
- забезпечують газом і електрикою;
- забезпечують утримання парків і площ;
- забезпечують надання освітніх послуг та послуг закладів культури (школи, лабораторії, дослідницькі заклади, бібліотеки, гімназії, театри, музеї, галереї мистецтв).

Обов'язки по наданню послуг, що передаються від центрального уряду, можуть бути: а) мандатними; б) делегованими представництвом. До мандатних обов'язків належить: будівництво лікарень, початкових, середніх і вищих навчальних закладів, ліквідація відходів, розробка і реалізація програм щодо безробіття і збереження робочих місць. Не зважаючи на те, що мандатні обов'язки переходять від центрального керівництва, місцевими органами самоврядування можуть використовуватися власні методи для їхнього втілення.

Обов'язками, делегованими представництвом, – є обов'язки центрального уряду, які доручено органам місцевого самоврядування без можливості свободи дій у втіленні. Варто зазначити, що при виконанні таких обов'язків органи місцевого самоврядування не можуть відмовитися від їх виконання. До таких обов'язків належить: ліцензування і реєстрація, діяльність з охорони навколишнього середовища, охорони здоров'я, забезпечення безпеки.

Швеція

Обов'язки з надання послуг розподілені на всіх рівнях урядування (табл. 1).

Таблиця 1

Обов'язки з надання послуг за рівнями урядування

Муниципалітет	Округ	Країна
Соціальний добробут; обов'язкове навчання; житлове будівництво; ліквідація відходів; пожежна охорона; відпочинок, спорт; охорона здоров'я і навколишнього середовища; мистецтво; вулиці й парки; цивільна оборона; забезпечення водою і електрикою; планування будівництва; місцеві й регіональні комунікації	Медична допомога; служба охорони здоров'я; позастанційне медичне обслуговування; державні лікарні; приватні клініки; охорона здоров'я; стоматологія; психіатричні лікарні; піклування про розумово відсталих; місцеві та регіональні комунікації; поновлення у професійних правах	Державна безпека; оподаткування; вища освіта; дорожньо-транспортний контроль; енергетичне забезпечення; надання соціальних пільг; соціальне страхування

У ході організації обслуговування населення обов'язково дотримуються таких принципів: локальності, що передбачає чітку взаємодію місцевого керівництва та населення, яке користується його послугами; рівноправності, що підтверджує рівність громадян щодо отримання послуг; неприбутковості, що вимагає встановлення відповідності цін на послуги та їхньої собівартості; відсутності спекуляції, тобто недопущення органів місцевого самоврядування в примітивному бізнесі.

Завдання 2.

Користуючись Законом України «Про соціальні послуги» № 966–IV від 19 червня 2003 року:

- 1) визначте терміни: соціальні послуги; складні життєві обставини; суб'єкти, що надають соціальні послуги;
- 2) назвіть основні форми надання соціальних послуг та перелічіть основні види соціальних послуг;
- 3) встановіть порядок надання соціальних послуг недержавними суб'єктами;
- 4) визначте, що відноситься до недержавної сфери надання соціальних послуг та управління нею;
- 5) визначте, яким чином відбувається фінансування соціальних послуг.

Завдання 3.

Визначте витрати, на які муниципальні послуги мають покриватися за рахунок оплати споживачів і які види сплати споживачів відповідають певним послугам. Для розв'язання завдання використовуйте табл. 2.

Співвідношення муніципальних послуг зі сплатою споживачів

Послуга	Оцінка необхідності застосування оплати споживачів (бали)	Повна (часткова) оплата	Мета оплати	Вид оплати	Перехресна субсидія
1. Водопостачання					
2. Каналізація					
3. Збирання сміття					
4. Комунальні ринки					
5. Автобусні станції					
6. Автостоянки					
7. Дороги					
8. Мости					
9. Парки та зони відпочинку					
10. Лікарні					
11. Середні школи					

Завдання 4.

Дніпродзержинським міським головою було видано розпорядження про підвищення тарифів на транспортні послуги, які надаються населенню міста. Підставою для прийняття такого рішення стало зростання цін на паливо-мастильні матеріали на 5 %, що зробило нерентабельним роботу як спеціалізованих автопідприємств, так і фізичних осіб-підприємців.

Громадянин Л. звернувся до суду з адміністративним позовом про визнання нормативно-правового акту незаконним та його скасування через те, що зміна вартості палива не є підставою для перегляду тарифів, а також відповідне розпорядження не було погоджено з Мінекономіки.

Якими нормативно-правовими актами регулюється порядок розрахунку, встановлення та зміни тарифів на транспортні послуги?

До компетенції яких органів відноситься право встановлювати тарифи на транспортні послуги? Чи потребують відповідні акти на погодження із органами державної влади?

Чи можуть бути акти органів місцевого самоврядування оскаржені членами відповідної територіальної громади у судовому порядку?

Яке рішення в даній ситуації прийме суд?

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Характеристиками послуг, які важливо врахувати для муніципального менеджменту є:

- а) стабільність, динамічність, прогресивність;
- б) ілюзорність, відсутність матеріальної форми, непостійність;
- в) невідчутність, невіддільність від джерела, неможливість збереження, непостійність якості;
- г) стійкість, варіативність, інерційність, швидкість отримання.

2. До моделей розподілу функцій із надання послуг між центральними органами влади і муніципалітетами відносять:

- а) модель дуалізму, модель співпраці, модель тиску;
- б) модель партнерства, модель співробітництва, модель державних трансфертів;
- в) європейську модель, американську модель, азійську модель;
- г) модель відносної автономії, модель представництва, модель взаємодії.

3. Організаційна форма надання послуг може бути представлена такими типами:

- а) передачі, взаємодії, колективізації;
- б) децентралізації, делегування, передачі влади, приватизації;
- в) концентрації, централізації, моделювання;
- г) делегування, партнерства, муніципалізації, комунізації.

4. Методичними підходами щодо встановлення рівня оплати за муніципальні послуги є:

- а) повна оплата, часткова оплата, відсутність оплати;
- б) мінімальна оплата, максимальна оплата;
- в) економічність, конкурентність, доцільність;
- г) пайова оплата, пролонгація оплати, мобільність оплати.

5. До методів муніципального ціноутворення належить:

- а) фінансовий метод;
- б) метод визначення мінімальної ціни;
- в) конкурентний метод;
- г) метод на основі цільового прибутку й урахування беззбитковості.

6. Для послуг характерними є чотири особливості:

- а) нематеріальність, змінність у часі, неможливість накопичення запасів, невіддільність від постачальника;
- б) змінність у часі, невіддільність від постачальника, неможливість зберігання, неможливість накопичення запасів;
- в) нематеріальність, змінність у часі, неможливість зберігання, неможливість накопичення запасів.

7. Неможливість зберігання – це характеристика, що враховується при розробці програми маркетингу щодо:

- а) сфери матеріального виробництва;
- б) сфери послуг;
- в) процесів маркетингу окремих осіб
- г) процесів суспільного маркетингу

8. Державні послуги можуть надаватися органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

- а) так;
- б) ні.

9. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

- а) так;
- б) ні.

10. Адміністративні послуги надаються незалежно від наявності заяв (звернень) фізичних чи юридичних осіб, яких вони стосуються.

- а) так;
- б) ні.

11. Маркетинг послуг – це:

- а) система безперервного узгодження пропонованих послуг з послугами, які користуються попитом на ринку і, які підприємство здатне запропонувати з прибутком для себе і ефективніше, ніж це роблять конкуренти;
- б) вид діяльності, пов'язаний із задоволенням конкретної побутової потреби індивідуального замовника;
- в) обидві відповіді правильні;
- г) правильних відповідей немає.

12. Просування послуги – це:

- а) форма спілкування з фактичними чи потенційними споживачами;
- б) створення позитивного іміджу брендів і підприємства, що сприяє зростанню обсягів реалізації і зміцнює їх конкурентоспроможність;
- в) діяльність щодо класифікації потенційних споживачів (замовників) за якісними та кількісними особливостями їх попиту;
- г) правильних відповідей немає.

13. Класифікація послуг необхідна, щоб:

- а) визначити найважливіші характеристики цього явища, які відрізняють його від інших і тому заслуговують спеціального розгляду;
- б) розглянути, в якій мірі ці виділені характеристики властиві іншим класам;
- в) поліпшити розуміння явища, що вивчається;
- г) усі відповіді правильні.

14. Система обліку реалізованих муніципальних послуг повинна фіксувати результати роботи кожного агента за такими показниками:

- а) обсяг реалізації;
- б) обсяг реалізації у розрахунку на один візит чи телефонний дзвінок;
- в) кількість нових або втрачених клієнтів;
- г) частка ринку на території агента;
- д) отримана маржа;
- е) витрати у розрахунку на одну реалізовану послугу;
- є) правильні відповіді «б» і «в»;
- ж) усі відповіді правильні.

15. Визначте правильну послідовність стадій життєвого циклу послуги:

- а) запровадження – зростання – зрілість – занепад;
- б) запровадження – зростання – занепад;
- в) запровадження – зрілість – занепад.

Теми рефератів:

1. Основні поняття сфери послуг. Динаміка розвитку сфери послуг у світі.
2. Роль сфери послуг в економіці України та зарубіжних країн.
3. Сутність муніципальних послуг.
4. Нормативно-правові засади надання муніципальних послуг.
5. Управління сферою послуг на сучасному етапі розвитку України.
6. Становлення та розвиток маркетингу муніципальних послуг в Україні.
7. Особливості розвитку маркетингу муніципальних послуг у країнах ЄС.
8. Особливості надання муніципальних послуг в Україні та закордоном: порівняльна характеристика.

Тема 4. Підсистеми муніципального менеджменту

План

1. Організаційна підсистема муніципального менеджменту.
2. Функціональна підсистема муніципального менеджменту.
3. Інструментальна підсистема муніципального менеджменту.

Ключові слова: об'єкт муніципального менеджменту, організаційна підсистема муніципального менеджменту, організаційна система, організаційна структура державного органу, організаційна структура державного управління, організація органу управління, організація як процес, функціональна структура державного управління, система, підсистема.

1. Організаційна підсистема муніципального менеджменту

В умовах ринкової економіки поява нових економічних відносин у муніципальних утвореннях – об'єктивна закономірність, але це ускладнює процеси життєдіяльності муніципального утворення, що вимагає нових підходів до управління соціально-економічними явищами й процесами, що відбуваються в територіальній громаді. Саме за допомогою муніципального менеджменту можна створити якісний сучасний ринок муніципальних послуг, що реалізуються в інтересах відповідної територіальної громади. Муніципальний менеджмент є формою забезпечення ефективного управління комплексним економічним і соціальним розвитком всіх категорій муніципальних утворень, які формують інтегровану систему муніципальних утворень всієї держави (табл. 4.1) [131, с. 138]. Як і будь-який інший вид менеджменту, він реалізується за допомогою інструментів, які в сукупності становлять спеціальний організаційно-економічний інструментарій, спрямований на ефективне досягнення цілей розвитку муніципальних утворень.

Підсистемою є виділена за якою-небудь ознакою частина системи, що має характерні риси. Елемент або підсистема являє собою деяку відособлену частину системи і саме структуроутворюючу її частину, оскільки всі елементи перебувають в певній ієрархічній залежності.

Функціональна специфічність є системною ознакою виділення підсистем і елементів. Свою функцію, своє призначення елемент або підсистема може виконати тільки за умови його взаємодії з іншими елементами. І ця взаємодія тим ефективніше, чим більше впорядкованими, організованими є взаємозв'язки елементів.

Тому, докладніше розглянемо такі підсистеми муніципального менеджменту, як організаційна, функціональна й інструментальна за допомогою яких забезпечується задоволення життєво важливих потреб населення, а також різних організацій і підприємств, розташованих на території будь-якого муніципального утворення. Всі ці підсистеми згідно системного підходу є по суті системами, тому що складаються з сукупності взаємопов'язаних елементів.

Характерною особливістю такої сукупності є те, що її властивості, як системи, не зводяться до простої суми властивостей вхідних елементів.

Таблиця 4.1

Елементи підсистем муніципального утворення

<p align="center">Економічна підсистема</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Домогосподарства. 2. Суб'єкти господарювання (приватні підприємці, середній і великий бізнес, державні і муніципальні структури). 3. Фінансові структури (банки, інвестиційні, страхові, лізингові компанії, фонди). 4. Промисловий сектор. 5. Ресурси (матеріальні, природні, трудові, фінансові, технологічні). 6. Торгівельний сектор. 7. Сектор послуг. 8. Міжмуніципальна економіка 	<p align="center">Інфраструктура</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Транспортна система. 2. Зв'язок і комунікації. 3. Житлово-комунальна система. 4. Полігони зберігання та знищення відходів. 5. Території кладовищ. 6. Містобудівна схема. 7. Розміщення промислових об'єктів. 8. Система постачання муніципальних утворень
<p align="center">Соціальна підсистема</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Демографія (чисельність, стать, вік, соціальний і національний склад, кваліфікаційно-професійний рівень). 2. Розподіл доходів і соціальна структура. 3. Соціальна інфраструктура (установи освіти, охорони здоров'я, культури, заклади харчування і побутового обслуговування, житло). 4. Соціальна політика (молодь, пенсіонери, інваліди, малозабезпечені). 5. Соціальні відносини. 6. Громадські комунікації (ЗМІ, інтернет). 7. Громадський порядок, безпека (злочинність, наркоманія). 8. Релігійні конфесії 	<p align="center">Підсистема політичного управління</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Політичні інститути (структура і організація регіональних і муніципальних систем управління). 2. Політичне життя (партії, рухи, організації, система виборів, опозиція). 3. Політична система (взаємини між муніципальною і державною владою). 4. Муніципальна політика (бюджетна, податкова, соціальна, зовнішньоекономічна, техніко-технологічна). 5. Політика муніципальної співпраці (міста-побратими, регіональні та муніципальні асоціації). 6. Столичні і представницькі функції (регіональний, промисловий, торговельний центр регіону). 7. Система правового регулювання. 8. Функції, делеговані регіональною та центральною владою
<p align="center">Ресурси та навколишнє середовище</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Атмосфера та гідросфера. 2. Природні ресурси. 3. Екосистеми та біологічні види. 4. Виснаження і регенерація ресурсів. 5. Збирання і переробка відходів та матеріалів. 6. Забруднення навколишнього середовища. 7. Екологічна деградація. 8. Асимілююча здатність навколишнього середовища 	<p align="center">Людський розвиток</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Громадянські права і свободи людини. 2. Соціальна справедливість та рівень матеріального добробуту. 3. Рівень здоров'я. 4. Право на працю, кваліфікація. 5. Соціальна інтеграція та участь у політичному житті. 6. Спеціалізація, освіта в зрілому віці. 7. Перспектива планування сім'ї. 8. Відпочинок, дозвілля і творчість

Організаційна система – це впорядкована сукупність взаємопов’язаних елементів, що знаходяться між собою у стійких взаємостосунках, які забезпечують їх функціонування і розвиток як єдиного цілого.

Доречно навести думку англійського вченого Б. Робба: «Занадто велика функціональна спеціалізація приводить до виникнення проблем координації», а також третій закон Паркінсона: «Ріст приведе до ускладнення, а ускладненість – кінець шляху».

Організаційна підсистема муніципального менеджменту представлена низкою органів управління та їх структурних ланок, що складаються з окремих елементів, стійких зв’язків і відносин, у межах яких протікають управлінські процеси. Узагальнено організаційну систему муніципального менеджменту можна уявити як взаємопов’язану сукупність активних структурних складових органів місцевого самоврядування, які створюють умови й забезпечують управлінське супроводження процесів життєзабезпечення та життєдіяльності території муніципального утворення.

Місцеве самоврядування в Україні як об’єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

- по-перше, відповідної засади конституційного ладу України;
- по-друге, специфічної форми народовладдя;
- по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Органи місцевого самоврядування є основним суб’єктом муніципального менеджменту і поділяються:

а) за способом утворення (делегування повноважень):

- *на виборні* (відрізняються тим, що населення прямо наділяє їх повноваженнями по вирішенню питань місцевого значення, тобто вибори є не тільки способом створення органів, але й способом наділення їх повноваженнями);

- *інші* (утворювані, призначені, сформовані на добровільній основі з наступним затвердженням, наприклад, комісії представницького органа, вони отримують власні повноваження найчастіше від виборних органів);

б) за ступенем спеціалізації:

- на загального призначення;
- спеціального призначення;

в) за способом прийняття рішень:

- на одноособові;
- колегіальні;

г) за типом виконуваних функцій:

- на представницькі (виконують «проектну» функцію – виявлення та агрегування інтересів населення, розроблення проекту розвитку муніципального утворення;

– виконавчі (виконують «програмну» функцію – прийняття необхідних управлінських рішень; реалізацію інтересів територіальної громади шляхом розроблення та виконання програмами діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на реалізацію проекту розвитку муніципального утворення).

Виконавчі та розпорядницькі органи місцевого самоврядування, а також їх апарат достатньо різноманітні та їх можна класифікувати наступним чином (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Класифікація органів місцевого самоврядування

Спосіб формування	Види органів
За суб'єктом формування	а) утворені радою (виконком, управління, відділи, департаменти); б) утворені виконкомом (комісії, ради); в) утворені головою (ради, служби голови)
За способом формування	а) утворені з затвердженням персонального складу: – за поданням голови (виконавчий комітет); – за поданням громадських організацій (виборча комісія). б) утворені без затвердження персонального складу (управління, відділи); в) утворені на основі кооптації за встановленими нормами (комісії)
За призначенням	а) органи загального призначення (виконком, районна адміністрація); б) органи спеціального призначення (управління, відділи)

В Україні систему органів місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ, міст складають такі невід'ємні ланки єдиного цілого:

а) представницька ланка (сільська, селищна та міська ради) (рис. 4.1). Такий підхід закладено в Європейській хартії місцевого самоврядування, за якою місцеве самоврядування має здійснюватися «радами або зборами».

Термін «рада» відображає колегіальну суть представницького виборного органу влади. Загальний склад ради коливається в межах від 15 до 120 осіб залежно від чисельності населення певної території громади. Рада проводить свою роботу сесійно (не менше одного засідання на квартал).

Кількісний склад представницького органу визначається статутом муніципального утворення і залежить, як правило, від кількості його жителів. У різних країнах різні підходи до визначення чисельності депутатів представницького органу. Так, у більшості штатів США переважають муніципальні ради склад яких у середньому 6–12 осіб. У Японії, склад місцевих рад досить численний – 40–120 членів в асамблеях префектур і 12–100 членів у муніципальних асамблеях. У Франції чисельність радників у муніципальних радах може становити від дев'яти (в комунах з населенням менше 100 осіб), до 69 (у комунах з населенням понад 300 тис. осіб).

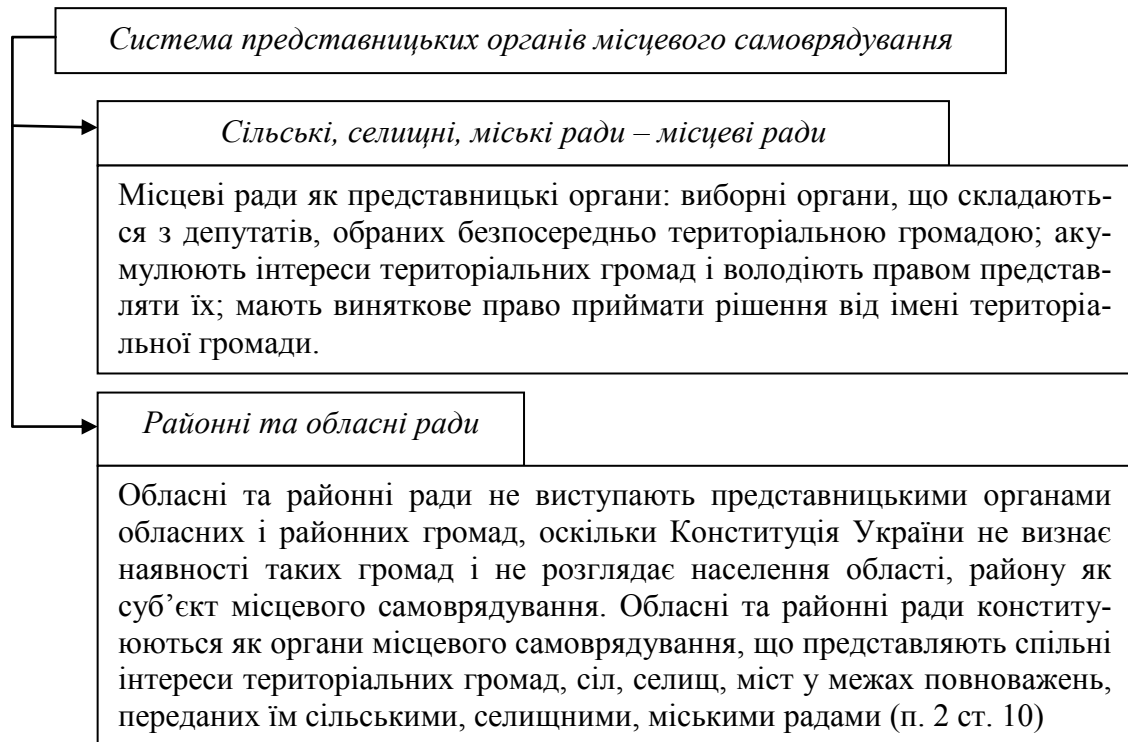


Рис. 4.1. Сільська, селищна, міська рада

Для вивчення, попереднього розгляду та підготовки питань, які належать до відання ради, утворюються постійні комісії, що обираються з числа депутатів. Формуються комісії, відповідно до блоків основних функцій та повноважень органів місцевого самоврядування (наприклад, постійна комісія з питань соціально-економічного розвитку чи з питань соціального захисту). Можуть утворюватися комісії, які враховують особливості тієї чи іншої території (комісія сприяння розвитку народних промислів, комісія з питань охорони заповідної території).

Також, представницька ланка муніципального утворення приймає устав й інші муніципальні нормативно-правові акти, у яких регламентуються структура й порядок формування органів місцевого самоврядування, питання формування й виконання місцевого бюджету, питання володіння власністю й розпорядження об'єктами муніципальної власності й інших питань місцевого значення, віднесені до ведення даного муніципального утворення.

б) *виконавча ланка* (виконавчі органи місцевого самоврядування (виконавчий комітет, управління, відділи, департаменти та інші виконавчі підрозділи) на чолі з, відповідно, сільським, селищним та міським головою) (рис. 4.2). Відповідно до Закону України «Про місцевого самоврядування в Україні» виконавчі органи мають всі ознаки самостійних структурованих органів місцевого самоврядування, які є юридичними особами, наділеними виконавчо-розпорядчими повноваженнями.

Від їх імені видаються нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної ради. Виконавчі органи є відповіда-

Муніципальний менеджмент

льними і підзвітними перед певною радою. Оскільки вони здійснюють також повноваження, делеговані їм державою, то є підконтрольними органам державної виконавчої влади. Вони мають свою структуру з урахуванням специфічних характеристик муніципального утворення.

Так, у селі з населенням до 500 осіб виконавчий комітет взагалі не утворюється, а представлений одноособово сільським головою; в містах – мільонерах виконавчий орган дуже деталізований та структурований відповідно до напрямів діяльності органів місцевого самоврядування (наприклад, може бути більша кількість заступників міського голови, можуть утворюватися функціональні та галузеві управління).

Загалом у структурі виконавчих органів сільської, селищної чи міської ради можна виділити такі блоки організаційних елементів:

- загально-організаційний;
- гуманітарний;
- соціальний;
- економічний;
- блок житлово-комунального господарства.

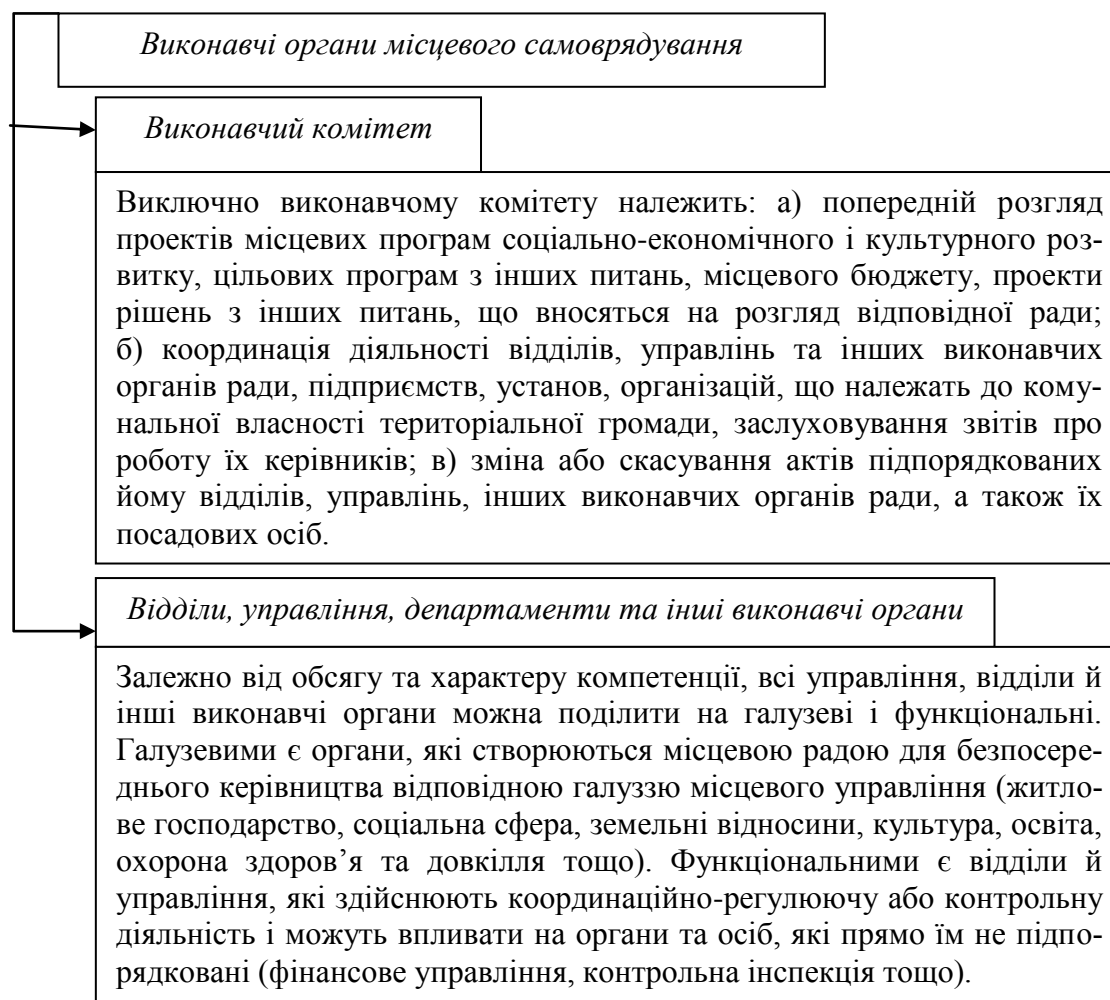


Рис. 4.2. Виконавчі органи місцевого самоврядування

Окрім того, до органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом відносять районні у місті ради та їх виконавчі органи. Певні повноваження місцевого самоврядування виконують і органи самоорганізації населення (вуличні, будинкові, квартальні комітети). У містах Києві та Севастополі, які мають спеціальний статус, до органів муніципального управління відносять міські державні адміністрації, які є органами державної виконавчої влади. Можна також стверджувати, що окремі функції муніципального управління здійснюють і керівні підрозділи підприємницьких структур, особливо тих, що перебувають у комунальній власності, та громадські організації, розміщені на території муніципальних утворень.

Об'єктом муніципального менеджменту є підсистеми муніципального утворення.

Об'єктами муніципального менеджменту є:

1) *функціональні підсистеми органів місцевого самоврядування* (кадрова, фінансова, інформаційна, технологічна);

2) *повністю чи частково* (прямо чи опосередковано, залежно від форм власності) функціонально галузеві підсистеми муніципального господарства: заклади охорони здоров'я, соціального захисту, освіти, правоохоронні органи, підприємства житлово-комунального господарства та міського пасажирського транспорту, суб'єкти малого бізнесу, кредитні й страхові установи та інші утворення, розташовані на території муніципального утворення.

Об'єкти муніципального менеджменту формують внутрішнє середовище муніципального управління, яке разом з мікросередовищем (об'єктами не муніципальної власності, що знаходяться на території муніципального утворення і регулюються органами МС, населенням територіальної громади) становлять сферу, що перебуває в зоні безпосереднього впливу органів місцевого самоврядування).

Зовнішнє середовище муніципального управління становлять чинники, які впливають на муніципальне утворення ззовні: політико-правова, культурна, економічна, соціально-демографічна, природно-екологічна, науково-технічна системи (політики). Елементи внутрішнього і мікросередовища муніципального управління пов'язані з зовнішнім середовищем інформаційними, фінансовими та матеріальними потоками.

Таким чином, виконавчі органи муніципального утворення здійснюють діяльність по виконанню законодавства, а також муніципальних нормативно-правових актів; забезпечують джерела формування та виконання бюджету муніципального утворення; керують муніципальною (комунальною) власністю; організують надання населенню муніципального утворення медичних, освітніх, житлово-комунальних, транспортних та інших послуг; забезпечують практичне рішення питань місцевого значення, віднесених до ведення даного муніципального утворення.

2. Функціональна підсистема муніципального менеджменту

Необхідно розрізняти такі поняття: загальні функції органів місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування та функції муніципального менеджменту (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

Функції органів місцевого самоврядування

Загальні функції органів місцевого самоврядування	Повноваження органів місцевого самоврядування	Функції муніципального менеджменту
Політичні функції покликані забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами	Безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності	Аналіз, оцінка, розробка прогнозів, сценаріїв, програм і планів соціально-економічного розвитку міст районів; налагодження та зміцнення економічних і виробничих зв'язків з іншими містами та районами
Економічні функції полягають у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення	Затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання	Стимулювання збільшення та використання трудового потенціалу муніципальних утворень, їх науково-технічного та інтелектуального ядра; організацію робочих місць, оптимізацію зайнятості та демографічного навантаження на економіку муніципальних утворень і економічно активне населення
Соціальні і культурні функції проявляються у вирішенні різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізації програм соціально-культурного розвитку, управлінні закладами освіти, охорони здоров'я, культури та ін.	Затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання	Підтримка і розвиток соціальної та виробничої інфраструктур; створення умов для розвитку ринкового середовища, її інфраструктури та підприємництва
Екологічна функція полягає у створенні місцевих програм і в участі у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля	Встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів	Ініціювання конкурентної боротьби з надання послуг населенню, у тому числі муніципальними структурами.

	Утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції	Наповнення місцевого бюджету та раціональне його використання; отримання позабюджетних ресурсів; володіння і розпорядження муніципальною власністю, раціональне її використання
--	--	---

У найбільш узагальненому вигляді за характером та змістом управлінської діяльності можна виокремити такі функції органів місцевого самоврядування у сфері економічного й соціального розвитку муніципальних утворень:

1) *політичні* (забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого життя; практична організація реалізації громадою форм прямої демократії; координація діяльності осередків політичних партій; взаємозв'язок з органами державної влади та органами місцевого самоврядування вторинного рівня);

2) *виробничо-економічні* (набуття територіальною громадою статусу муніципальної корпорації, за якої громада та утворені нею органи управління виступають повноправним економічним суб'єктом, що здійснює господарську діяльність з метою отримання матеріально-фінансового чи соціального ефекту, застосовує різні форми управління комунальною власністю);

3) *соціальні* (надання культурно-освітніх, оздоровчих та спортивно-відпочинкових послуг та послуг із соціального забезпечення);

4) *еколого-територіальні* (планування використання території; захист довкілля; організація збирання та зберігання відходів життєдіяльності громади);

5) *захисні* (місцева пожежна служба; охорона громадського порядку; захист споживачів);

6) *комунально-побутові* (забезпечення електро-, водо- і газопостачанням; обслуговування житлового фонду; благоустрій території);

7) *фінансово-економічні* (формування місцевого бюджету; програмування економічного й соціального розвитку муніципального утворення; управління комунальною власністю; регулювання діяльності підприємницького сектору муніципального утворення).

Ці функції відповідають системному підходу до вивчення муніципального утворення. Вони концептуально окреслюють полігон управлінського втручання представницької влади первинного рівня, становлять кістяк динамічних проявів місцевого самоврядування, який за певних історичних, національно-етнічних, політичних, соціальних, економічних умов наповнюється конкретним змістом.

Функції місцевого самоврядування охоплюють усі підсистеми муніципального утворення, а їх внутрішня сутність визначається місією місцевого самоврядування. Історична ретроспекція розвитку самоврядування показує, що названі функції протягом тривалого періоду не змінюються, мінливими є лише форма та методи їх реалізації, що становлять функціональний механізм забезпечення економічного й соціального розвитку муніципального утворення. До того ж, якщо абстрагуватися від національних, соціально-економічних особливостей, можна стверджувати, що загальні функції місцевого самоврядування в більшості країн світу спільні, проте різняться якістю виконання, рівнем державно-муніципального розмежування владного впливу на розвиток певних підсистем територіальних громад базового рівня.

Безпосередньо реалізація функцій місцевого самоврядування здійснюється через виконання конкретних повноважень, які надаються органам місцевого самоврядування законодавством та становлять у сукупності компетенцію цих органів. В Україні у процесі нормативного встановлення повноважень органів місцевого самоврядування простежується державницька теорія самоврядування, що передбачає діяльність самоврядних утворень за принципом: «Дозволено лише те, що передбачено законом». Вихідним правовим документом, що окреслює систему повноважень органів місцевого самоврядування, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Закон передбачає достатній набір повноважень органів місцевого самоврядування, які стосуються всіх підсистем первинної територіальної спільноти, й гіпотетично їх виконання спроможне забезпечити її системний розвиток. Наявність повноважень ще не є свідченням ефективної роботи органів місцевого самоврядування, запорукою забезпечення економічного зростання та підвищення соціального добробуту членів територіальної громади. Повноваження встановлюють рамкові умови функціонування місцевого самоврядування – певне потенційне поле його компетенції. Критерієм ефективності практичної реалізації повноважень місцевого самоврядування є показники стану та розвитку муніципальних підсистем. Детальне дослідження змістовної характеристики повноважень місцевого самоврядування становить предмет муніципального права.

Нові соціально-економічні та політичні реалії, зміни, які відбуваються в об'єкті управління, об'єктивна вимога адаптації первинного рівня місцевого самоврядування до зарубіжних стандартів вимагають імплементації в діяльність органів місцевого самоврядування **функцій муніципального менеджменту**, що є елементами процесу управління, з'єднаними в єдине ціле алгоритмом прийняття управлінських рішень. Функції муніципального менеджменту формують його функціональну підсистему.

До функцій муніципального менеджменту відносять такі функції:

– **прогнозування** (визначення можливого майбутнього соціально-економічно стану муніципального утворення на основі системної ретроспекції його розвитку та чинників, що визначають вектор спрямованості);

- **програмування** (розробки комплексних програм соціально-економічного і культурного розвитку муніципального утворення, цільових програм, які б визначали цілі розвитку, засоби їх досягнення, передбачали ресурсне забезпечення реалізації програмних завдань);
- **стратегічного планування** (встановлення на основі аналізу сильних і слабких сторін муніципальної системи та тенденцій, які в ній простежуються, пріоритетних довгострокових орієнтирів розвитку, формування стратегії розвитку муніципального утворення, яка реалізовуватиметься через конкретні тактичні кроки);
- **оперативного планування** (визначення раціонального варіанта діяльності на поточний короткостроковий період з урахуванням як ситуаційних факторів, так і довгострокових пріоритетів розвитку території);
- **системного аналізу** (врахування в управлінській діяльності поліелементності муніципальної системи та необхідності збалансованого розвитку її підсистем; оцінки абсолютних та відносних, якісних та кількісних параметрів функціонування управлінського об'єкта; формування цілісної та достовірної інформаційної бази муніципальної системи на визначену дату з метою уможливлення аналізу впливу управлінських рішень на її динаміку);
- **моніторингу** (систематичної оцінки процесів, які відбуваються у всіх підсистемах муніципального утворення, виявлення відхилень від визначеного напрямку розвитку та своєчасного й оперативного впливу на них з боку органів МС для їх усунення);
- **соціальної координації** (органи МС повинні бути своєрідним центром тяжіння між членами територіальної громади, соціальними угрупованнями муніципального утворення, підприємствами, концентруючи їх зусилля для виконання спільних завдань на основі формування інституту соціального партнерства);
- **консультування** (надання консультацій та порад підприємцям щодо чинного законодавства, організації ефективного менеджменту та маркетингу; допомоги молоді в процесі профорієнтації);
- **проектного аналізу** (практичного використання апарату різнобічної оцінки інвестиційних проектів);
- **інвестиційного супроводу та координації** (володіння механізмом залучення інвестицій, стимулювання їх послідовного та повного впровадження; узгодження інтересів суб'єктів господарської діяльності, інвесторів у питаннях спільного використання компонентів ресурсного потенціалу муніципального утворення);
- **локального маркетингу** (орієнтації процесу надання членам територіальної громади громадських послуг на потреби окремих сегментів, потрібної якості, якнайкраще, за вигідних умов та в потрібний час; інформування суб'єктів господарювання про кон'юнктуру локального ринку, про конкурентні переваги муніципального утворення);
- **мотивації** (зацікавлення підприємців, членів територіальної громади у реалізації стратегії розвитку муніципального утворення);

– **контролю** (оперативної оцінки ефективності використання природних, у тому числі земельних та водних ресурсів на території муніципального утворення, якості надання послуг комунальними підприємствами, своєчасної ліквідації порушень і зловживань);

– **інновації** (здійснення управлінської діяльності на динамічній основі з урахуванням сучасних розробок у сфері загального й муніципального менеджменту; ініціювання впровадження нововведень у функціонування підсистем муніципального утворення; вивчення та використання передового іноземного та вітчизняного досвіду у сфері місцевого самоврядування базового рівня);

– **організації** (визначення в межах закону структури самоврядних органів стосовно особливостей території; розподілу обов'язків та повноважень між ними та їх підрозділами; вибору організаційних форм управлінської діяльності);

– **моделювання** (визначення поведінки керованої системи в процесі застосування певних управлінських важелів з метою вибору найкращого варіанта управлінської діяльності та прийняття ефективних управлінських рішень);

– **регулювання** (спрямування розвитку управлінського об'єкта в межах програмних орієнтирів шляхом встановлення певних рамкових умов його функціонування).

Ці функції вказують на багатопланову природу основного суб'єкта муніципального управління – органів місцевого самоврядування – як суб'єкта влади, суб'єкта ринкових економічних відносин, громадської інституції – представника інтересів територіальної громади.

3. Інструментальна підсистема муніципального менеджменту

Як і будь-який інший вид менеджменту, муніципальний менеджмент реалізується за допомогою інструментів, які в сукупності становлять спеціальний економічний інструментарій і формують його інструментальну підсистему.

Спеціальний економічний інструментарій муніципального менеджменту є комплексною системою взаємопов'язаних та взаємозалежних інструментів, застосування яких спрямоване на ефективну реалізацію стратегії розвитку муніципальних утворень.

Кожен з інструментів спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту реалізується за допомогою комплексу управлінських технологій. Спеціальний економічний інструментарій муніципального менеджменту спрямовується на реалізацію стратегії розвитку муніципа-

льного утворення в рамках стратегічного управління. Формування набору інструментів муніципального менеджменту з урахуванням характеристик конкретного муніципального утворення та стану зовнішнього середовища в певний момент часу відбувається за допомогою апарату ситуаційного управління.

Елемент інструментарію	Зміст елемента	Значення та перспективи впровадження елемента
Стратегічне планування	Формування цілісної системи визначення стратегії розвитку МУ (муніципального утворення) на основі окреслення довгострокових пріоритетів і конкретних заходів з їх реалізації	Забезпечення програмованості та визначеності розвитку МУ
Муніципальний фінансовий менеджмент	Управління муніципальними фінансовими ресурсами та фінансовими відносинами, які виникають у процесі їх руху	Створення прозорості руху фінансових потоків
Муніципальна логістика	Управління рухом матеріальних, фінансових та інформаційних потоків у МУ	Усунення бар'єрів у процесі руху ресурсопотоків
Муніципальний (локальний) маркетинг	Комплексна система одержання інформації про стан певних підсистем МУ, забезпечення його просування в умовах жорсткої конкуренції	Надання якісних послуг
Проектний менеджмент	Забезпечення комплексного розвитку МУ як складної системи проектів з конкретними цілями, ресурсами і часовими рамками	Узгодження інтересів органів МС, кредитних установ, громадських організацій
Кадровий менеджмент	Управління кадровим забезпеченням органів МС.	Залучення професійних менеджерів
Інформаційні технології	Використання сучасних інформаційних технологій.	Інформатизація та автоматизація управління
Ризик-менеджмент	Зменшення впливу зовнішніх та внутрішніх ризиків розвитку МУ	Забезпечення стабільності розвитку МУ
Антикризове управління	Попередження кризових ситуацій	Усунення чинників виникнення криз

Спеціальний економічний інструментарій муніципального менеджменту є динамічною системою, що удосконалюється й модифікується в рамках світових, національних та регіональних трансформаційних процесів, набуваючи нових проявів та інноваційних технологій реалізації.

Запитання для самоконтролю:

1. Визначення поняття «спеціальний економічний інструментарій муніципального менеджменту».
2. Програмований контроль.
3. Які особливості інституційної взаємодії державного управління та місцевого самоврядування в Україні?
4. Які перспективи реформування законодавства про місцеві вибори?
5. Вкажіть можливі шляхи вдосконалення організаційних структур муніципального менеджменту.
6. Визначте практичні прояви організаційної, функціональної та інструментальної систем муніципального менеджменту на прикладі окремих муніципальних утворень.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Запропонуйте власну програму відродження міського будинку культури шляхом перетворення його на центр відпочинку за допомогою використання інструментів маркетингу диференціації послуг. Чи можливе, на Вашу думку, та як саме у межах реалізації такої програми використання механізму бюджетування соціальної сфери муніципального утворення? Відобразіть цей процес схематично.

Завдання 2.

За допомогою використання концепції стадій життєвого циклу муніципального проекту, у табличній формі покажіть можливі заходи органів місцевого самоврядування та охарактеризуйте інструменти, що необхідно використовувати у процесі модернізації комунального ринку. Вихідними даними є: термін реалізації проекту – 2 роки; проект реалізується за допомогою залучення іноземних інвестицій.

Завдання 3.

Ви працюєте муніципальним менеджером. Міським головою Вам доручено розроблення структурної схеми веб-сайту муніципального утворення. Які блоки веб-сайту та яке їхнє змістове навантаження Ви запропонуєте? Вихідними характеристиками муніципального утворення є: місто обласного підпорядкування; центр адміністративного району; населення 150 тис. чол.; неподалік від міста знаходяться розвідані родовища паливно-енергетичних ресурсів; наявний залізничний вузол; відстань від державного кордону складає 50 км; у місті знаходиться замок XVIII століття з парковим комплексом в англійському стилі.

Завдання 4.

На території міста Миколаєва розташовані чотири державних вищих закладів освіти III–IV рівнів акредитації. Запропонуйте можливі шляхи щодо використання наукового та освітнього потенціалу міста для підвищення конкурентоздатності муніципального утворення. Схематично побудуйте

систему зв'язків, що формуються між вищими закладами освіти, з одного боку, та органами муніципального управління, підприємствами місцевого господарства, з другого.

Завдання 5.

Вами проводиться маркетингове дослідження щодо розвитку об'єктів сфери відпочинку в мікрорайонах муніципального утворення. Складіть анкету-питальник для з'ясування думки населення щодо цієї проблеми.

Завдання 6.

У місті Арбузинка налічується 35 000 мешканців. Після скорочення виробництва на заводі зрошувальних систем та швейній фабриці рівень безробіття в місті сягнув 45 % працездатного населення. Муніципальне утворення знаходиться на перетині автомагістралей «Київ – Одеса» та «Вінниця – Херсон». У 10 км від міста розташовано площі заповідного степу з козацькими могилами. Через місто протікає річка Південний Буг, береги якої забруднено побутовими відходами. Міст через річку – аварійний. За допомогою використання алгоритму стратегічного планування, розробіть концепцію стратегічної програми розвитку муніципального утворення на 10 років.

Завдання 7.

Побудуйте логічно-структурну схему муніципального утворення як надскладної відкритої системи, що функціонує та розвивається в агресивному конкурентному середовищі.

Завдання 8.

Здійсніть розподіл системи муніципального утворення на окремі підсистеми з метою виявлення проблем та пошуку шляхів підвищення ефективності їх функціонування на основі використання загальнонаукових та спеціальних методів.

Тестові завдання для перевірки знань:

1. До підсистем муніципального менеджменту належать:

- а) політична, соціальна, економічна;
- б) організаційна, функціональна, інструментальна;
- в) територіальна, регіональна;
- г) місцева, локальна, організаційно-правова.

2. Загальними характеристиками підсистем муніципального менеджменту є:

- а) відкритість, точковість;
- б) економічність, раціональність, беззбитковість;
- в) ймовірнісність, динамічність, комплексність, відкритість;
- г) прогресивність, інноваційність, динамічність.

3. До прогностично-планувальних функцій муніципального менеджменту належать:

- а) прогнозування, програмування, стратегічне планування, оперативне планування;
- б) моніторинг, проектний аналіз, системний аналіз, управлінський облік;

- в) координація, консультування, інвестиційний супровід;
- г) маркетинг, організація, інновація.

4. До рамково забезпечуючих функцій муніципального менеджменту належать:

- а) моніторинг, проектний аналіз, системний аналіз, управлінський облік;
- б) маркетинг, організація, інновація;
- в) координація, консультування, інвестиційний супровід;
- г) моделювання, мотивація, контроль, регулювання.

5. Елементами спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту є:

- а) управління ризиками, інноваційна політика, моделювання;
- б) оперативне управління, прогнозування, системний аналіз;
- в) антикризове управління, банкрутство, місцеве фінансування;
- г) стратегічне управління, фінансовий менеджмент, муніципальна логістика, муніципальний (локальний) маркетинг.

6. Сукупністю різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, за допомогою яких здійснюються функції й повноваження місцевого самоврядування, та елементів системи територіального устрою держави, в межах яких функціонує місцеве самоврядування є:

- а) правові основи місцевого самоврядування;
- б) організаційні основи місцевого самоврядування;
- в) матеріально-фінансові основи місцевого самоврядування;
- г) контрольні основи місцевого самоврядування.

7. Фундаментальною правовою основою побудови системи місцевого самоврядування, організації і діяльності його органів є:

- а) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- б) документи міжнародного значення;
- в) Конституція України;
- г) рішення органів місцевого самоврядування.

8. Суб'єктами муніципального менеджменту є:

- а) органи місцевого самоврядування;
- б) органи державної влади;
- в) муніципальне господарство;
- г) територіальні громади та утворені ними органи місцевого самоврядування.

9. За ступенем спеціалізації органи місцевого самоврядування можуть бути:

- а) загального та спеціального призначення;
- б) одноособовими та колегіальними;
- в) представницькими та виконавчими;
- г) соціальними, економічними, фінансовими.

10. За способом прийняття рішень органи місцевого самоврядування поділяються на:

- а) одноособові та колегіальні;
- б) загального та спеціального призначення;

- в) виборні та призначені;
- г) представницькі та виконавчі.

11. До органів місцевого самоврядування на первинному рівні в Україні належать:

- а) обласна та районна ради;
- б) сільська, селищна, міська територіальні громади;
- в) сільська, селищна та міська ради і їх виконавчі органи;
- г) сільська, селищна та міська територіальні виборчі комісії.

12. Правоохоронну функцію у діяльності органів місцевого самоврядування:

- а) складають повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на підвідомчій території;
- б) складає охорона правопорядку силами народної дружини;
- в) складає охорона громадського порядку, що є необхідною умовою підтримання на території громади режиму законності, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних і судових органів, а також різноманітних державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду і контролю за дотриманням законодавства;
- г) інше.

13. Серед функцій органів місцевого самоврядування можна виділити (за сферою діяльності):

- а) нормотворча;
- б) дозвільно-реєстраційну;
- в) забезпечення комплексного розвитку території громади;
- г) контрольна;
- д) інші.

14. Функція соціального захисту населення як пріоритетна у діяльності органів місцевого самоврядування:

- а) показує, що виконавчі органи місцевого самоврядування мають повноваження щодо вирішення, відповідно до законодавства, питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці;
- б) спрямована, на пом'якшення наслідків нинішнього економічного перехідного періоду, на стабільне покращення рівня життя населення, на боротьбу з бідністю, безробіттям, забезпечення достатнього життєвого рівня, особливо для соціально незахищених верств населення);
- в) інше.

15. Систему представницьких органів місцевого самоврядування складають:

- а) сільські, селищні, міські ради, районні в місті ради (у випадку їх створення), які представляють територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування.
- б) обласні та районні громади;
- в) інше.

Теми рефератів:

1. Місцеве самоврядування як демократичний інститут держави.
2. Перспективи проведення децентралізації і деконцентрації виконавчої влади в Україні.
3. Регіональні особливості розвитку місцевого самоврядування в Україні.
4. Державний контроль за роботою органів місцевого самоврядування в Україні.
5. Національні особливості розвитку місцевого самоврядування.
6. Територіальні громади як базові одиниці адміністративно-територіального устрою.

Тема 5. Кадровий менеджмент в муніципальному управлінні

План

1. Кадровий менеджмент.
2. Мотивація персоналу.
3. Особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: посадова особа місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, кадровий менеджмент, добір персоналу, мотивація персоналу, професійна перепідготовка персоналу, кадрове діловодство, управління персоналом.

1. Кадровий менеджмент

Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування залежить від кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, адже вирішення життєвих потреб жителів територіальних громад покладається саме на посадових осіб органів місцевого самоврядування. *Посадовою особою місцевого самоврядування* визнається особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Від діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування залежать умови життя мешканців конкретного муніципального утворення. Все це свідчить про те вагоме значення, яке має кадровий менеджмент для забезпечення сталого розвитку муніципального утворення, покращання якості соціальних послуг, що надаються громадянам.

Посадові особи органів місцевого самоврядування (муніципальні службовці) мають відігравати ключову роль у здійсненні реформ на місцевому рівні. Вони повинні бути ініціаторами і головними проектувальниками демократичних перетворень, ефективними менеджерами, що реалізують відповідні програми соціально-економічного розвитку територій.

За даними Державної служби статистики загальна чисельність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на кінець 2010 року становила 379 283 особи. З них в органах державної влади працювало 279 500 державних службовців, в органах місцевого самоврядування – 99 783 посадові особи місцевого самоврядування.

Отже, кадровий менеджмент у муніципальному управлінні має певні особливості, що пов'язано зі специфікою служби в органах місцевого самоврядування. *Служба в органах місцевого самоврядування* – це професійна діяльність осіб, які займають посади в органах місцевого самоврядування [168]. Посади в органах місцевого самоврядування класифікуються таким

чином: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються чи затверджуються радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Так, загальна кількість посадових осіб місцевого самоврядування станом на 1 січня 2009 р. в Україні становила 100 582, з яких повну освіту мали лише 66,2 %.

Кадровий менеджмент – один з найважливіших функціональних механізмів муніципального менеджменту, який передбачає застосування системи спеціального інструментарію управління персоналом, а саме: *прогнозування і планування потреби в кадрах, добору та відбору персоналу, організації та розвитку персоналу, мотивації кадрів, обліку та контролю кадрової роботи* (табл. 5.1) необхідного для формування та досягнення цілей місцевого самоврядування.

Таблиця 5.1

Основні елементи кадрового менеджменту в муніципальному управлінні

Елемент кадрового менеджменту	Зміст елемента
1. Планування потреби в персоналі	Визначення організаційної структури, прогноз зміни внутрішнього та зовнішнього середовища, аналіз стратегічних та оперативних завдань розвитку організації, розрахунок потреби в персоналі відповідно до затвердженого переліку робіт, розробка, затвердження штатного розпису
2. Добір і відбір персоналу (розробка плану добору і відбору персоналу)	Визначення джерел, процедури оцінки, відбору та добору кадрів на вакантні посади, розробка та застосування методів добору персоналу, визначення процедури відбору працівників (співбесіда, тестування, анкетування, інтерв'ю), визначення критеріїв відбору кадрів, проведення конкурсів, випробувань та стажування працівників, встановлення тривалості випробувального терміну
3. Організація та розвиток персоналу	Розробка програм організаційного і кадрового розвитку, створення систем саморозвитку персоналу, забезпечення безперервної професійної освіти, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів, навчання персоналу, тренінги, розробка індивідуальних планів професійного розвитку працюючих, забезпечення системи просування по службі, планування кадрових переміщень, атестація кадрів, системи стажування працівників, формування кадрового резерву, ротація кадрів, планування кар'єри
4. Мотивація і стимулювання праці	Визначення систем та критеріїв оцінки результатів праці, проведення поточного контролю результативності праці, виконавської дисципліни та ефективності діяльності працюючих, застосування систем оплати праці та преміювання працюючих, запровадження системи пільг, матеріальних та нематеріальних стимулів для працівників
5. Облік та контроль кадрової роботи	Системи обліку кадрів, документальне та організаційне забезпечення роботи з кадрами, оцінка ефективності кадрової політики

Головне в кадровому менеджменті – вміння працювати з людьми, правильно їх підбирати і оцінювати, підвищувати їх кваліфікаційний рівень. Система кадрового менеджменту в муніципальному управлінні формується під впливом динамічного внутрішнього та зовнішнього середовища муніципальних утворень, особливостей їх економічного і соціального розвитку, а також стратегічних цілей та оперативних завдань функціонування. Здійснення всіх елементів кадрового менеджменту в муніципальному управлінні ґрунтується на застосуванні спеціальних прийомів, засобів, технологій професійного відбору кадрів.

Відбір кадрів – це процес вивчення психологічних і професійних якостей працівника з метою виявлення його придатності для виконання обов'язків на певному робочому місці чи посаді й вибору із сукупності претендентів найбільш придатного з урахуванням відповідності його кваліфікації, спеціальності, особистісних якостей і здібностей відповідно до характеру діяльності, інтересів організації і його власних [31, с. 134].

Для відповідності сучасним тенденціям професійний відбір повинен обов'язково включати чітко розроблений кадровими службами механізм відбору кадрів. Основними етапами відбору персоналу є:

- *планування кадрів* (розробка плану майбутніх потреб у людських ресурсах, урахування змін, які відбуваються в житті працівників (службові переміщення, довготривалі відпустки, вихід на пенсію та ін.);
- *вербування кадрів* (безперервна робота з пошуку й залучення необхідних спеціалістів, створення резерву потенційних кандидатів на всі посади);
- *відбір кадрів* (оцінка професійно важливих ділових та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади);
- *визначення заробітної плати та пільг* (розробка справедливої й гнучкої структури заробітної плати та пільг, яка б урахувала внесок та результати праці кожного працівника);
- *реалізація політики мотивації*;
- *професійна адаптація* (ефективне пристосування нових працівників до організації, колективу і посадових обов'язків; забезпечення сприятливого психологічного клімату колективу, комфортного робочого місця та навколишнього виробничого середовища);
- *навчання персоналу* (розробка програм професійної підготовки нових спеціалістів, управління професійною кар'єрою працівників організації);
- *атестація кадрів* (розробка методик об'єктивної якісної і кількісної оцінки результативності праці кожного спеціаліста, визначення рівня його кваліфікації);
- *перестановка кадрів* (розробка структури переміщення працівників на інші посади за результатами атестації (підвищення, пониження, переведення, звільнення);
- *підготовка керівних кадрів* (розробка програм, спрямованих на підвищення ефективності праці керівників);
- *створення кадрового резерву серед молодих спеціалістів* [61, с. 18].

Однією з найбільших проблем при формуванні кадрового резерву є недотримання вимог щодо пропорційного представництва кожної статі під час зарахування до кадрового резерву. Так, до кадрового резерву на 2012 рік зараховано 74 жінки (21,3 % від загальної кількості) та 273 чоловіка (78,7 % від загальної кількості).

У зв'язку з цим, що головна функція муніципального менеджменту в Україні це надання якісних послуг населенню. Умови служби в органах місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності.

Добір персоналу – це процес оцінки професійних і соціально-психологічних якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для виконання посадових обов'язків. Політика кадрового добору персоналу в органи місцевого самоврядування повинна базуватися на принципах системності та наукового забезпечення.

Процедура добору персоналу є динамічною, безпосередньо пов'язаною із змінами зовнішнього та внутрішнього середовища органу МС як організації, і здійснюється в декілька етапів:

- прогнозування та планування потреби в кадрах;
- визначення та ідентифікація спеціальних індивідуальних якостей претендентів на посаду;
- обґрунтування і використання відповідних каналів набору персоналу.

Прогнозування і планування потреби в кадрах передбачає:

- дослідження внутрішнього середовища організації та врахування змін зовнішніх чинників – орієнтації діяльності на надання нових послуг, запровадження інноваційних інформаційних та комунікаційних технологій;
- визначення майбутніх можливостей організації – на основі використання статистичних, експертних методів, розробки процедури для розрахунку необхідної у майбутньому кількості працівників;
- обґрунтування майбутніх потреб організації в кадрах – шляхом визначення компетенції, навичок, що будуть вимагатись від працівників;
- розробку програми розвитку персоналу для розв'язання проблем, що з'являються в організації – через визначення невідповідності між можливостями розвитку організації та майбутніми потребами в кадрах, розробку програм щодо забезпечення кадрового потенціалу.

Визначення та ідентифікація спеціальних індивідуальних якостей претендентів на посаду передбачають, що при доборі персоналу повинні враховуватися спеціальні критерії відбору претендентів на конкретну посаду, зокрема: рівень освітньо-професійної кваліфікації, досвід управлінської діяльності, віковий ценз, морально-психологічні якості, мотивація праці тощо.

Каналами набору персоналу можуть бути:

- *внутрішні канали* – через набір претендентів із числа співробітників організації; (просування по службі, участь у наборі самопретендентів і претендентів, тобто осіб, які працюють в організації, і їх просування по службі

відбувається на основі планування наступності (за шаблями кар'єри, з кадрового резерву), за конкурсом або у разі відповідної рекомендації (керівника, працівників організації або колишніх працівників);

– *зовнішні канали набору (вербування)* – через центри зайнятості, бюро з працевлаштування, центри кар'єри, професійні асоціації, навчальні заклади, консультантів з працевлаштування, консультантів з пошуку (так званих мисливців за головами), участь у захистах дипломних та магістерських робіт випускників навчальних закладів;

– *канали, що ґрунтуються на використанні PR-технологій* (радіо, телебачення, преса, реклама, «дні відкритих дверей», виставки, конференції, Інтернет, ярмарки вакансій тощо).

До традиційних методів добору персоналу належать: інтерв'ю (в тому числі ситуаційне); анкетування; тестування (психологічне, особистісне, графологічне, відбіркове для кожної конкретної посади); співбесіда; кейс-метод (участь у вирішенні ситуаційних завдань); конкурсний відбір. В органах місцевого самоврядування як у специфічних організаціях конкурсний відбір є обов'язковим.

Проведення конкурсу на заміщення вакантних посад в органах місцевого самоврядування регулюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15 лютого 2002 р. № 169. Відповідно до порядку проводиться конкурсний відбір на заміщення вакантних посад посадових осіб органів місцевого самоврядування **третьої-сьомої категорій**. Для проведення конкурсу розпорядженням голови органу місцевого самоврядування утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії.

Система особистісних даних, якісних та кількісних характеристик осіб, які претендують на роботу в органах муніципального управління, формується у спеціальних професіограмах, загальна структура яких представлена у табл. 5.2.

Таблиця 5.2

Типова структура професіограми

Характеристика претендента	Зміст
1. Особисті дані	Вік, стать, сімейне становище
2. Фізичні ознаки	Стан здоров'я, зовнішній вигляд
3. Інтелектуальні характеристики	Здатність до висловлення думок, сприйняття нової інформації
4. Освітні характеристики	Освіта, знання, технічні здібності
5. Професійні якості	Досвід, стаж, якість і складність роботи, що виконується
6. Мотивація праці	Економічна, професійна, родинна мотивація
7. Риси особистості та характеру	Енергійність, творчий підхід до роботи, посидючість, виконавчість, відповідність етичним нормам
8. Стиль життя	Характер дозвілля, нахилів, тип соціальних відносин

Кадровий менеджмент у муніципальному управлінні досить часто спирається на інститут стажування. Так, зокрема, з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей персоналу, що претендує на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, призначення на які здійснюється головою органу місцевого самоврядування, може проводитись його *стажування* терміном до двох місяців.

З метою об'єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на заміщення вакантних посад в органах місцевого самоврядування конкурсною комісією відповідного органу, в якому оголошено конкурс, проводиться *іспит*. Під час іспиту перевіряються знання Конституції України, законів України. Кандидати, які вперше зараховуються (обираються) на посади в органи місцевого самоврядування, мають скласти Присягу і підписати її текст, визначений у статті 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». А новообрані сільські, селищні, міські голови, голови обласних, районних, районних у містах рад складають Присягу на сесії відповідної ради.

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування може встановлюватися **випробування терміном до шести місяців**. Випробування обумовлюється угодою сторін при укладанні трудового договору. Умова про встановлення випробування повинна бути визначена в розпорядженні голови органу місцевого самоврядування про прийняття осіб на відповідну посаду. Коли строк випробування закінчився, а посадова особа продовжує працювати, то вона вважається такою, що витримала випробування, і наступне розірвання трудового договору допускається лише на загальних підставах, відповідно до чинного законодавства.

За рішенням органу місцевого самоврядування створюється *кадровий резерв для зайняття посад і просування по службі*.

Кадровий резерв формується:

- із посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування і рекомендовані атестаційною комісією на вищі посади;
- державних службовців, які бажають перейти на службу в органи місцевого самоврядування;
- спеціалістів виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер;
- випускників вищих навчальних закладів відповідного профілю, у тому числі зарахованих на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління.

2. Мотивація персоналу

Мотивація персоналу – це функція менеджменту, яка полягає у формуванні у працівників стимулів до праці, а також у тривалому впливі на пра-

цівників з метою зміни їх цінностей та орієнтирів діяльності відповідно до завдань розвитку організації. Через систему мотивації у кадровому менеджменті забезпечується досягнення особистих цілей працюючих, за допомогою мотивації персоналу в муніципальному менеджменті розв'язується система взаємопов'язаних завдань:

- досягнення мети діяльності органу місцевого самоврядування;
- мотивація учасників муніципальних проєктів;
- мотивація підвідомчих підприємств та організацій, що функціонують у муніципальному утворенні;
- підвищення результативності діяльності кожного працівника й організації в цілому;
- формування іміджу організації;
- формування позитивного іміджу муніципального утворення;
- створення сприятливого морально-психологічного клімату.

В основі мотивації кадрів лежать класичні теорії мотивації, як-от: піраміда потреб А. Маслоу, ХУ-теорія Д. Мак-Грегора, двофакторна модель Ф. Херцберга.

Процедура мотивації праці ґрунтується на врахуванні системи чинників, таких як: **цікава робота**, завоювання авторитету (влади), можливість приймати рішення, визнання якісних результатів праці персоналу, позитивне ставлення керівництва до працівника, винагорода за якісно виконану роботу, можливості зростання працівника (професійного, творчого, особистісного), можливість службового просування (підвищення компетенції та розвитку професійно-ділових якостей), соціальний статус (почуття причетності до процесу досягнення мети організації, комфортний морально-психологічний клімат).

Відпрацьовано методи управління, що забезпечують підвищення мотивації персоналу. До них слід віднести:

- підвищення результативності роботи, зацікавленості в ній працівників за допомогою розширення їхніх повноважень щодо прийняття рішень;
- розподіл нових службових обов'язків з урахуванням урізноманітнення змісту роботи;
- зміна стилю управління, орієнтація на працівника;
- забезпечення зворотного зв'язку;
- надання можливості навчання, підвищення кваліфікації, просування по службовій драбині;
- забезпечення достатньої заробітної плати та пільг (створення сприятливих житлових умов, медичне страхування, надання відпусток, інших соціальних гарантій);
- планування кар'єри і підвищення кваліфікації.

Відповідно до наявних теорій мотивації виділяють такі *етапи мотивації персоналу*:

1) планування мотивації – визначення та ієрархія потреб об'єкта управління (персоналу, керівників підприємств та організацій, учасників муні-

ципальних проєктів); аналіз взаємозв'язку між потребами і стимулами; планування цілей та завдань мотивації; вибір способів мотивації;

2) здійснення мотивації – забезпечення умов для мотивації, гарантування винагороди за отримані результати, переконання персоналу в досяжності поставлених завдань;

3) управління мотивацією та контроль за результатами мотивації – контроль мотиваційного процесу, коригування мотиваційних стимулів.

У роботі з персоналом повинні враховуватись такі мотиваційні стимули (фактори): досягнення успіху і професійне зростання, гарантована зайнятість, комфортні умови роботи, можливість просування по службі, винагорода, компетентне керівництво, відчуття причетності до справи, приємна, дружня атмосфера, цікава робота, задоволення від роботи, визнання особистих досягнень і здібностей.

Аналіз діяльності та оцінювання персоналу пов'язані з усіма елементами кадрового менеджменту в муніципальному управлінні, зокрема з плануванням, добором та відбором персоналу, стимулюванням та мотивацією, професійним зростанням та розвитком персоналу тощо.

Аналіз діяльності персоналу проводиться для отримання об'єктивної інформації про виконання посадових інструкцій, функцій та обов'язків, визначення потреб у підготовці персоналу, про систему знань, умінь та навичок, необхідних для виконання конкретних функцій, застосування стимулів та компенсацій працюючим.

З метою здійснення аналізу та оцінювання діяльності персоналу використовуються *спеціальні технології*, а саме: кваліметричні методи оцінювання персоналу; створення стандартизованих специфікацій професій та посад; функціональні обстеження; інтерв'ю з метою оцінювання; атестація.

Кваліметричні методи оцінювання персоналу належать до методів формалізовано-рейтингової оцінки та полягають у застосуванні кількісного підходу до оцінки діяльності муніципальних службовців. Вони дають змогу уникнути суб'єктивізму, який великою мірою може визначати оцінку атестаційної комісії.

Функціональне обстеження є формою реалізації функції функціонального аналізу в муніципальному кадровому менеджменті й полягає у визначенні відповідності працівника органу місцевого самоврядування та роботи, яку він виконує, посадовій інструкції та професійно-кваліфікаційним характеристикам.

Оцінювання персоналу ґрунтується на застосуванні системи *критеріїв*, зокрема таких: професійні, особистісні, комунікативні навички; здатність виконувати різні види робіт і орієнтуватись в умовах, які швидко змінюються; якість роботи; ставлення до роботи, мотивація; інноваційна діяльність та ініціативність; творчий потенціал; взаємодія з іншими членами колективу тощо.

З метою підвищення ефективності діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні проводиться їх *атестація* на основі Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого

самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1440. Передбачено, що атестація посадових осіб місцевого самоврядування **проводиться періодично один раз на чотири роки.**

На кожну посадову особу, яка підлягає атестації, готується службова характеристика, що підписується керівником відділу, управління та іншого виконавчого органу, в якому вона працює, і подається до спеціально створеної комісії не пізніше ніж за тиждень до проведення атестації.

Розвиток персоналу в системі кадрового менеджменту посідає особливе місце, оскільки спрямований на забезпечення неперервної професійної освіти працівників як основи ефективного муніципального управління, на запровадження інноваційних технологій муніципального менеджменту, підвищення якості надання управлінських послуг, просування по службі та стимулювання персоналу, на адекватне кадрове забезпечення виконання новітніх функцій управління економічним і соціальним розвитком муніципальних утворень.

Розвиток персоналу в органах муніципального управління передбачає застосування процедур аналізу, планування та організації розвитку персоналу, зокрема: аналізу наявного рівня професійної та освітньо-кваліфікаційної підготовки працюючих; планування потреби у його підвищенні відповідно до змін зовнішнього та внутрішнього середовища організації; розробки програм, стратегічних та оперативних планів розвитку персоналу з урахуванням як потреб організації, так і індивідуальних потреб працюючих; організаційно-функціонального та інформаційно-комунікативного забезпечення процесу підготовки кадрів.

Для забезпечення цієї функції кадрового менеджменту використовують різні методи підготовки персоналу (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

**Методи підготовки персоналу
в органах муніципального управління**

Група методів	Вид методів
1. За місцем підготовки	– на робочому місці (спостереження, закріплення наставника, показ, ротація – стажування на суміжному робочому місці); – не на робочому місці (консультування, «круглі столи», соціологічні дослідження, вивчення ситуацій – «кейс-метод», моделювання конкретних функцій та завдань, використання комп'ютерних навчальних програм, дистанційне навчання)
2. За формою підготовки	– самопідготовка; – цільова підготовка (випускників вищих навчальних закладів); – підвищення кваліфікації (короткотермінове, тематичне, довготермінове у навчальних закладах спеціального спрямування); – професійна перепідготовка (за спеціальностями «державне і муніципальне управління»); – стажування фахівців (в органах державного і муніципального управління в Україні, за кордоном, у провідних навчальних закладах, науково-дослідних установах, підприємствах, організаціях тощо)

Підвищення кваліфікації кадрів органів муніципального управління здійснюється з метою усунення суперечностей між необхідним і наявним професійним та освітньо-кваліфікаційним рівнями працюючих, для оновлення теоретичних знань і практичних умінь та навичок працівників органів управління муніципальними утвореннями.

Професійна перепідготовка персоналу – елемент безперервної підготовки кадрів, який передбачає отримання працівниками органів муніципального управління освіти, яка б давала змогу ефективно виконувати функції муніципального менеджменту, адекватним змінам внутрішнього та зовнішнього середовища, зокрема освіти за спеціальностями «державне та муніципальне управління» і «державна служба».

Стажування фахівців органів управління муніципальними утвореннями проводиться з метою набуття новітніх знань, освоєння інноваційних підходів до муніципального менеджменту, вивчення передового досвіду, отримання професійних та організаторських навичок виконання функцій на займаній (або вищій) посаді.

Процес кадрового менеджменту в системі муніципального управління в цілому повинен бути спрямованим на забезпечення швидкості та ефективності добору кадрів. *Цікавим є досвід Канади щодо здійснення «електронного відбору та оцінювання персоналу», який передбачає «електронне» прийняття на роботу на основі web-ресурсів, проведення електронного тестування та відхід від традиційної «паперової» процедури прийняття на роботу до електронної.*

Отже, система кадрового менеджменту в муніципальному управлінні є складним та багатоаспектним процесом, що потребує акумулювання зусиль та ресурсів муніципального утворення і спрямований на максимальне задоволення потреб територіальної громади у споживанні якісних управлінських послуг.

3. Особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування

Концепція управління персоналом – це система теоретичних та методологічних поглядів щодо розуміння та визначення сутності, змісту, цілей, завдань, критеріїв, принципів та методів управління персоналом, формування механізмів для їх реалізації в умовах конкретної організації. Конкретизація загальної концепції відбувається за допомогою кадрової політики та кадрової роботи.

Головна мета щодо управління персоналом полягає у формуванні висококваліфікованого, відповідального за доручену йому справу персоналу, який здатен сучасно мислити та розвивати почуття професійної гідності, забезпечувати соціальну ефективність колективу. Створення ефективної моделі управління персоналом сприятиме розкриттю потенціалу у кожного працівника, підвищуватиме продуктивність праці та сприятиме реалізації

принципів корпоративної та соціальної культури установи, підприємства, закладу, органу публічної влади.

Особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні:

– процеси удосконалення адміністративно-територіального устрою та підвищення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем територіальних громад та забезпеченні комплексного розвитку муніципальних утворень висувають нові вимоги до якісних професійно-кваліфікаційних характеристик працівників органів місцевого самоврядування, здатних застосовувати інноваційний інструментарій муніципального управління;

– формування представницьких органів та посад в органах місцевого самоврядування здійснюється територіальною громадою муніципального утворення на виборних засадах. Це зумовлює ймовірність обрання керівником органу місцевого самоврядування громадсько-політичного чи культурно-просвітницького діяча, що не є управлінцем (муніципальним менеджером). У такому контексті зростає потреба в розвитку професійно-ділових та освітньо-професійних якостей депутатів місцевих рад;

– періодичність оновлення депутатського корпусу, а також міських, селищних та сільських голів внаслідок проведення виборів до місцевих рад, динамічність законодавства у сфері державного і муніципального управління зумовлюють необхідність організації належного інформування про зміни в нормативно-правовій базі та навчання ефективних форм і методів роботи депутатів і персоналу муніципальних органів;

– аналіз кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування після чергових виборів до місцевих рад завжди виявляє певну кадрову ротацію на виборчих посадах, зокрема голів та секретарів органів місцевого самоврядування. З огляду на відсутність освітніх цензів у виборчому законодавстві ці посади займають громадяни, які мають різні освітньо-кваліфікаційні рівні, і оскільки до обрання на посаду вони, як правило, не проходять спеціальної підготовки, то перед ними постає необхідність підвищення кваліфікації для належного виконання посадових обов'язків;

– циклічність роботи персонального складу органів місцевого самоврядування зумовлена очікуванням його зміни за результатами виборів. Це породжує зниження ефективності діяльності органів місцевого самоврядування наприкінці закінчення терміну їх каденції;

– високий рівень самостійності територіальних громад, інтереси яких представляються відповідним головою та радою, створює можливості при формуванні кількісного та якісного персонального складу виконавчих органів місцевих рад враховувати специфіку розвитку муніципального утворення, стратегічні та оперативні цілі його управління;

– необхідність формування високої управлінської та юридичної культури кадрів, що розглядається як основа ефективного вирішення проблем територіальної громади та якісного надання всіх видів послуг населенню

(насамперед управлінських), визначає потребу в розробці та реалізації адекватної сучасним умовам кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

Відповідно до вимог наказу Головного управління державної служби України від 1 листопада 2006 року № 363 **«Про внесення змін до Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців»** державний службовець повинен:

- знати Конституцію України, закони України «Про державну службу» та «Про засади запобігання і протидії корупції», крім того орієнтуватися у законодавстві, яке стосується специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу;
- вміти вільно орієнтуватися в соціальному та політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію;
- аналітично мислити, розуміти сучасні проблеми менеджменту, технологію адміністративної роботи, бути здатним продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології.

Крім того, державні службовці мають досконало володіти державною мовою. Щодо службовців, які внаслідок особливостей своєї роботи повинні вирішувати питання, що пов'язані з процесами формування та здійснення міждержавних зв'язків, то вони повинні володіти однією із необхідних іноземних мов на рівні побутового та професійного спілкування.

Обов'язковими для державних службовців різних категорій є такі загальні вимоги:

- наявність навичок щодо реалізації планів роботи свого підрозділу, проводити аналіз та узагальнення інформації з напрямку його діяльності з метою визначення досягнень цього підрозділу та заходів щодо усунення недоліків в його роботі;
- здатність визначати терміни, порядок та послідовність виконання необхідних робіт.

Крім того, спеціалістам різних категорій необхідно вміти реалізувати плани діяльності власного функціонального напрямку, проводити систематизацію, обробку, аналіз та узагальнення інформації щодо своєї діяльності з метою подальшого визначення власних досягнень та заходів, які будуть спрямовані на усунення наявних недоліків у такій діяльності.

Варто вказати, що існують і особистісні вимоги для всіх державних службовців, серед них: дотримання принципів, виявлення за необхідним рішучості та вимогливості щодо дотримання чинного законодавства при вирішенні питань подальшої розбудови незалежної України, проявлення ініціативності, наявність особистої ввічливості, тактовності та витримки.

Посадова особа місцевого самоврядування, посада якого віднесена до IV-ої категорії повинна знати:

- основи загально правових дисциплін, зокрема: історію держави і права України, історію вчень та теорію держави і права, зміст конституційно-правових систем, основні функції держави, роль і місце конкретних галузей права в державному управлінні;

- основи загальноєкономічних дисциплін, зокрема: зміст основних економічних процесів на макроекономічному рівні, механізм функціонування ринкової економіки, економічні функції держави;
 - основи спеціальних фахових дисциплін, зокрема: теоретичні підходи світової науки до тлумачення методів державного регулювання;
 - принципи функціонування політичної організації суспільства в Україні, систему виконавчої влади, основи політичних теорій, роль і місце політичних інститутів у державному управлінні, основні принципи функціонування міжнародного співтовариства та місце України в ньому, етику та культуру ділового та політичного спілкування;
 - механізми прийняття управлінських рішень;
- Посадові особи органів місцевого самоврядування повинні уміти:*
- виконувати організаційно-забезпечувальні функції, створювати та впроваджувати механізми нормативно-правового, матеріально-технічного, фінансового, маркетингового та інших видів забезпечення функціонування підвідомчих структур;
 - тлумачити та застосовувати в практичній роботі закони та нормативні акти, юридично грамотно оцінювати факти і обставини, приймати правові рішення;
 - своїми діями забезпечувати додержання законності у діяльності державних і громадських органів, установ, організацій, вимагати цього від підлеглих, посадових осіб та громадян;
 - юридично грамотно складати і оформляти правові документи, робити кваліфіковані висновки та надавати консультації;
 - забезпечувати суворе дотримання встановленого порядку розгляду звернень, повідомлень і скарг громадян та юридичних осіб;
 - застосовувати на практиці теоретичні знання з питань адміністративного менеджменту;
 - постійно підвищувати свою кваліфікацію, вивчати законодавство і практику його застосування;
 - використовувати сучасну комп'ютерну техніку;
 - володіти вільно однією з європейських іноземних мов.

Запитання для самоконтролю:

1. Які фактори впливають на кадрову політику підприємства?
2. Які завдання покладено на кадрову політику? Що є механізмом реалізації кадрової політики?
3. Перерахуйте основні складові кадрової політики.
4. Яким вимогам має відповідати ефективна кадрова політика?
5. Які показники оцінюють ефективність кадрової політики?
6. Які види кадрової політики виділяють за рівнем впливу керівництва на кадрову ситуацію?

7. Які види кадрової політики за рівнем відкритості стосовно зовнішнього середовища для формування кадрового складу?

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Визначте інвестиції у Ваш людський капітал, пов'язані із здобуттям вищої освіти. Визначте термін повернення їх за рахунок дельти заробітної платою (у порівнянні з мінімальною зарплатою).

Завдання 2.

Розробіть зовнішні (інтер'єр, дресс-код) та внутрішні (правила, традиції, цінності, стимули і т. д.) атрибути корпоративної культури для організації вибраної на власний розсуд.

Завдання 3.

На підставі типової структури положення про структурні підрозділи складіть положення про: а) відділ кадрів; б) відділ охорони праці; в) відділ розвитку персоналу; г) відділ маркетингу і збуту.

Завдання 4.

На підставі типової структури правил внутрішнього трудового розпорядку складіть правила розпорядку для: а) хлібзаводу, що працює у дві зміни; б) перукарні; в) вищого навчального закладу.

Завдання 5.

На підставі типової структури посадової інструкції розробіть посадову інструкцію: а) начальника відділу маркетингу та збуту; б) менеджера з підбору персоналу; в) інспектора відділу кадрів.

Завдання 6.

Складіть професіограму і психограму для спеціалістів обраної вами професії. Результати роботи оформіть у вигляді таблиць. Структура професіограми запропонована у таблиці 1.

Таблиця 1

Структура професіограми

№	Розділ	Зміст розділу
1	Відомості про професію	Загальні відомості про професію, зміни відбулись з розвитком НТП, перспективи розвитку професії
2	Процес праці	Характеристика процесу праці, сфера діяльності і вид праці, продукція, знаряддя праці, основні виробничі операції, професійні обов'язки, робоче місце, робоча поза
3	Санітарно-гігієнічні умови праці	Робота в приміщенні або на повітрі, шум, вібрація, освітлення, температура, режим праці і відпочинку, монотонність і темп праці, можливості виробничих травм, професійні захворювання, медичні послуги, пільги і компенсації
4	Психофізіологічні вимоги до працівника	Вимоги до особливостей сприйняття, уваги, пам'яті; вимоги до емоційно-вольових якостей людини; вимоги до ділових якостей
5	Професійні знання і навички	Перелік необхідних знань, умінь та навичок
6	Вимоги до професійної підготовки	Форми, методи і терміни професійного навчання, перспектива професійного росту

Методичні рекомендації. Професіограма – це перелік та опис загально-трудоових і спеціальних умінь та навичок, необхідних для виконання певної професійної діяльності. Будь-яка професіограма складається з двох частин: психологічної професіограми як опису самої трудової діяльності і психограми як опису вимог до психіки людини певної професії, виду діяльності. Психограма містить насамперед перелік необхідних здатностей і здібностей людини.

Завдання 7.

Розробіть розділ «Планування залучення персоналу» оперативного плану роботи з персоналом в організації, де ви працюєте або проходите практику. Визначте, за рахунок яких внутрішніх і зовнішніх джерел передбачається забезпечити потреба в персоналі в планованому році, розкрийте переваги й недоліки джерел і визначте конкретні потреби в персоналі.

Методичні вказівки. Джерела забезпечення потреби в персоналі наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Планування залучення персоналу

Забезпечення потреби в персоналі за рахунок працівників підприємства	Систематичне спостереження за ринком праці	Конкретні заходи щодо залучення працівників	Прийом на роботу
1. Вивільнення за рахунок змін структурного, технологічного, характеру, а також виробничих потужностей. 2. Ротація з метою внутрішньовиробничого обміну досвідом. 3. Призначення молодих фахівців на більше вищі посади	Постійні контакти з: а) державними центрами зайнятості (інформування посередників про своє підприємство); б) ПТУ, ВНЗ, технікумами	1. Направлення заявок про вакансії в навчальні заклади та центри зайнятості. 2. Вивчення оголошень про пошук роботи, публікація власних оголошень. 3. Звернення до кадрових агентств	1. Вивчення письмових заяв про прийняття на роботу. 2. Співбесіда. 3. Прийом на роботу з випробувальним терміном

Завдання 8.

Розробіть програму адаптації наступних працівників:

1) молодій жінки (24 роки), яка після закінчення ВНЗ пропрацювала на підприємстві 3 місяці і пішла у відпустку по догляду за дитиною. Через рік вона повертається на свою посаду;

2) чоловіка (45 років), який зайняв посаду маркетолога у відділі маркетингу і збуту. До цього він очолював аналогічний відділ у фірмі конкурентів. Звільнився звідти через конфлікт з керівником.

Завдання 9.

Вас нещодавно призначили керівником трудового колективу, у якому ви кілька років були рядовим співробітником. Підлеглий ігнорує ваші поради та вказівки, робить усе по-своєму, не звертаючи уваги на зауваження, не виправляючи тих помилок, на які ви йому вказуєте. Які ваші дії по відношенню до цього підлеглого надалі? Обґрунтуйте свою відповідь.

а) застосуєте звичайні адміністративні заходи покарання;

б) в інтересах справи намагатиметеся викликати його на відверту розмову, спробуєте знайти з ним спільну мову, налаштувати на діловий контакт;

в) звернетеся до колективу, розраховуючи на те, що його неправильна поведінка буде засуджена та до нього будуть застосовані заходи суспільного впливу;

г) спробуєте спочатку розібратися в тому, чи не робите ви самі помилок у взаємовідносинах з підлеглим, а потім уже вирішите, як діяти.

Завдання 10.

Ви – міський голова. Наразі склалася наступна структура кадрів органів муніципального управління за професійно-кваліфікаційним складом: 60 % службовців мають вищу освіту, однак, лише половина з них має відповідний фах; 40 % – середню спеціальну. Які форми розвитку персоналу доцільно використати для підвищення освітньо-професійного рівня службовців органів місцевого самоврядування? Запропонуйте можливі фінансові джерела проведення заходів у цій сфері.

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Виберіть з нижче перерахованих методів управління персоналом ті, які належать до блоку адміністративних:

- а) формування позитивного соціально-психологічного клімату в колективі;
- б) матеріальне стимулювання;
- в) участь працівників в управлінні;
- г) видання наказів та розпоряджень.

2. Система принципів, методів і механізмів оптимального комплектування, розвитку, мотивації та раціонального використання персоналу – це:

- а) менеджмент;
- б) управління персоналом;
- в) соціальний менеджмент;
- г) кадровий консалтинг.

3. Способи впливу на колектив або окремого працівника для досягнення поставлених цілей, координації їх діяльності в процесі праці це:

- а) принципи управління;
- б) методи управління;
- в) концепція управління;
- г) правильні відповіді «а» і «в».

4. Використання санкцій з метою підтримання трудової дисципліни, культури трудової діяльності передбачають такі методи управління персоналом, як:

- а) економічні;
- б) соціально-психологічні;
- в) матеріально-технічні;
- г) адміністративні.

5. Виберіть з нижче перерахованих методів управління персоналом ті, які належать до блоку економічних:

- а) розробка положень, посадових інструкцій
- б) участь в прибутках підприємства;
- в) участь працівників в управлінні;
- г) формування позитивного соціально-психологічного клімату в колективі.

6. Оберіть з нижче запропонованих відповідей ту, яка правильно характеризує співвідношення між такими двома категоріями як кадрова політика та кадрова робота:

- а) кадрова політика і кадрова робота – поняття ідентичні;
- б) кадрова політика задає напрямки здійснення кадрової роботи;
- в) кадрова робота визначає напрямки формування кадрової політики;
- г) кадрова політика та кадрова робота ні яким чином не пов'язані один з одним.

7. До видів кадрової політики належать (оберіть найбільш повну та правильну відповідь):

- а) адекватний, неадекватний, прямий, опосередкований;
- б) прямий, непрямий, типовий, індивідуальний;
- в) пасивний, реактивний, превентивний, активний;
- г) активний, альтернативний, опортуністичний, анархічний, альтруїстичний.

8. Якщо на підприємстві немає чіткої програми дій стосовно персоналу, а кадрова політика зводиться до ліквідації негативних наслідків, то кадрова політика даного підприємства є:

- а) превентивною;
- б) пасивною;
- в) неадекватною;
- г) непрямою.

9. Які типи кадрової політики прийнято виділяти за способами залучення працівників та їх кар'єрним просуванням:

- а) адекватна, неадекватна;
- б) стимулююча, дестимулююча;
- в) закрита, відкрита;
- г) адаптивна, неадаптивна.

10. Якого типу кадрова політика є найбільш прийнятною для новостворених організацій, що ведуть агресивну політику завоювання ринку, орієнтованих на швидке зростання і вихід на передові позиції в своїй галузі:

- а) відкрита;
- б) дестимулююча;
- в) закрита;
- г) неадаптивна.

11. Для якого типу кадрової політики адаптація персоналу здійснюється на основі наставництва та високої єдності колективу:

- а) стимулююча;
- б) адаптивна;
- в) закрита;
- г) відкрита.

12. До особистих документів працівників відносять:

- а) особовий листок;
- б) трудову книжку;
- в) наказ про прийняття на роботу;
- г) посадові інструкції.

13. Працівник вважається зарахованим на певну посаду, якщо:

- а) на нього заведена особова справа;
- б) це відмічено у трудовій книжці;
- в) про це йому повідомили у відділі кадрів;
- г) на нього оформлено наказ.

14. За функціями управління кадрами документи поділяються на:

- а) особові, основні, додаткові, організаційні, особисті, облікові;
- б) розпорядчі, особові, облікові, особисті, первинні, вторинні;
- в) особові, розпорядчі, облікові, особисті, організаційні, інформаційні;
- г) облікові, інформаційні, електронні, паперові, основні, додаткові.

15. Діяльність, яка передбачає створення та організацію роботи з питань оформлення найму, переведення, звільнення, обліку, навчання, атестації, пенсійного забезпечення працівників є:

- а) документознавством;
- б) кадровим діловодством;
- в) документообігом;
- г) веденням документів кадрового спрямування.

Теми рефератів:

1. Побудова системи кадрового управління.
2. Розробка пропозицій щодо запровадження принципів муніципальної корпоративної культури в діяльність органів місцевого самоврядування.
3. Розвиток персоналу муніципального управління.
4. Побудова системи кадрового управління.
5. Розробка пропозицій щодо запровадження принципів муніципальної корпоративної культури в діяльність органів місцевого самоврядування.
6. Розвиток персоналу муніципального управління.

Тема 6. Інформаційні технології в муніципальному менеджменті

План

1. Характеристика інформаційних технологій в муніципальному менеджменті.

2. Застосування інтранет-технологій в органах управління муніципальними утвореннями.

Ключові слова: бази даних, банк даних у муніципальних інформаційних системах, електронне урядування, електронний уряд, інтранет, інформаційна технологія, інформаційні технології в муніципальному менеджменті, інформація, мультимедіа, технологія.

1. Характеристика інформаційних технологій в муніципальному менеджменті

Управління в муніципальному менеджменті – це безперервний процес отримання оптимального обсягу інформації, яка проходить етапи збору і накопичення, обробки і аналізу результатів та споживання для прийняття відповідного управлінського рішення. І саме інформаційні технології в муніципальному менеджменті розглядаються як ефективні засоби переробки даних, один із найважливіших чинників, який повинен забезпечити підвищення дієвості органів управління муніципальними утвореннями. Інформаційні технології, покликані змінити характер роботи органів місцевого самоврядування, посиливши її аналітичну складову в процесі прийняття управлінських рішень.

Технологія (грец. «*techne*» – мистецтво, майстерність, та «*logos*» – поняття, вчення) – вміння, що взаємопов'язані з процесами. Під процесом варто розуміти сукупність дій, які направлені на досягнення певної мети.

Інформація (лат. *Informatio*) – знання, відомості, обізнаність) – це поняття, яке взаємопов'язано з об'єктивною властивістю матеріальних об'єктів і явищ (процесів) породжувати різноманіття станів, які за допомогою взаємодії (фундаментальні взаємодії) передаються до інших об'єктів та відображаються в їх структурі [40, с. 49].

Інформаційна технологія (*Information Technologies, IT*) – це процес або сукупність процесів збору, обробки, аналізу, передачі інформації в організаційно-управлінських системах за допомогою комплексу технічних засобів (обчислювальної техніки) для отримання інформації нової якості про стан об'єкта, процесу або явища (інформаційного продукту) (рис. 6.1).

Тобто, інформаційні технології – це і засоби збирання, опрацювання та передавання інформації для одержання нових відомостей про об'єкт, що вивчається, і сукупність знань про методи і засоби роботи з інформаційними ресурсами. Так, в Законі України «Про Національну програму інформатизації» визначається, що «інформаційна технологія – це цілеспрямована

організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування» [165, с. 182]. Тобто, інформаційними, як вказують дослідники є технології, які поєднують технічні можливості обчислювальної техніки, засобів зв'язку, інформатики та спрямовуються на збір, накопичення, обробку, аналіз і доставку інформації споживачам [84, с. 22].

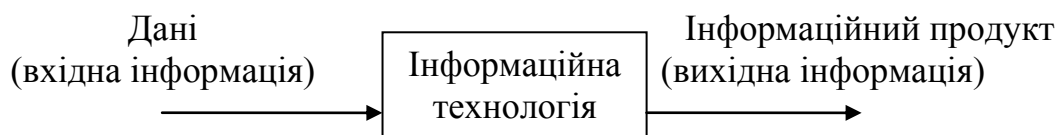


Рис 6.1. Інформаційна технологія переробки інформації

Інформаційні технології пройшли в своєму розвитку п'ять етапів (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Етапи розвитку інформаційних технологій

Етапи	Характеристика етапів
1 етап (до другої половини XIX ст.)	«Ручна» інформаційна технологія, інструментарій якої складали: перо, чорнильниця, книга. Комунікації здійснювалися або через пошту листів, пакетів, депеш. Основною метою було представлення інформації в потрібній формі
2 етап (з кінця XIX ст.)	«Механічна» технологія, інструментарій якої складали: пишуча машинка, телефон, диктофон та пошта. Основною метою було представлення інформації в потрібній формі більш зручними засобами
3 етап (40–60 рр. XX ст.)	«Електрична» технологія, інструментарій якої складали: великі ЕОМ і відповідне програмне забезпечення, електричні пишучі машинки, ксерокси, портативні диктофони. Акценти в інформаційній технології починають зміщатися з форми представлення інформації на формування її змісту
4 етап (з початку 70-х рр.)	«Електронна» технологія, основним інструментарієм якої стають великі ЕОМ та інформаційно-обчислювальні системи, оснащені широким спектром базових і спеціалізованих програмних комплексів. Центр технології зміщується на формування змістовної сторони інформації для управлінського середовища різних сфер суспільного життя
5 етап (з середини 80-х рр.)	«Комп'ютерна» («нова») технологія, основним інструментарієм якої є персональний комп'ютер. На цьому етапі відбувається процес персоналізації обчислювальних систем і широке використання телекомунікацій. Починають широко використовуватися глобальні і локальні комп'ютерні мережі

Інформація сьогодні є одним з найцінніших ресурсів суспільства поряд із традиційними матеріальними видами ресурсів. Однак якщо ціллю технології матеріального виробництва є випуск продукції, що задовольняє потреби людини, то ціллю інформаційної технології є виробництво інформації для її аналізу людиною й прийняття на її основі відповідного рішення.

Інформаційні технології відіграють велику роль у системі муніципального управління:

по-перше, тому що у сучасному світі інформація є стратегічним національним ресурсом;

по-друге, за допомогою інформаційних технологій, у суспільстві починається перерозподіл реальної влади від традиційних структур до центрів управління інформаційними потоками;

по-третє, процес управління в муніципальному менеджменті все більше стає насамперед інформаційним процесом.

Основна мета інформаційної технології отримати потрібну для користувача інформацію. Інформаційне забезпечення муніципального менеджменту полягає в наступному: на першому етапі інформація про стан об'єкта управління, його внутрішнє та зовнішнє середовище збирається та накопичується; на другому інформація обробляється; на третьому етапі інформація поширюється, тобто доводиться до керованих об'єктів.

Інформаційні технології в муніципальному менеджменті – це способи і методи отримання, збирання, пошуку, передачі, опрацювання, зберігання, накопичення, поширення і тиражування інформації, необхідної для здійснення муніципального менеджменту з метою забезпечення економічного і соціального розвитку муніципальних утворень [118, с. 220].

Базові складові інформаційних технологій *в муніципальному менеджменті*:

– *технічне забезпечення* (персональні комп'ютери, оргтехніка, лінії зв'язку, обладнання мереж);

– *програмне забезпечення* (реалізовує функції накопичення, обробки, аналізу, зберігання, та забезпечує інтерфейс користувача з комп'ютером);

– *інформаційне забезпечення* (сукупність даних, які представлені в певній формі для комп'ютерної обробки);

– *методичне і організаційне забезпечення* (комплекс заходів, що скеровані на функціонування комп'ютера і програмного забезпечення для отримання необхідного результату).

Основними властивостями інформаційної технології є:

– *доцільність* (підвищення ефективності виробництва, за допомогою з використання сучасних ЕОМ розподіленої переробки інформації, розподілених баз даних, різних інформаційних обчислювальних мереж шляхом забезпечення циркуляції і перетворення інформації);

– *наявність компонентів* (функціональні вузли процесів обігу і переробки інформації) *та їх структури* (взаємозв'язки компонентів);

– *взаємодія із зовнішнім середовищем* (з об'єктами управління, системами, програмними і технічними засобами автоматизації);

– *цілісність* (здатність вирішувати задачі, використовуючи можливості своїх компонентів);

– *розвиток у часі* (динамічний розвиток інформаційної технології, її модифікація, зміна структури, додавання нових компонентів).

Інформаційна технологія тісно зв'язана з інформаційними системами, що є для неї основним середовищем. А тому інформаційні технології в му-

ніципальному менеджменті вимагають використання єдиної автоматизованої системи для збирання, опрацювання, зберігання та передачі інформації.

Основна мета *інформаційно-аналітичної системи муніципального менеджменту* є створення єдиної інформаційної інфраструктури, яка б забезпечувала інформаційно-аналітичну підтримку взаємодії фахівців органів місцевого самоврядування, територіальної громади та підприємницьких структур у процесі обґрунтування прийняття рішень з питань управління муніципальним утворенням.

Інформаційно-аналітична система управління районом, містом, областю працює в єдиному інформаційному середовищі та охоплює різні напрями діяльності, такі як:

- управління муніципальним майном;
- показники рівня збирання податків;
- виконання бюджету області/району/міста;
- управління діловими процесами;
- консолідація звітності даних;
- управління проектами;
- бухгалтерський облік;
- управління персоналом;
- розрахунок заробітної плати;
- управління конкурсними закупівлями.

У муніципальному менеджменті використовуються різні види інформаційних технологій, що дає змогу їх класифікувати за різними критеріями, ідентифікувати особливості та сфери застосування (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Класифікація інформаційних технологій (ІТ) у муніципальному менеджменті

Критерій класифікації ІТ	Особливості і сфери застосування
За способом використання засобів обчислювальної техніки під час обробки інформації	інформаційні технології у централізованих автоматизованих інформаційних системах; інформаційні технології у децентралізованих системах обробки даних
За ступенем охоплення завдань управління	інформаційні технології електронної обробки даних; технології автоматизації функцій управління; інформаційні технології підтримки прийняття управлінських рішень; інформаційні технології електронного офісу; інформаційні технології експертної оцінки
За моделями обчислювального процесу	хост-орієнтовані інформаційні технології; технології, що реалізують модель процесу управління з розподіленими ресурсами; технології «клієнт – сервер»

Інформаційні технології є важливим інструментом регулювання розвитку галузево-функціональних комплексів на території муніципальних утворень, а також перебігу різноманітних процесів та явищ на муніципальному рівні.

Так, у житлово-комунальному господарстві (далі ЖКГ) використання інформаційних технологій дає можливість вирішувати комплекс таких проблем: оперативного обліку платежів за комунальні послуги; об'єктивного розрахунку тарифів за споживання житлово-комунальних послуг; моніторингу стану та рівня аварійності об'єктів ЖКГ; дистанційного управління об'єктами житлово-комунальної сфери та регулювання використання їх потужностей у періоди «пікового» навантаження. Інноваційним засобом реалізації інформаційних технологій у муніципальному менеджменті є Інтернет. Використання мережі Інтернет у муніципальному менеджменті дає можливість підвищити його конкурентоспроможність, розширити перелік послуг, активізувати інформаційні ресурси суспільства та МУ, які сьогодні є основним фактором розвитку; оптимізувати (в першу чергу автоматизувати) інформаційні процеси, що полягають в обробці, зберіганні і передачі інформаційних продуктів і послуг [81].

Класифікація Євросоюзу передбачає 20 видів основних державних послуг, які повинні надаватися в електронному вигляді відповідно до концепції створення електронного уряду. Так, громадянин повинен мати можливість в онлайні сплатити податки, отримати соціальну допомогу, стати на облік на біржі праці, оформити паспорт або права водія, поставити своє авто на облік, подати заяву в поліцію, записатися на прийом до лікаря, знайти книгу в бібліотеці онлайн, замовити свідоцтво про шлюб і народження дитини і навіть вступити до вищого навчального закладу.

Сфери та особливості використання інформаційних технологій у різноманітних функціональних муніципальних підсистемах за допомогою Інтернету представлено в табл. 6.3.

Таблиця 6.3

Використання інформаційних інтернет-технологій у функціональних муніципальних підсистемах

Сфера	Приклад використання інформаційних інтернет-технологій
Охорона здоров'я	Онлайнове медичне страхування; виклик лікаря, послуги «віртуального лікаря»; ведення й доступ до електронної медичної книжки; виписка й отримання ліків; розміщення графіка прийому лікарів; новини медичної науки та ін.
Ринок праці	Пошук роботи та наймання працівників, підвищення кваліфікації
Охорона правопорядку	Електронна пошта оперативних повідомлень про правопорушення; розміщення інформації про криміногенну ситуацію в МУ; створення мультимедійної відомчої системи обміну інформацією всередині системи правоохоронних органів
Бізнес	Консалтинг, самообслуговування, телефонні бази даних різних служб, електронна ділова мережа МУ; розміщення інформації про тендери, що проводяться; проведення електронних маркетингових досліджень; розміщення реклами місцевих фірм; електронні консультації про отримання пільг; інформаційні бази даних вільних ресурсів (нежитлові приміщення, земельні ділянки),

	проектів, пріоритетних сфер розвитку бізнесу, стратегії розвитку МУ в цілому та його окремих підсистем
Житлове господарство	Повідомлення про реєстрацію та зміну адреси, яка одразу розсилається зацікавленим службам, подання заяв для видачі паспорта; автоматизовані системи управління ЖКГ, ресурсозбереженням
Освіта	Розміщення інформації для батьків про навчальний розклад, домашні сторінки вчителів з інформацією про методи викладання, успішності, домашні завдання, проведення в мережі диспутів про режим роботи школи, нові методи роботи; система дистанційного навчання; тренінгові програми при виконанні домашнього завдання, спільна робота учнів над муніципальними проектами; двостороннє спілкування органів влади зі школярами, студентами, викладачами через онлайн-брифінги

Мультимедіа – це сучасна комп’ютерна інформаційна технологія, що дозволяє об’єднувати в одній комп’ютерній програмно-технічній системі текст, звук, відео зображення, графічне зображення та анімацію.

Використання інформаційних технологій (ІТ) в сферах муніципального менеджменту (табл. 6.4) призначена для розв’язання добре структурованих задач, по яких є необхідні вхідні дані і відомі алгоритми та інші стандартні процедури їх обробки.

Таблиця 6.4

**Використання інформаційних технологій (ІТ)
в сферах муніципального менеджменту**

Сфера ММ	Напрямки використання інформаційних технологій
Маркетингові дослідження	для проведення й обробки опитувань
Управління проектами	для розрахунку показників, моделювання ситуацій, аналізу чуттєвості показників до зміни зовнішніх параметрів
Логістика	для побудови інформаційних систем управління ресурсопотоками
Фінансовий менеджмент	для проведення фінансового аналізу звітності підприємств та місцевого бюджету
Управління кадрами	для ведення індивідуальних програм навчання та тестування при прийомі на роботу
Стратегічне управління	для створення необхідних «розумних» експертних систем

Наприклад, як пише О. Дудкіна, «впровадження використання інформаційних технологій в управлінні містом надасть можливість для підвищення інвестиційної привабливості міста завдяки створенню його Інтернет-сайту; електронного збору спонсорської допомоги для певних соціальних заходів; скорочення часу на отримання потрібної інформації; цілодобового доступу до інформації; проведення електронного опитування, голосування, міні-референдумів жителів населеного пункту тощо. Таким чи-

ном, відповідно організоване інформаційно-аналітичне забезпечення функцій муніципального менеджменту сприятиме досягненню найефективнішого розв'язання проблем управління економічним та соціальним розвитком муніципальних утворень» [63, с. 102].

Отже, використання інформаційних технологій у муніципальному менеджменті дозволяє підвищити ефективність використання міських ресурсів (матеріальних, фінансових, інформаційних, інтелектуальних), а в остаточному підсумку покращити якість життя населення муніципального утворення, тобто максимально повне задовольнити його потреби, створити оптимальні умови для функціонування бізнесу та громадських організацій. Крім того, впровадження та використання інформаційних технологій у муніципальному менеджменті підвищує довгостроковий конкурентний потенціал муніципального утворення.

2. Застосування інтранет-технологій в органах управління муніципальними утвореннями

У муніципальному менеджменті сьогодні активно використовуються інтранет-технології та інтранет-мережі.

Інтранет (Intranet) – це закрита для зовнішніх користувачів внутрішня локальна обчислювальна мережа (ЛОМ) установи (організації), яка створена і функціонує на основі інтранет-технологій.

Технології *інтранет* є у середньому більше ніж у 2,5 рази дешевшими у порівнянні з іншими спеціалізованими клієнт-серверними технологіями. Топологія мережі *Інтранет* дозволяє легко об'єднувати інформаційні ресурси організації. Комп'ютери в мережі *інтранет* традиційно поділяються на серверні і клієнтські, але сама структура мережі є розподіленою. Несправність одного серверу не впливає на роботу інших. Клієнти і сервери мережі *інтранет* можуть працювати під управлінням практично будь-яких операційних систем.

Дві або більше інтранет-мереж, об'єднаних з метою спільного використання ресурсів території, сукупність інформаційних мереж муніципальних органів управління різного рівня, що існують на основі загальної мережі, яка контролюється провайдером називають *Екстранетом*.

Основними результатами застосування інтранет-технологій в органах управління муніципальними утвореннями є:

- суттєве зменшення обсягів паперових архівів;
- створення умов для простої та легкої публікації інформації;
- універсальність та природність доступу до інформації за допомогою програм-браузерів;
- досягнення істотного скорочення витрат на адміністрування програмних застосувань на робочих місцях користувачів;

- забезпечення швидкої актуалізації будь-яких змін в інформаційному сховищі установи;
- поступове зміщення акцентів зі створення інформації на її ефективне споживання.

Використання інформаційних технологій різних рівнів та типів у муніципальному менеджменті в цілому ґрунтується на двох компонентах – технічних засобах та відповідному програмному забезпеченні.

Крім того, у зв'язку з великим обсягом різнорівневої та різноаспектної інформації, що опрацьовується органами муніципального управління, інформаційні технології в муніципальному менеджменті передбачають формування спеціального банку даних.

Банк даних у муніципальних інформаційних системах – це сукупність баз даних, програмних, технічних, мовних, організаційно-методичних засобів, призначених для забезпечення централізованого накопичення інформації колективного використання.

У місті Любліні у 2012 році було створено унікальний Дата Центр (бюджет проекту складав понад 10 млн євро), де сьогодні зберігається інформація щодо всіх проектів, які реалізуються в місті. При цьому дані щодо кожного конкретного проекту розміщені на окремих спеціальних ресурсах. Функціонування Дата Центру розраховано приблизно на 10 років (до 2022 року) – оскільки постійно з'являються нові, більш сучасні технології, тому і сам Центр згодом буде модернізовано. Зосередження інформаційних ресурсів міста в єдиному Дата Центрі дозволяє ефективніше проводити заходи безпеки, здійснювати сервісне, технічне обслуговування та підтримку IT-інфраструктури, зберігати великі масиви даних.

Бази даних – це упорядкований набір логічно взаємопов'язаних даних, що використовується спільно, та призначений для задоволення інформаційних потреб користувачів. Бази даних різняться (табл. 6.5) залежно від критерію покладеного в їх класифікацію.

Таблиця 6.5

Класифікація баз даних

Критерії формування баз даних	Поділ баз даних за визначеним критерієм
За сферою використання	соціально-демографічні, фінансово-економічні, територіально-географічні, суспільно-політичні
Управлінським призначенням	довідкові, аналітичні, експертні, прогностичні
За формою представлення інформації	символьні, аудіо, відео, мультимедійні
За характером організації використання даних	локальні, загальні, інтегровані
За умовами надання інформації	безкоштовні, комерційні
За ступенем доступності	загальнодоступні, з обмеженим доступом

Головне завдання органів місцевого самоврядування обслуговувати інтереси місцевого населення, а тому зрозуміло й бажання громадян у будь-який час звернутися до них для отримання відповідної інформації, або одержання відповідної послуги.

Отже, для забезпечення взаємозв'язку органів влади різних рівнів (у тому числі органів місцевого самоврядування) і громадян в Україні передбачено не тільки широке використання інтернет-технологій, але й створення «Електронного урядування».

На сьогодні в Україні існує понад п'ятдесят законодавчо-нормативних актів, починаючи від Законів України, Указів Президента України, Постанов Кабінету Міністрів до зареєстрованих у Міністерстві юстиції нормативно-правових актів міністерств та відомств, які не тільки дозволяють створити та запровадити систему електронного урядування в повному обсязі, але й вимагають від органів виконавчої влади і місцевого самоврядування всіх рівнів запровадження в своїй діяльності електронного урядування, у тому числі в плані надання ними послуг в онлайн-режимі.

У Євросоюзі під терміном «електронний уряд» (з англ. *E-Government*) розуміють застосуванням інформаційних і комунікаційних технологій у державному управлінні в поєднанні з організаційними змінами і новими навичками з метою підвищення якості державних послуг і демократичних процесів, зміцнення підтримки політики держави.

По суті, як пише П. Клімушин під поняттям «електронний уряд» слід розуміти інноваційну форму державного управління, що дає можливість широкої взаємодії органів влади, громадських організацій, підприємств бізнесу й громадян у процесі керування суспільством на основі взаємозалежних внутрішніх урядових і зовнішніх суспільних інформаційних структур і ефективно діє в умовах інформаційного суспільства [87, с. 33].

З метою підвищити рівень координації, систематизації та ефективності процесів у сфері електронного урядування урядом було розроблено та прийнято проект Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні до 2020 р., розроблення якого здійснювалася у відповідності до міжнародних зобов'язань України, підтверджених нею на двох самітах з питань розвитку інформаційного суспільства та з широким залученням відомих учених, фахівців органів влади та представників бізнесу й громадськості. Стратегією визначені конкретні кількісні показники (індикатори) та етапи просування України до інформаційного суспільства й суспільства знань з урахуванням національного та міжнародного досвіду.

Електронний уряд – це «система взаємодії органів державної влади з населенням яка заснована на широкому вжитку сучасних інформаційних

технологій (ІТ), у тому числі мережі Інтернет, для підвищення доступності та якості державних послуг, скорочення термінів їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян і організації, пов'язаної з їх здобуттям (зменшення кількості вимушених очних звернень, зниження кількості документів, що надаються, тощо)» [86, с. 4].

Ефективне використання електронної інформаційної системи «**Електронний уряд**» забезпечуватиме належну інформаційну взаємодію органів влади як між собою, так і з громадянами та юридичними особами на основі використання сучасних інформаційних технологій, створюватиме умови для становлення громадянського суспільства й розбудови правової держави.

Електронне урядування – це форма організації державного управління, з використанням якої відбуватиметься активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з суспільством, людиною та громадянами, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій [86, с. 29]. Електронний уряд – це концепція здійснення державного та муніципального управління, яка притаманна інформаційному суспільству. Вона ґрунтується на можливостях інформаційно-телекомунікаційних технологій та цінностях відкритого громадянського суспільства. Характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною ефективністю, відкритістю для громадського контролю та ініціативи і складається з трьох основних модулів: *уряд – урядові; уряд – бізнесу; уряд – громадянам.*

Інноваційною формою інформаційно-аналітичного забезпечення виконання функцій муніципального управління є впровадження системи електронного урядування, тобто створення «*електронного муніципалітету*».

Можна погодитись з В. Головій, що робота в режимі «електронного уряду» принципово змінює атмосферу взаємодії чиновників і населення. Кожен громадянин має змогу дізнаватися про подробиці діяльності органів місцевого самоврядування, знайомитися з їх планами роботи, безпосередньо взаємодіяти з ними інформаційно без черг і зайвої бюрократії [42, с. 48].

Отже, функціонування «електронного муніципалітету» створює додаткові можливості розвитку муніципального утворення щодо:

- підвищення конкурентного потенціалу та інвестиційної привабливості муніципального утворення;
- підвищення якості взаємовідносин органів місцевого самоврядування з громадянами, бізнес-структурами та громадськими організаціями;
- проведення електронного збирання спонсорських допомог, залучення інвестицій у комерційні проекти, що реалізуються в муніципальному утворенні;
- здійснення «цифрової демократії» (чат-форумів, міні-референдумів, електронних опитувань, голосувань);
- проведення маркетингових досліджень та вивчення локальних ринків;
- скорочення штату службовців та економії бюджетних коштів.

У латвійській столиці Ризі було успішно впроваджена система електронного квитка для оплати проїзду у сфері громадського транспорту (бюджет проекту складав понад 22 млн. доларів). У результаті запровадження, на дотації муніципального транспорту місто отримало зменшення на 20–30 % витрат з бюджету. Впровадження електронного квитка покращило якість транспортного обслуговування громадян з одного боку, а з іншого – надало можливість транспортному підприємству отримувати більше надходжень від їх продажу, сформувати кращий облік пільгових категорій користувачів тощо.

Для органів місцевого самоврядування система «електронного муніципалітету» – це:

- вдосконалення системи управління, оптимізація структури апарату органів місцевого самоврядування, значне зниження фінансових і матеріальних витрат на його утримання;
- єдиний захищений простір інформаційних ресурсів та документообігу між усіма органами місцевого самоврядування;
- введення системи постійного контролю над ситуацією та розвитком муніципального утворення за всіма параметрами життєдіяльності;
- підвищення інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності муніципального утворення;
- введення дієвої системи внутрішнього контролю з боку керівництва над роботою органів місцевого самоврядування, їх підрозділів та окремих посадових осіб;
- доступ посадових осіб місцевого самоврядування у режимі реального часу до необхідної інформації в межах їх компетенції, можливість підвищувати кваліфікацію без відриву від місця роботи;
- об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів місцевого самоврядування з метою зміцнення місцевого інформаційного простору;

Проект: «Впровадження новітніх комп'ютерних технологій по вирішенню спільних інтересів територіальних громад Вознесенського району» (Вознесенська районна рада Миколаївської області), входить до переліку кращих практик місцевого самоврядування за напрямками Всеукраїнського конкурсу (Впровадження сучасних інформаційних технологій в діяльність органів місцевого самоврядування), що має практичне значення для пошуку інноваційних ідей шляхів вирішення проблемних питань розвитку територій.

- збільшення довіри до органів місцевого самоврядування з боку мешканців та суб'єктів підприємницької діяльності;
- більш ефективна взаємодія і співробітництво з органами зарубіжних країн та міжнародних неурядових організацій.

Впровадження «електронного муніципалітету» здійснюється послідовно, в декілька етапів (рис. 6.2) і матиме для мешканців муніципального утворення такі позитивні наслідки:

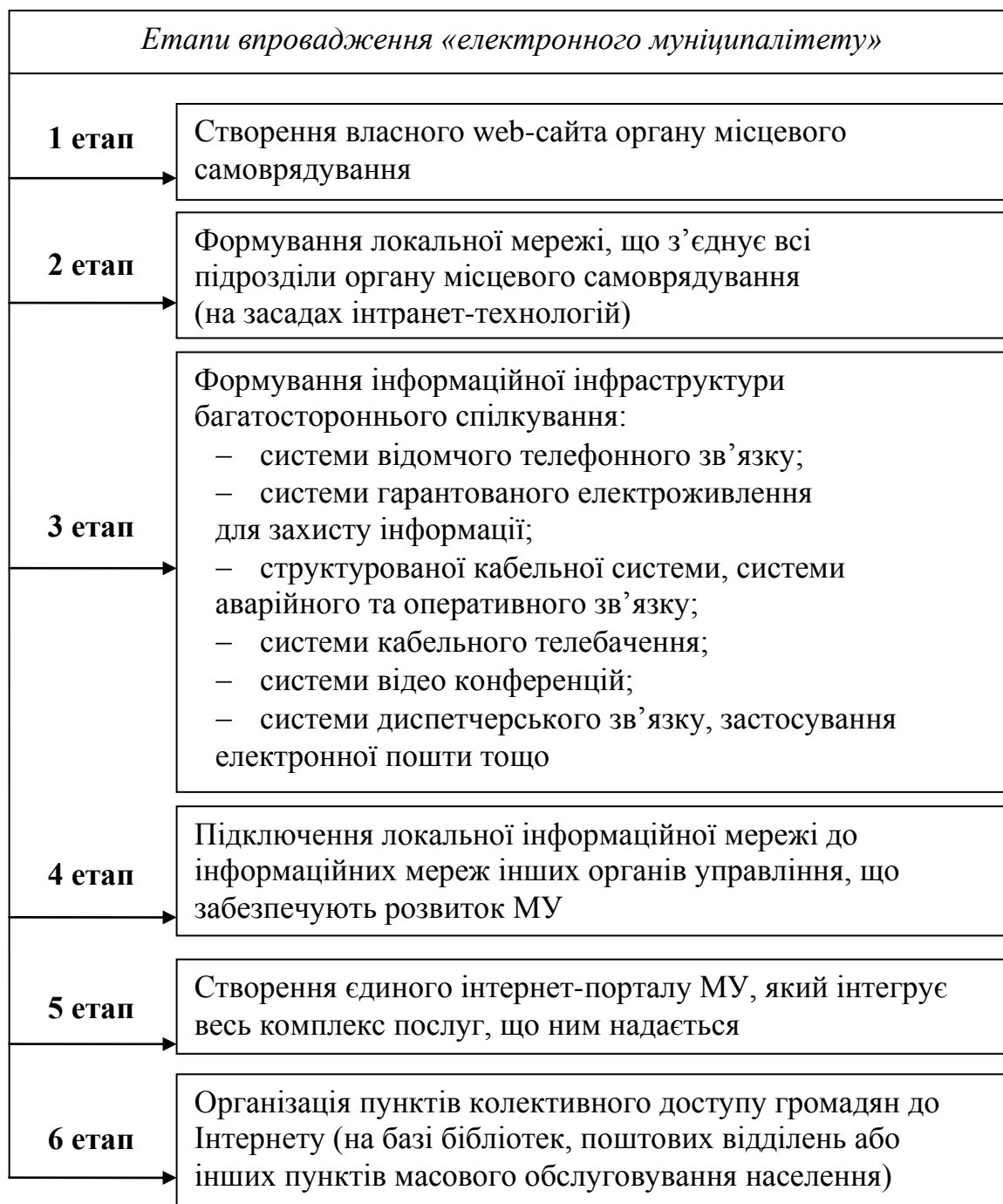


Рис. 6.2. Етапи впровадження «електронного муніципалітету»

- створення інтерфейсу спілкування громадянина з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- надання в онлайн-режимі всіх державних послуг (реєстрація за місцем проживання, замовлення довідок та інших особистих документів, реєстрація автомобіля тощо);
- доступ до необхідної інформації, у тому числі до матеріалів громадських бібліотек;
- можливість здобуття освіти шляхом онлайн-дистанційного навчання;

- отримання невідкладної та планової медичної допомоги і консультацій через електронне спілкування;
- вільний доступ до об'єктивної та достовірної інформації про діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та прийняті ними рішення;

Міська програма «Електронне врядування та електронна демократія в місті Миколаєві на 2010–2015 роки» є документом, що у короткій формі розкриває шлях обраного для міста підходу до рішення проблем демократизації управлінського процесу через засоби інформатизації і призначена для конкретизації та реалізації положень Конституції України, Законів України «Про Національну програму інформатизації», «Про Концепцію Національної програми інформатизації» і стратегічних довгострокових засад розвитку міста Миколаєва.

- контроль над роботою органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та окремих посадових осіб;
- пошук роботи, у тому числі в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування через відкриті кадрові конкурси на заміщення вакантних посад;

Миколаївська міська рада з показником 54 % зайняла шосте місце в рейтингу за рівнем публічності серед двадцяти чотирьох міських рад. В цілому, рівень публічності влади Миколаєва є низьким. Розглядаючи окремих суб'єктів дослідження, слід відмітити, що найвищим є показник публічності виконавчих органів (61 %), натомість міський голова (52 %) і депутатський корпус (50 %) не такий публічний. Варто зазначити, що показники публічності міського голови та депутатів збільшилися на 4 % та 6 % відповідно в порівнянні з 2013 роком. Рівень публічності виконавчих органів влади не змінився.

- можливість брати активну участь у суспільно-політичному житті міста, району або місцевості.

Таким чином, використання інформаційних технологій у муніципальному менеджменті дасть змогу ефективно виконувати функції управління економічним та соціальним розвитком муніципальних утворень.

Запитання для самоконтролю:

1. Розкрийте роль інформатизації як засобу управління у структурі органів місцевого самоврядування.
2. Висвітліть характерні особливості запровадження інформаційних технологій у структурі органів місцевого самоврядування.
3. Яким чином впливають інформаційні технології на розвиток муніципального пасажирського транспорту?
4. Розкрийте сутність поняття інформації.

5. На прикладі одного з органів місцевого самоврядування розкрийте особливості використання відомих Вам аспектів дослідження інформації.

6. На прикладі одного з органів місцевого самоврядування проведіть класифікацію інформації.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Перед органами місцевого самоврядування постало виникла необхідність скоординувати діяльність правоохоронних органів, відділів субсидій та соціального захисту, житлово-комунального господарства за допомогою формування локальної інформаційної мережі. Побудуйте схему можливого електронного документообігу між цими структурами та запропонуйте інтегральні бази даних, які слід сформувати. Які ще суб'єкти, на Вашу думку, повинні використовувати інформаційні ресурси локальної мережі муніципального утворення.

Завдання 2.

Проведіть аналіз інформаційної системи виконавчого органу місцевого самоврядування найближчого міста чи району як системи підтримки прийняття рішень та на предмет її відповідності бажаним характеристикам таких систем.

Завдання 3.

Дайте характеристику інформаційній системі одного з органів місцевої виконавчої влади, розробіть класифікацію джерел інформації та виявіть потреби державних службовців, які користуються інформаційною системою, використовуючи відомі Вам методи.

Завдання 4.

Визначати потенційні сфери інформатизації в муніципальному управлінні (на прикладі міста чи району).

Завдання 5.

Спроектуйте використання інформаційних технологій з врахуванням особливостей їх використання в окремих сферах місцевого господарства.

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Інформаційні технології в муніципальному менеджменті:

- а) способи та методи збирання, пошуку, передачі, опрацювання, інформації;
- б) застосовуються при реалізації окремих спеціальних інструментів муніципального менеджменту;
- в) використовуються при реалізації всіх спеціальних інструментів муніципального менеджменту;
- г) притаманні лише містам.

2. Інтранет у муніципальному управлінні – це:

- а) форма взаємодії органів місцевого самоврядування із громадськістю;
- б) муніципальний Інтернет;
- в) полігон реалізації муніципальної політики;
- г) внутрішня локальна обчислювальна мережа органів місцевого самоврядування, яка створена і функціонує на основі Інтернет-технологій.

3. У муніципальному менеджменті за управлінським призначенням виділяють такі бази даних:

- а) довідкові, аналітичні, експертні, прогностичні;
- б) локальні, загальні, інтегровані;
- в) безкоштовні, комерційні;
- г) загальнодоступні, з обмеженим доступом.

4. Модулями електронного уряду є такі елементи:

- а) програмне та законодавче забезпечення;
- б) «уряд – урядові», «уряд – бізнесу», «уряд – громадянам»;
- в) «уряд – політикам», «уряд – зарубіжним партнерам»;
- г) система передачі інформації, технологій.

5. Призначення автоматизованого банку даних «Муніципальне землекористування» полягає у:

- а) формуванні й веденні баз даних з проектування та використання території;
- б) отримання й зберігання інформації з управління транспорту;
- в) формування баз даних по мережам інженерного облаштування муніципального утворення;
- г) визначенні земельного податку.

6. До інформаційних технологій в муніципальному управлінні включають:

- а) програмне забезпечення;
- б) технічні засоби та програмне забезпечення;
- в) технічні засоби;
- г) програму інформатизації муніципального управління.

7. Муніципальні бази даних у відповідності до сфери використання поділяються на:

- а) соціально-демографічні, житлово-комунальні, фінансово-економічні, географічні;
- б) символні, мультимедійні, аудіо, відео;
- в) локальні та загальні;
- г) комерційні та безкоштовні.

8. Муніципальні бази даних за характером організації зберігання даних поділяються на:

- а) символні, мультимедійні, аудіо, відео;
- б) комерційні та безкоштовні;
- в) персональні та інтегральні;
- г) соціально-демографічні, житлово-комунальні, фінансово-економічні, географічні.

9. Муніципальні бази даних за умовами надання інформації поділяються на:

- а) персональні та інтегральні;
- б) локальні та загальні;
- в) комерційні та безкоштовні;
- г) символічні, мультимедійні, аудіо, відео.

10. Електронний муніципалітет – це:

- а) інформатизація управлінської діяльності органів місцевого самоврядування на основі широкого залучення інтернет-технологій;
- б) веб-портал органу місцевого самоврядування;
- в) електронна газета муніципального утворення;
- г) табло для голосування на сесії місцевої ради.

11. При вивченні явищ, пов'язаних з інформацією, користуються певними підходами. Визначення: «Це найбільш абстрактний рівень вивчення інформації. Згідно з цим напрямом розвинулось статистичне розуміння інформації» стосується такого з нижчезазначених підходів:

- а) синтаксичного (кількісного);
- б) семантичного (змістового);
- в) прагматичного (корисного).

12. Закон України «Про інформацію» не відноситься до основних галузей інформації така:

- а) політична;
- б) економічна;
- в) науково-технічна;
- г) статистична;
- д) міжнародна.

13. Суб'єктами інформаційних відносин, згідно зі статтею 7 Закону України «Про інформацію», не можуть бути:

- а) громадяни України;
- б) персональні комп'ютери;
- в) юридичні особи;
- г) особи без громадянства;
- д) міжнародні організації.

14. Статтею 18 Закону України «Про інформацію» визначені основні види інформації. Визначення «...систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище. Система цієї інформації, доступ до неї регулюються бібліотечним, архівним та іншим галузевим законодавством» стосується такого виду інформації:

- а) статистична інформація;
- б) масова інформація;
- в) інформація довідниково-енциклопедичного характеру;
- г) соціологічна інформація;
- д) інформація про особу

15. До найпоширеніших із зазначених перешкод в обміні інформацією у державній установі належить:

- а) індивідуальна інтерпретація інформації;
- б) недостатній відбір службовцем інформації;
- в) перевантаження інформаційної мережі;
- г) нерациональна структура установи.

Теми рефератів:

1. Характеристика потенційних сфер інформатизації в муніципальному управлінні.
2. Особливості проектування та використання інформаційних технологій в окремих сферах місцевого господарства.
3. Інформаційна інфраструктура і створення електронного муніципалітету.
4. Сфера інформатизації в муніципальному управлінні.
5. Вплив ситуації на муніципальний менеджмент.

Розділ 2.

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Тема 7. Стратегічне управління розвитком муніципальних утворень

План

1. Стратегічне управління в муніципальному менеджменті.
2. Спеціальний інструмент для характеристики конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку муніципального утворення.

Ключові слова: генеральна стратегія, головне призначення стратегії розвитку муніципального утворення, моніторинг, моніторинг соціально-економічного стану муніципальних утворень, продукт стратегічного управління, стратегічне управління, стратегічне управління в муніципальному менеджменті, стратегічне управління в регіональному й муніципальному менеджменті, стратегія, стратегія розвитку муніципального утворення, SWOT-аналіз.

1. Стратегічне управління в муніципальному менеджменті

Проблема ефективного розвитку муніципальних утворень (територіальних громад) є однією з ключових на нинішньому етапі державного будівництва в Україні. Їх розвиток значною мірою визначає ефективність змін, що здійснюються в країні, та впливає на розвиток держави у цілому. Процеси глобалізації та регіоналізації в світі та Україні призводять до загального зростання ролі територій у соціально-економічному розвитку територіальних громад.

Отже, швидкі науково-технічні, інноваційні зміни, значний вплив екзогенних глобальних та регіональних чинників, зростання ринкової конкуренції муніципальних утворень, об'єктивно вимагає від територіальних громад формування уміння розробляти і реалізовувати політику свого розвитку таким чином, щоб ефективно та адекватно реагувати на зміну суспільно-політичних, соціально-економічних та інших умов.

Крім того, за відсутності чітко сформульованих орієнтирів, науково обґрунтованих цілей та завдань розвитку в управлінні розвитком муніципальних утворень виникає багато проблем, таких як: *неможливість скоординувати різнорівневі плани функціонування галузево-функціональних комплексів, що розташовані на їх території, складність в узгодженні діяльно-*

сті та мотивації суб'єктів економічної діяльності, узгодженість у розподілі та використанні всіх ресурсів території, складність в оцінці ефективності муніципального розвитку тощо. Цілісність, сталість розвитку муніципального утворення повинні визначатись і достатньо забезпечуватись досягненням довгострокових цілей, сформульованих у спеціальних документах (стратегіях, планах, програмах), а також реалізацією управлінських функцій органів управління.

Усі ці тенденції, зумовлюють необхідність і доцільність запровадження спеціального інструментарію стратегічного управління в муніципальному менеджменті України.

Стратегія (дав.-грец. *Stratos* – армія, військо; *Agos* – я керую) перекладається, як мистецтво або наука бути полководцем. У переносному значенні – мистецтво керівництва суспільною та політичною боротьбою [141, с. 630]; спосіб дій, лінія поведінки кого-небудь [139, с. 417]. Термін «стратегічний», згідно етимологічної довідки, означає «той, що стосується стратегії [184, с. 639]».

Словник Вебстера дає чотири визначення поняття стратегія:

- 1) наука чи мистецтво планування та напрями великомасштабних військових рухів і дій;*
- 2) використання чи примірник використання за допомогою цієї науки чи мистецтва;*
- 3) використання стратагеми;*
- 4) план або метод для досягнення певної мети: стратегія для просування у світі.*

Фахівці з менеджменту М. Мескон і М. Хедоурі розуміють під «стратегією – комплексний план, сформований для здійснення місії організації та досягнення її цілей» [122, с. 421]. Дослідник Б. Карлоф вважає, що стратегія – це узагальнена модель дій, необхідних для досягнення поставлених цілей шляхом координації і розподілу ресурсів [118, с. 26]. Науковець Б. Крозбі вказує, що стратегія, або стратегічний погляд на речі, означає здатність мислити з поглядом у майбутнє і є, по суті, припущенням про те, що майбутнє буде розвиватися в якомусь певному напрямі, і що певне бачення менеджером майбутніх подій, яке передбачає відбір певної стратегії дій, виявиться правильним [104, с. 10]. Тобто можна зробити висновок, що стратегія в муніципальному менеджменті – це цілеспрямовані дії спрямовані на визначення напрямку розвитку територіальної громади в умовах середовища, що змінюється для досягнення поставлених місії і цілей.

Концепція стратегічного управління вперше була розроблена провідною американською консультативною організацією «Мак кінзі» і впроваджена (починаючи з 1972 р.) у корпораціях «Дженерал Електрик», «ІБМ», «Тексас Інструментс», «Кока-кола» та інших. Це було реальне управлінське нововведення, що широко розповсюдилося й виправдало себе в світовій управлінській практиці.

Найбільш великий внесок у розробку теорії стратегічного управління був зроблений Ігорем Ансоффом (1965 р). Стратегічне управління, писав він – це реалізація концепції, в якій поєднуються цільовий та інтегральний підходи до діяльності підприємства, що дає можливість встановлювати цілі розвитку, порівнювати їх з наявними можливостями (потенціалом) підприємства та приводити їх у відповідність шляхом розробки та реалізації системи стратегій [6].

Стратегічне управління – це один із системоутворюючих інструментів муніципального менеджменту, який дає змогу забезпечувати ефективний розвиток муніципального утворення в напрямі досягнення обґрунтованих цілей та завдань в умовах змінюваного зовнішнього і внутрішнього середовища на основі раціонального використання конкурентних переваг та всіх складових його соціально-економічного потенціалу [118, с. 87].

Стратегічне управління – це процес, спрямований на розробку та впровадження стратегії розвитку середовища, в якому існує муніципальний менеджмент, а також пристосування до цих змін. Стратегічне управління характеризує не тільки основний шлях розвитку системи, але і дозволяє модифікувати його або за необхідності коригувати напрям, враховуючи зміни середовища.

Стратегічне управління в муніципальному менеджменті – це сукупність інструментів, підходів, принципів процесу управління муніципальним утворенням в умовах нестабільності й невизначеності зовнішнього середовища.

Стратегічне управління є водночас процесом і результатом, оскільки в його основу покладено:

- вибір цілей та завдань, що мають привести до кращого суспільства;
- визначення найдієвішого способу досягнення цілей та завдань;
- концентрацію зусиль на досягненні цілей.

Стратегічне управління розвитку муніципальних утворень вирішує такі завдання:

- передбачення ідеального стану розвитку муніципального утворення на довготривалу перспективу на основі врахування системи екзогенних та ендогенних чинників;
- формування реальної моделі розвитку на основі визначення завдань та функцій міської влади;
- гарантування можливостей коригування стратегій розвитку з метою досягнення наперед визначених цілей;
- забезпечення чіткого усвідомлення цілей діяльності органів управління муніципальним утворенням, їх структурних підрозділів та підвищення мотивації їх функціонування;
- посилення зв'язків органів управління муніципальними утвореннями з зовнішнім середовищем та поліпшення внутрішньої координації їх діяльності;

- досягнення пріоритетності довгострокових цілей економічного і соціального розвитку муніципального утворення;
- забезпечення здатності до змін, а також стимулювання переважно інноваційного спрямування розвитку муніципального утворення;
- формування підходів в управлінні містом (селом, селищем), що орієнтуються на врахування їх конкурентних переваг, зовнішніх і внутрішніх впливів;
- раціональне використання всіх видів ресурсів;
- підвищення ефективності діяльності органів управління розвитком муніципального утворення.

Процес стратегічного управління спрямований на досягнення цілей розвитку муніципальних утворень і передбачає здійснення комплексу управлінських операцій та застосування спеціального організаційно-економічного інструментарію.

Зорієнтованість стратегічного управління на результат не викликає сумнівів, оскільки стратегічний план обов'язково передбачає досягнення результату відповідно до задекларованої цілі.

Стратегічне управління як процес передбачає:

- розподіл ресурсів (фонди, дефіцитні управлінські кадри, технологічний досвід);
- адаптація до зовнішнього середовища (поліпшення стосунків організації з її зовнішнім середовищем);
- внутрішня координація;
- організаційно-стратегічне передбачення.

Продукт стратегічного управління – це система взаємоузгоджених документів, у яких викладені цілі й заходи для їхнього досягнення залежно від сфери планування й часових обмежень.

Новий стан муніципального утворення як основний об'єкт стратегічного управління досягається через системне застосування спеціальних інструментів стратегічного управління відповідно до розробленого алгоритму. Цикл стратегічного управління мають становити п'ять основних етапів:

- визначення місії та її довготермінових і короткотермінових цілей;
- вироблення стратегії, враховуючи аналіз зовнішнього та внутрішнього середовищ, конкуренції;
- реалізація стратегії, що передбачає формування структури та культури організації; оцінка ефективності стратегії;
- корегування попередніх етапів.

Цикл стратегічного управління малими містами включає такі основні етапи:

- визначення місії (призначення), короткотермінових і довготермінових цілей;
- розробка стратегії;
- реалізація стратегії;
- оцінка ефективності стратегії;

– коригування попередніх етапів.

Отже, стратегічне управління в регіональному й муніципальному менеджменті – це сукупність інструментів, підходів, принципів, що становлять технологію управління за умов підвищеної нестабільності та невизначеності зовнішнього середовища [217, с. 14].

Процес стратегічного управління за узагальненою моделлю можна уявити у вигляді трьох блоків (рис. 7.1), кожен з яких має свою специфіку залежно від змісту завдань, результатів, інструментарію, що застосовується.

Перший блок – концептуально-орієнтований – пов'язаний з отриманням результатів, що відображають категорії стратегічного планування – бачення, місія, цілі. Цей блок характеризується підвищеною відповідальністю, тому що саме тут здійснюється стратегічний вибір, ціна помилок є дуже високою.

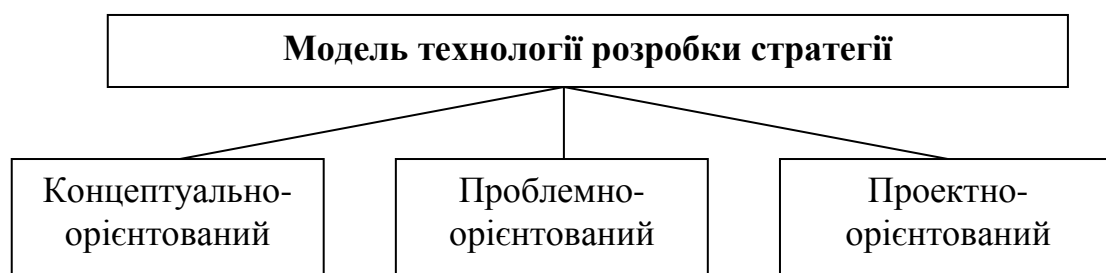


Рис. 7.1. Модель технології розробки стратегії

Другий блок – проблемно-орієнтований – опрацьовуються пріоритетні проблеми, які підлягають розв'язанню з метою реалізації стратегії. Очевидно, що на цьому етапі ступінь невизначеності є меншим, ніж на попередньому, оскільки тут рішення приймаються в межах уже визначеної стратегії. Результат – перелік коректно сформульованих за пропонованим алгоритмом проблем, кожна з яких характеризується конкретною метою розв'язання.

Третій – проектно-орієнтований – здійснюється планування дій щодо реалізації стратегічних цілей і розв'язання проблем. Цей блок характеризується найменшим ступенем невизначеності, хоча й тут вона відчувається значною мірою як завжди в процесі управління. Основним результатом цього етапу є план дій і оперативні плани.

Структурно перелічені блоки вкладаються у загальний алгоритм технології стратегічного управління розвитком муніципального утворення, який складається із взаємопов'язаних етапів (рис. 7.2).

1. Етап – моніторинг соціально-економічного стану муніципальних утворень – це діяльність, спрямована на забезпечення та організацію отримання об'єктивної та достовірної інформації про соціально-економічні процеси і явища, що відбуваються на муніципальному рівні. Він забезпечує оцінку та системний аналіз отриманої інформації, виявлення причин та факторів, що зумовлюють зміни в розвитку муніципального утворення, надання органам управління, підприємствам, установам, організаціям, а також населенню інформації про стан та проблеми розвитку муніципально-

го утворення. Моніторинг надає інформацію для розробки прогнозних параметрів і обґрунтування рекомендацій органам управління щодо подолання негативних і підтримання позитивних тенденцій у муніципальному розвитку.

Моніторинг та оцінювання» передбачає збір та аналіз інформації, необхідної для забезпечення досягнення очікуваних результатів і вдосконалення процесу реалізації програми. Іншими завданнями моніторингу й оцінювання є забезпечення відкритості та звітності, а також сприяння поширенню набутого досвіду – як позитивного, так і негативного [154, с. 10].

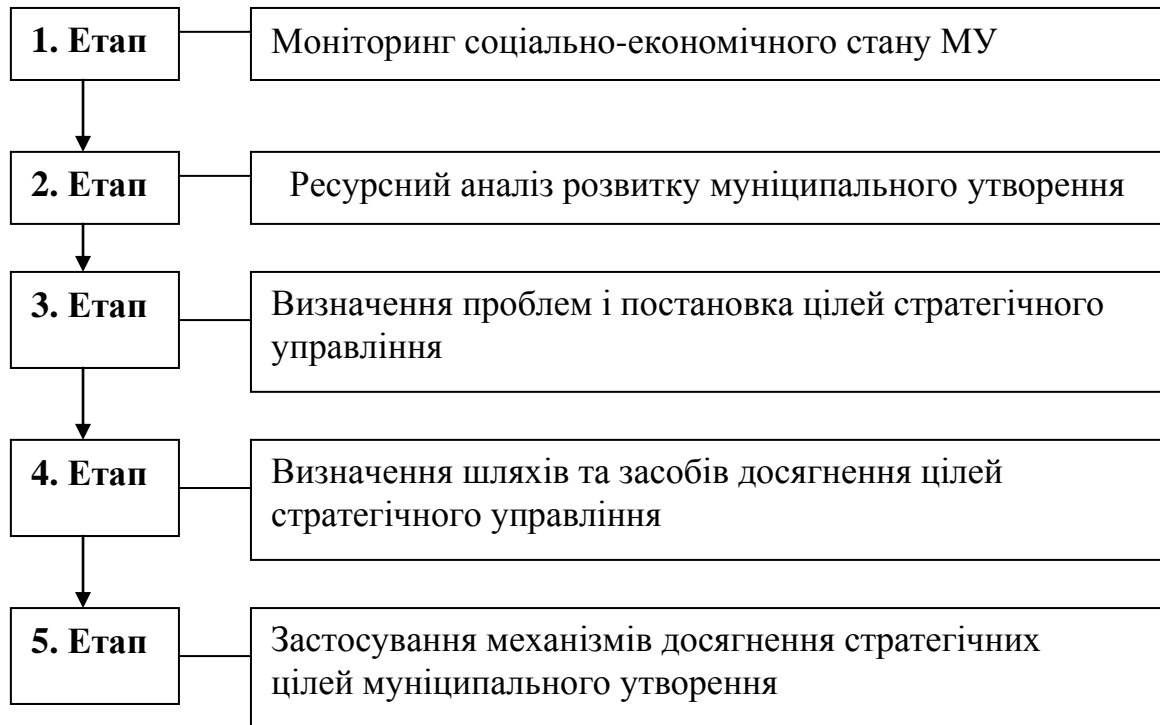


Рис. 7.2. Алгоритм стратегічного управління розвитком МУ

Моніторинг можна означити як управлінську функцію, яка передбачає безперервне забезпечення керівництва програми, бенефіціарів і зацікавлених сторін даними, що підтверджують чи спростовують наявність поступу в досягненні очікуваних результатів програми. Іншими словами, це процес регулярного збору та фіксації даних про ключові елементи реалізації програми протягом періоду її впровадження задля виявлення проміжних результатів і досягнень, своєчасного виявлення проблем та відхилень від намічених результатів і здійснення необхідних коригувань, забезпечення ефективного використання ресурсів, виконання запланованих завдань, мінімізації негативних наслідків, визначення можливостей для подальшого розвитку програми тощо. Для моніторингу характерні прості запитання: відбулося заплановане чи ні, скільком користувачам надано послугу, яка кількість продукції була вироблена тощо [154, с. 13–14].

Моніторинг програм соціально-економічного розвитку базується на комплексності, системності та регулярності використання одних і тих же

принципів та інструментів. Це дає змогу здійснювати поточний контроль динаміки змін щодо проблем протягом реалізації програми та своєчасно координувати напрями діяльності, використовувати адекватні методи й засоби [154, с. 14].

Моніторинг дає змогу:

- визначати ключові цілі та завдання розвитку;
- отримувати важливу інформацію про діяльність сектору, організації, реалізацію програми;
- формувати уявлення про поточний стан програми (чи на будь-якому етапі);
- визначати перспективи програми та ефективні способи її реалізації;
- підвищувати рівень довіри громадськості до програми завдяки оприлюдненню інформації про неї, а отже, забезпечувати прозорість та підзвітність;
- формулювати та обґрунтовувати запити на фінансування;
- виявляти інші напрямки, що потребують специфічної уваги;
- дисциплінувати тих, хто відповідає за ті чи інші етапи роботи та досягнення результатів;
- зняти відповідальність тоді, коли не з вашої вини не досягнуто результатів [154, с. 17].

Визначають два типи моніторингу:

моніторинг ситуації (покликаний визначити факт зміни умов чи незмінний стан справ, що передбачає збір інформації);

моніторинг процесу (передбачає відстежування прогресу щодо впровадження тих чи інших елементів програми та досягнення конкретних результатів (як правило, коротко- та середньотермінових) програми).

Отже, *моніторинг* – це процес відстежування або вимірювання того, що відбувається з програмою, й охоплює комбінацію внутрішнього моніторингу, покликаного перевіряти перебіг упровадження програми, та зовнішнього моніторингу, який забезпечує впровадження програми відповідно до державної політики.

У процесі соціально-економічного моніторингу дається *кількісна та якісна оцінка* таких складових розвитку муніципального утворення, як соціально-економічний потенціал, рівень та якість життя населення, стан ринку праці, екологічна ситуація, рівень розвитку інституційного середовища та інвестиційного клімату, результативність економічної політики місцевої влади, комфортність життєвого середовища, конкурентні переваги та параметри конкурентоспроможності муніципального утворення.

2. Етап – ресурсний аналіз розвитку муніципального утворення дає можливість вирішити проблеми стратегічного управління і забезпечити реалістичність і досяжність стратегічних цілей.

За змістом – це аналіз інформації про всі види наявних ресурсів муніципального утворення, їх рух та ефективність використання; виявлення впливу макро-, мезо- та мікросередовища на ресурсне забезпечення функцій

стратегічного управління і муніципального менеджменту в цілому; ресурсне обґрунтування розробки та реалізації стратегій розвитку муніципальних утворень, оцінка конкурентних переваг території щодо зосередженості й можливостей використання всіх видів ресурсів.

3. Етап – визначення проблем і постановка цілей стратегічного управління вказує на проблеми, які слід розв'язати для досягнення бажаного стану розвитку муніципального утворення на основі врахування умов і обмежень, виявлених на попередніх етапах соціально-економічного моніторингу і ресурсного аналізу. Етап дає змогу забезпечити визначення місії та стратегічного (ідеального) бачення розвитку муніципального утворення, а також довго- і короткострокових цілей розвитку.

Відповідно до світового досвіду процес розробки та реалізації стратегії розвитку *може здійснюватись на двох рівнях – муніципального утворення в цілому та окремих зон стратегічної відповідальності* (окремих інституцій та спеціальних локальних сфер діяльності міської влади із задоволення певного комплексу однорідних потреб громади) [6]. Таким чином, на рівні муніципального утворення результатом цього етапу є розробка генеральної стратегії, а на рівні зон стратегічної відповідальності – функціональних стратегій управління розвитком муніципальних утворень.

Генеральна стратегія передбачає формулювання стратегічного бачення розвитку та місії управління муніципальним утворенням, сформованих на основі аналізу загальної соціально-економічної ситуації в ньому, показників якості та рівня життя територіальної громади міста, селища, містечка і спрямованих на визначення *загальноміських пріоритетів*.

До таких пріоритетів можуть бути віднесені завдання стабілізації економічного стану розвитку, підвищення підприємницької та інвестиційної активності в муніципальному утворенні, зниження соціальної напруженості в населеному пункті, вирішення проблем зайнятості населення, поліпшення екологічного стану території та створення комфортного і безпечного життєвого середовища, підвищення громадянської активності та залучення громадян до участі у вирішенні проблем свого населеного пункту.

В основі визначення проблем і постановки цілей стратегічного управління, розробки системи стратегій розвитку муніципального утворення лежить спеціальний інструментарій SWOT-аналізу, який дає можливість обґрунтувати та досягти стратегічних цілей розвитку з урахуванням сильних сторін та можливостей внутрішнього і зовнішнього середовища муніципального утворення.

4. Етап – визначення шляхів та засобів досягнення цілей стратегічного управління передбачає розробку окремих цільових (локальних) програм, які формуються в загальному контексті стратегічних орієнтирів розвитку муніципального утворення і конкретизують їх певні пріоритети. До цільових (локальних) програм муніципального розвитку належать програми структурної перебудови економіки, підтримки малого підприємництва, залучення інвестицій, розвитку житлово-комунального господарства, рек-

реакційної сфери, програми підтримки соціально вразливих верств населення тощо.

5. Етап – механізми досягнення стратегічних цілей розвитку муніципального утворення досить багатоманітні. Вибір їх та можливості застосування ґрунтуються на спеціальних інструментах муніципального менеджменту, таких як антикризове управління, управління муніципальними проектами, локальний маркетинг, муніципальна логістика, фінансовий та кадровий менеджмент, зв'язки з громадськістю та інформаційні технології в управлінні соціально-економічним розвитком муніципальних утворень.

Головне призначення стратегії розвитку муніципального утворення – визначення загального напрямку його розвитку, концентрація територіальних зусиль та ресурсів на визначенні найважливіших орієнтирів та вирішенні завдань розвитку муніципального утворення на основі урахування конкурентних переваг, врахування сильних і слабких сторін, потенційних можливостей та загроз його функціонування, обґрунтування напрямів та механізмів управлінської діяльності в умовах змінюваного зовнішнього середовища.

Стратегія розвитку муніципального утворення – це система принципів і положень, кількісних та якісних параметрів, орієнтованих на досягнення певних соціально-економічних результатів його розвитку у віддаленій перспективі.

Вона є основою для розробки програм економічного і соціального розвитку муніципальних утворень, що визначають послідовні заходи першочергової реалізації стратегії розвитку та необхідні для цього витрати, що включаються до проекту місцевого бюджету на наступні періоди; спеціальних муніципальних проектів та локальних програм; організаційно-економічних інструментів запровадження контрактних засад в управлінні муніципальним утворенням.

Розроблення стратегії розвитку муніципального утворення повинне ґрунтуватись на врахуванні таких принципів:

- оцінки результатів соціально-економічного розвитку в попередньому періоді (на засадах ретроспективного аналізу);
- визначення мети та системи орієнтирів соціально-економічного розвитку;
- спрямування на досягнення оптимальної структури господарського комплексу муніципального утворення;
- забезпечення збалансованого комплексного розвитку муніципального утворення (врахування системного підходу до розробки і реалізації стратегії).

Стратегія розвитку муніципального утворення розглядається як безпосередній управлінський інструмент стратегічного управління, зміст та структура якого повинні узгоджуватись із загальнодержавними, регіональними, місцевими (локальними) інтересами, інтересами бізнес-структур та територіальних громад.

Особливістю стратегії соціально-економічного розвитку муніципального утворення є її диверсифікація, тобто одночасне виділення кількох рівноцінних стратегічних напрямів, цілей, задач. Серед таких найважливіших стратегічних напрямів розвитку можуть виділятися стратегії спеціалізації, інвестиційні, інноваційні, екологічні, управлінські стратегії.

Стратегія розвитку муніципального утворення – це спеціальний організаційно-економічний та інформаційно-аналітичний документ, що формується за певною структурою (табл. 7.1).

Таблиця 7.1

Структура стратегії розвитку муніципального утворення

Елементи структури стратегії	Зміст елемента
1. Вступ	Обґрунтування мети та підстав для розробки стратегії
2. Описово-аналітична частина	Результати аналізу та оцінки стану розвитку МУ; використання соціально-економічного потенціалу; політичної ситуації; стану фінансово-бюджетної, інвестиційної та інноваційної діяльності; ділової активності; рівня та якості життя населення; екологічної ситуації; місця МУ в регіональній системі та загальнодержавному поділі праці
3. Бачення майбутнього	Окреслення нових елементів довгострокового стратегічного розвитку, різносторонній оптимістичний погляд на розвиток МУ в майбутньому і є основою тих завдань, виконання яких буде визначено стратегією. Стратегічне бачення МУ здійснюється шляхом обговорення у ЗМІ, анкетуванні населення, публічних виступах тощо
4. Місія	Мета існування та розвитку МУ в майбутньому. Місія може бути обґрунтована та визначена за умов чіткого уявлення про наявні ресурси території (її конкурентоспроможність на внутрішньому і зовнішньому ринках) соціально-економічну та політичну ситуацію тощо
5. Аналіз конкурентних переваг та обмежень розвитку МУ	Аналіз та діагноз стартових умов соціально-економічного розвитку шляхом здійснення SWOT-аналізу та аналізу ендогенних та екзогенних факторів розвитку МУ
6. Стратегічні цілі та поетапні плани дій	Сукупність стратегічних цілей та поетапних планів дій щодо досягнення всіх стратегічних та оперативних цілей з детальним описом заходів, термінів виконання, відповідальних виконавців, джерел фінансування
7. Механізм реалізації стратегії	Розробка прогнозів, програм розвитку МУ, використання фінансово-бюджетних та грошово-кредитних засобів підтримки розвитку території, активізацію підприємницької діяльності, державних закупівель, створення ринкової інфраструктури, формування агенцій міського розвитку тощо
8. Розробники та учасники реалізації стратегії розвитку МУ	До розробки та реалізації стратегії залучаються органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємницькі структури, наукові та освітні заклади тощо

Таким чином, доцільність запровадження стратегічного управління в муніципальному менеджменті полягає в наступному:

- стратегія, відображаючи бачення майбутнього муніципального утворення, допомагатиме органам місцевого самоврядування спрямувати роботу комунального господарства у потрібному напрямку;

- сформуванню на місцевому рівні необхідну кооперацію виробництва продукції, послуг, на які існує адекватний попит, а саме виробництво здатне вдосконалюватися та розвиватися, тобто на рівні муніципального утворення всі підприємства, а не тільки комунальні є інтегровані (або інтегруються) в місцеву господарську систему

- стратегія є інструментом координації, який буде забезпечувати узгодження цілей, а у випадку виникнення протиріч сприятиме досягненню компромісів, допомагатиме здійснювати діагностику діяльності комунального господарства, визначаючи причини відхилень між результатами та цілями;

- наявність сформованої стратегії підвищуватиме адаптивну готовність муніципального утворення до непередбачених змін, сприятиме обґрунтованому управлінню комунальним господарством.

2. Спеціальний інструмент для характеристики конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку муніципального утворення

Спеціальним інструментом, що використовується для характеристики конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку муніципального утворення, є «SWOT-аналіз і А-В-С-аналіз».

SWOT – аббревіатура початкових літер слів Strengths (Сильні сторони), Weaknesses (Слабкі сторони), Opportunities (Можливості), Threats (Загрози). В 1963 році в Гарварді на конференції присвяченій проблемам бізнес-політики професор К. Ендрюс вперше публічно озвучив акронім SWOT. Цей акронім було представлено візуально у вигляді матриці SWOT. Спочатку SWOT-аналіз ґрунтувався на озвучуванні й структуризації знань про поточну ситуацію та тенденції, пізніше – став використовуватися в більш широкому значенні – для конструювання стратегій. Тобто, з появою SWOT-моделі аналітики отримали необхідний інструмент для своєї інтелектуальної праці.

SWOT-аналіз у контексті розвитку муніципального утворення (МУ): Сильні сторони – це внутрішні потенціал чи ресурс території, що можуть зумовити формування конкурентної переваги; слабкі сторони – це види діяльності, ресурси, обставини, які використовуються на рівні території неефективно або не за призначенням; можливості – це зовнішні шанси, які

можна було б використати для досягнення стратегічних цілей розвитку території та залучення інвестицій; загрози – це будь-які процеси або явища, зовнішні обмеження, які перешкоджають руху в напрямку досягнення цілей розвитку території.

SWOT-аналіз – це процес формування та налагодження взаємозв'язків між характерними для муніципального утворення, можливостями, загрозами, сильними сторонами (перевагами), слабкостями, результати яких, в подальшому, можуть бути використані для формулювання і вибору стратегій муніципального утворення (табл. 7.2).

Таблиця 7.2

SWOT-аналіз міста Миколаїв

Внутрішні умови	Зовнішні умови
<i>Сильні сторони</i>	<i>Можливості</i>
<ul style="list-style-type: none"> – вигідне географічне положення; – вихід до моря; – забезпеченість трудовими ресурсами; – можливість виробництва високоякісних продуктів харчування; – сприятливі умови розвитку туризму; – наявність вільної території для інвестицій 	<ul style="list-style-type: none"> – використання фінансових і маркетингових інструментів для розвитку малого бізнесу; – зниження податкового тиску в результаті зміни законодавства; – отримання зовнішніх інвестицій за рахунок підвищення інвестиційної привабливості міста; – реалізація загальнодержавної програми розвитку суднобудівництва
<i>Слабкі сторони</i>	<i>Загрози</i>
<ul style="list-style-type: none"> – погіршення демографічної ситуації (скорочення чисельності населення, старіння населення); – недостатній рівень центрів обслуговування інвесторів; – слабка конкурентоспроможність суднобудівництва; – відсутність бюджетних програм розвитку суднобудівництва; – незначна пропозиція туристичних послуг; – низька якість місцевих доріг та автотрас 	<ul style="list-style-type: none"> – відсутність стабільної фінансової бази для розвитку місцевого самоврядування; – соціально-політична нестабільність у державі; – недостатнє почуття безпеки для підприємництва; – відсутність сфери впливу міста на загальнодержавні процеси; – відсутність політичного й економічного лобювання інтересів міста

SWOT-аналіз виступає своєрідним інструментом, оскільки не містить кінцевої або остаточної інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень, але створює умови для впорядкування процесу обґрунтування наявної інформації за допомогою власних думок та оцінок. SWOT-аналіз сприяє формуванню загального переліку стратегій муніципального утворення, враховуючи його особливості – адаптацію до середовища або формування власного впливу на нього. Широкого застосування та розвитку SWOT-аналіз отримав тому, що стратегічне управління пов'язано з великими обсягами інформації, яку необхідно збирати, обробляти, аналізувати,

використовувати, як наслідок виникає потреба пошуку, розробки та застосування методів організації такої роботи [94].

Основні складові SWOT-аналізу:

– **сильні сторони** – внутрішні можливості (потенціал, навички) чи ресурси, що можуть зумовити формування конкурентних переваг муніципального утворення;

– **слабкі сторони** – види діяльності, ресурси, обставини, які використовуються неефективно або не за призначенням і ускладнюють умови розвитку.

Аналіз сильних та слабких сторін розвитку здійснюється за такими напрямками:

- природно-ресурсний потенціал;
- економічний потенціал;
- науково-технічний (інноваційний) потенціал;
- трудовресурсний потенціал;
- просторово-економічний потенціал;
- рекреаційний потенціал;
- розвиток інфраструктури;
- стан навколишнього середовища;
- рівень природно-технічної безпеки;

Можливості – можливості, шанси, що їх можна використати для досягнення стратегічних цілей (результатів) розвитку муніципального утворення;

Загрози – будь-які процеси або явища, що перешкоджають руху в напрямі досягнення місії та цілей розвитку муніципального утворення.

Характеристика та аналіз можливостей і загроз здійснюються в розрізі внутрішніх (ендогенних) і зовнішніх (екзогенних) факторів. При розробці цього розділу стратегії за результатами **SWOT-аналізу** здійснюються ідентифікація соціально-економічних проблем та вибір стратегічних напрямів розвитку МУ. При цьому розробляється декілька сценаріїв стратегії розвитку МУ як описи подій від теперішнього до майбутнього стану його розвитку на основі різних комбінацій сильних і слабких сторін, а також можливостей і загроз розвитку. На основі опрацювання сценаріїв вибираються один базовий та декілька оптимальних (які в подальшому можуть використовуватись для корекції цілей стратегії та стратегічного вибору).

У той же час, фахівці підкреслюють, що SWOT-аналіз в порівнянні з іншими методами має як переваги, так і недоліки.

Перевагами SWOT-аналізу є:

- наявність простоти і можливості витратити невеликі кошти на його проведення;
- можливість гнучкості та наявності безлічі варіантів;
- систематизація знань щодо внутрішніх та зовнішніх факторів, що впливають на процес стратегічного планування;
- можливість визначити конкурентні переваги МУ та формувати стратегічні пріоритети;

– періодично проводити діагностику ринку та ресурсів МУ.

Недоліами SWOT-аналізу є:

– неможливість враховувати всі сили і слабкості, можливості і загрози;
– можливість суб'єктивного вибору та ранжування факторів зовнішнього та внутрішнього середовища;

– погана адаптація до середовища, що постійно змінюється.

Також, користувачі SWOT-аналізу мають непорозуміння під час верифікації: чим переваги відрізняються від шансів, чим – слабкі сторони від загроз.

Крім популярного SWOT-аналізу іноді використовують, також А-В-С-аналіз. А-В-С-аналіз дозволяє класифікувати ресурси муніципального утворення залежно від їхньої значущості. В основі класифікації лежить принцип Парето.

Принцип Парето (правило Парето, правило 80–20 і принцип малої кількості причин) стверджує, що для більшості явищ 80 відсотків наслідків спричинені 20 відсотками причин. Наприклад, 20 % покупців забезпечують 80 % прибутків. Принцип було відкрито Джозефом Мозесом Юраном, а названо ім'ям італійського економіста Вільфредо Парето, який спостеріг, що 80 % власності в Італії належить 20 % її населення. Відносно АВС-аналізу правило Парето виглядає таким чином: надійний контроль 20 % позицій дозволяє на 80 % контролювати систему.

Назва «А-В-С-аналіз» є аббревіатурою, що складається з перших букв слів *Advantage* (перевага), *Barrier* (бар'єр), *Controversial* (спірний). Тобто аналіз ситуації проводиться, за вказаними трьома критеріями, до чотирьох «кошиків» і є методом, який використовується в муніципальному менеджменті для визначення ключових моментів і пріоритетів.

Кошик А – переваги, В – бар'єри, С – спірні питання, і четвертий – кошик для сміття (зайва інформація, яку не можемо зарахувати до жодної з груп).

При аналізі фактів *до кошику А* зараховуємо всі факти, які з точки зору розвитку муніципального утворення є **перевагою**, або тому, що за наявності даного факту, розвиток МУ буде легший, наступить скоріше, піде кращим шляхом.

До кошику В зараховуємо всі факти, які є **бар'єром** для розвитку муніципального утворення. Наявність даного факту робить розвиток МУ важчим, повільнішим, більш невизначеним, або в небажаному напрямку.

До кошику С зараховуємо всі **спірні факти (питання)**, які явно вплинуть на майбутній розвиток МУ, але не знаємо, яким буде цей вплив. Наприклад, майбутній фіскальний податок може бути, або козирем, або бар'єром в розвитку МУ. Оскільки ми не знаємо напевно ні самого змісту майбутнього закону, ні дати його впровадження у життя. Крім того ми не

можемо стовідсотково спрогнозувати реакцію платників податків на новий податок. Однак, ми можемо бути впевненими, що такий податок матиме величезне, а за певних умов навіть вирішальне, значення для подальшого розвитку МУ.

Факти, які не є ані козирем, ані бар'єром, ані спірним питанням для подальшого аналізу, тобто не впливають на розвиток МУ ні позитивно, ні негативно, не ставить перед нами важких запитань – знаходить своє місце в четвертому «кошику» – *в кошику для сміття*.

Передумови з перших двох груп повинні бути записані у формі коротких тверджень: *«маємо таке і таке безробіття», «маємо такий і такий рівень госпіталізації мешканців»*.

Третя група – це список питань: *«Цікаво, чи станеться те і те?», «Чи вдасться провести такий і такий захід у МУ?», «В якій мірі зменшиться рух туристів після відкриття автобану?»*.

Очевидним є факт, що окремі передумови кожної з «категорій» не мусять мати – і майже ніколи не мають – однакового впливу на місцевий розвиток. Одні переваги є незрівнянно важливіші від інших, деякі бар'єри легше обминути, ніж інші. Також не всі запитання мають рівну вагу: від відповіді на деякі з них залежить майбутнє, інші мають тільки допоміжне значення. Отже, щоб А-В-С-аналіз був точніший, окремим стратегічним передумовам потрібно надати числове значення, яке відображає рейтинг їх важливості. Чим важливішою є дана передумова, тим більше числове значення (від 1 до 5) повинно бути, при чому окремі величини означають:

1. *Фактор низької важливості* – такий, що має мале значення для розвитку окремих сфер життєдіяльності або деяких частин території МУ;

2. *Фактор середньої важливості* – такий, що має середнє значення для розвитку окремих сфер життєдіяльності чи частин території МУ, або ж незначний вплив на розвиток всього МУ;






3. *Важливий фактор* – такий, що має велике (але не вирішальне) значення для розвитку деяких сфер життєдіяльності або деяких частин території МУ, або середньо-важливе значення для розвитку всього МУ;

4. *Дуже важливий фактор* – такий, що має вирішальне значення для розвитку окремих сфер життєдіяльності або деяких частин території МУ, або важливе (але не вирішальне) значення для розвитку всього МУ;

5. *Ключовий фактор* – такий, що має вирішальне значення для розвитку всього МУ.

Крім оцінки важливості окремих факторів є ще одна важлива верифікація, яка відноситься тільки до переваг і бар'єрів – *це змінюваність в часі*. Дана перевага сьогодні середньо – важлива, але незабаром буде важливим, а може й ключовим фактором розвитку МУ. Наприклад, можна передбачати, що якийсь із суттєвих бар'єрів (наприклад, слабка доступність комунікацій) протягом п'яти років зникне (бо буде завершено будівництво частини автостради). Таку змінюваність в часі також потрібно класифікувати. Дослідники пропонують знову поділити передумови розвитку на шість видів, згідно їх змінюваності в часі (табл. 7.3) [124, с. 18–19].

Графічні символи верифікації

Фактор, значення якого стрімко зростає	графічні символи	
Фактор, значення якого зростає		
Незмінний фактор, значення якого стабільне		
Фактор, значення якого повільно зменшується		
Фактор, значення якого різко зменшується		
Фактор, змінність якого невідома		?

Отже, АВС-аналіз є важливим методом, який використовується для визначення ключових моментів і пріоритетів розвитку муніципального утворення.

Таким чином, спеціальний інструмент для характеристики конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку муніципального утворення дозволяє систематизувати проблемні ситуації; краще розуміти структуру ресурсів, на які слід опиратися в розвитку муніципального утворення на перспективу; відстежувати загальний стан зовнішнього бізнес-середовища; виділяти і використовувати нові потенційні можливості; вибрати шлях розвитку; приймати зважені рішення, що стосуються розвитку муніципального утворення. Тому що ефективне використання засад стратегічного управління в системі муніципального менеджменту спрямоване на максимальне задоволення потреб територіальної громади, створення можливостей для соціально-економічного розвитку муніципального утворення на тривалу перспективу в умовах динамічних змін внутрішнього та зовнішнього середовища.

Запитання для самоконтролю:

1. Чому у містах необхідне стратегічне управління (політичні, соціальні, економічні стимули)?
2. Чому цілі розвитку муніципалітету повинні бути проранжовані за ступенем спільності і за пріоритетами.
3. У чому переваги і недоліки конкурування муніципальних територій шляхом інвестування в дорогі проекти, які можуть привернути увагу до їх території?
4. У чому полягає суть суперечливого іміджу?
5. Як ви вважаєте, до яких негативних наслідків може призвести агресивна реакція на проблеми муніципального розвитку?
6. Назви типові помилки в підходах до стратегії. У чому вони полягають? Як їх уникнути?

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Як розуміти наступну тезу: «Стратегія повинна твердо ступати по землі, і, одночасно, сміливо літати в хмарах?»

Завдання 2.

Що означає поняття «ефемерні дані»? Наведіть приклади інформації такого типу, яка є важливою для вашої місцевості, але не відображається в офіційних статистичних даних.

Завдання 3.

У межах розробки стратегічного плану міста Миколаєва побудуйте SWOT-матрицю муніципального утворення. Визначте шляхи посилення впливу сильних сторін муніципального утворення та зменшення негативних виявів проблемних факторів.

Завдання 4.

Складіть стратегічний план розвитку муніципального утворення з використанням методики стратегічного управління.

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Процес стратегічного управління – це:

а) аналіз середовища (макрооточення, конкурентне середовище, внутрішнє середовище), визначення місії і цілей, аналіз і вибір стратегії, виконання стратегії.

б) визначення сфери діяльності і формулювання стратегічних установок, постановка стратегічних цілей і завдань для їх досягнення, формулювання стратегії для досягнення намічених цілей і результатів діяльності організації, реалізація стратегічного плану організації, оцінка результатів діяльності і зміна стратегічного плану та/або методів його реалізації.

2. Стратегічний менеджмент – це:

а) управління організацією за результатами діяльності.

б) управління організацією, що спирається на людський потенціал як на її основу, орієнтує виробничу діяльність на запити споживачів, здійснює гнучке регулювання і своєчасні зміни в організації, відповідає викликам з боку оточення і домагається конкурентних переваг, що дозволяє організації виживати і досягати своєї мети в довгостроковій перспективі;

в) управління організацією, що діє на ринку в умовах «Автономного плавання» і пов'язане з необхідністю приймати самостійні рішення в будь-яких несподіваних ситуаціях.

3. SWOT – це аналіз:

а) стану ресурсних можливостей організації, перспектив збільшення її фінансового потенціалу;

б) сильних і слабких сторін організації, її можливостей і загроз;

в) можливостей і перспективних стратегій конкурентів, їх ресурсного потенціалу і дій щодо його примноження.

4. Компетентне керівництво виконанням стратегії передбачає:

- а) впровадження раціональних структур управління, що дозволяють менеджерам раціонально організувати свою роботу;
- б) ясну, чітку відповідальність менеджерів за виконанням найкращих прийомів і методів роботи, прагнення домогтися постійного поліпшення результатів;
- в) постійний контроль за роботою менеджерів з реалізації портфеля стратегій, систематичне підвищення кваліфікації працівників організації.

5. У сучасних умовах стратегія – це:

- а) конкретний довгостроковий план досягнення конкретної довгострокової мети;
- б) довгостроковий якісно визначений напрямок розвитку організації, стосується сфери, засобів і форм її діяльності, системи взаємин всередині організації, а також її позиція в навколишньому середовищі, що приводить організацію до її цілей;
- в) набір дій вигідних керівництву організації.

6. Стратегічний менеджмент не здійснює:

- а) погляд всередину організації, пошук шляхів більш ефективного використання ресурсів;
- б) погляд поза організації, пошук нових можливостей в конкурентній боротьбі, відстеження і адаптація до змін;
- в) в оточенні.

7. Створення стратегії – це:

- а) в першу чергу підприємницька діяльність, якій притаманні азарт і ризик;
- б) функція управління, яка полягає у формуванні місії організації, визначення цілей діяльності та розробці стратегічного плану.

8. Ефективність стратегічного управління визначається:

- а) прибутком і раціональністю використання виробничого потенціалу;
- б) своєчасністю та точністю реагування організації на нові запити з боку ринку і здатністю змінюватися залежно від зміни оточення.

9. Стратегічне управління в муніципальному менеджменті – це:

- а) сукупність інструментів, підходів, принципів процесу управління муніципальним утворенням в умовах нестабільності й невизначеності зовнішнього середовища;
- б) довгострокове управління ресурсними потоками на території муніципального утворення;
- в) сукупність технологій забезпечення стабільного розвитку муніципальної системи;
- г) стратегія розвитку муніципального утворення в умовах нестабільності й невизначеності зовнішнього середовища.

10. Моніторинг соціально-економічного стану муніципальних утворень – це:

- а) реалізація маркетингових процедур просування муніципального утворення;

б) діяльність, спрямована на забезпечення та організацію отримання об'єктивної та достовірної інформації про соціально-економічні процеси і явища, що відбуваються на муніципальному рівні;

в) система аналізу інформації в муніципальному утворенні;

г) аналіз інформації про всі види наявних ресурсів муніципального утворення, їх рух та ефективність використання.

11. Ресурсний аналіз розвитку муніципального утворення – це:

а) аналіз інформації про всі види наявних ресурсів муніципального утворення, їх рух та ефективність використання;

б) аналіз зовнішніх можливостей розвитку муніципального утворення;

в) оцінка ресурсів муніципалітету з позиції їх форми власності;

г) діяльність, спрямована на забезпечення та організацію отримання об'єктивної й достовірної інформації про соціально-економічні процеси і явища, що відбуваються на муніципальному рівні.

12. Генеральна стратегія розвитку муніципального утворення передбачає:

а) окреслення основних шляхів розвитку громади в умовах ринку;

б) формулювання стратегічного бачення розвитку та місії управління муніципальним утворенням, сформованих на основі аналізу загальної соціально-економічної ситуації в ньому, показників якості та рівня життя територіальної громади і спрямованих на визначення загально-муніципальних пріоритетів;

в) залучення військовослужбовців вищого офіцерського складу до вироблення стратегії розвитку муніципального утворення;

г) визначення пріоритетів розвитку окремих галузево-функціональних комплексів території, а також напрямів удосконалення структури та організаційно-функціонального забезпечення інституцій управління муніципальним утворенням.

13. Інструментарій SWOT-аналізу дає змогу:

а) визначити основні шляхи виведення муніципального утворення з кризи;

б) скласти план взаємодії органів місцевого самоврядування із сильними та слабкими представниками підприємницького сектору;

в) сформулювати муніципальну програму;

г) обґрунтувати шляхи досягнення стратегічних цілей розвитку з урахуванням сильних сторін та можливостей внутрішнього і зовнішнього середовища муніципального утворення.

14. Стратегія розвитку муніципального утворення – це:

а) сукупність технологій забезпечення стабільного розвитку муніципальної системи;

б) статут розвитку муніципального утворення, затверджений органами місцевого самоврядування;

в) система показників розвитку муніципальної системи в довгостроковому періоді;

г) система принципів і положень, кількісних та якісних параметрів, орієнтованих на досягнення певних соціально-економічних результатів його розвитку у віддаленій перспективі.

15. Стратегічне управління в муніципальному менеджменті – це:

а) сукупність інструментів, підходів, принципів процесу управління муніципальним утворенням в умовах нестабільності й невизначеності зовнішнього середовища;

б) довгострокове управління ресурсними потоками на території муніципального утворення;

в) сукупність технологій забезпечення стабільного розвитку муніципальної системи;

г) стратегія розвитку муніципального утворення в умовах нестабільності й невизначеності зовнішнього середовища.

Теми рефератів:

1. Поняття стратегічного управління та його базові моделі.
2. Сутність стратегічного управління муніципальним розвитком.
3. Принципи стратегічного управління.
4. Порівняльні характеристики стратегічного підходу до муніципального управління.
5. Методи стратегічного управління.
6. Світова динаміка і проблеми муніципального управління.

Тема 8. Ситуаційне управління в муніципальному менеджменті

План

1. Ситуаційне управління в муніципальному менеджменті.
2. Проблематика ситуаційного управління в муніципальному менеджменті.

Ключові слова: аналіз ситуацій, муніципальна система, причина, симптом, ситуаційне управління, ситуаційне управління в муніципальному менеджменті, ситуація, фактор, фактор в муніципальному менеджменті.

1. Ситуаційне управління в муніципальному менеджменті

Необхідність ситуаційного управління в муніципальному менеджменті зумовлена тим, що сучасний розвиток муніципальних утворень характеризується нестійкими тенденціями поступу, що відбувається під значним впливом зовнішнього середовища. А це вимагає своєчасного реагування на відхилення, що можуть виникати.

Сучасний погляд на управління в муніципальному менеджменті концентрує свою увагу на ситуаційних різницях між муніципальними утвореннями і всередині самих муніципальних утворень. Тому що, як наголошують дослідники, муніципальне утворення:

- по-перше, складна відкрита динамічна система, розвиток якої визначається впливом зовнішніх і внутрішніх умов та факторів;
- по-друге, в муніципальному управлінні завжди існують ситуації зміни стабільності її розвитку, змінюються співвідношення керованих і некерованих процесів, складові соціально-економічного потенціалу муніципального утворення, потреби та запити територіальної громади тощо [118, с. 97].

По суті в основі моделі організації громади лежить ситуативний підхід, який передбачає комбінацію найбільш вигідних варіантів дій з урахуванням ситуативних чинників зовнішнього середовища та інтегрує у собі різноманітні підходи, залежно від ситуації. Але якщо у приватному секторі ситуативний підхід вже давно активно застосовується, то для публічного сектора він є складним з огляду на особливості планування місцевого розвитку – часові, правові, фінансові та інші. Практично він може бути ефективно реалізований на засадах самоорганізації громадян, коли необхідно вирішувати певні одиничні проблеми, які потребують мобілізації людей і їх ресурсів.

Зазначимо, що суб'єкти муніципального управління повинні завжди бути готовими до виникнення непередбачуваних проблем і ситуацій, уміти прогнозувати і розпізнавати можливі зміни стабільного стану розвитку муніципального утворення, використовувати їх переваги, пристосовуватись до них і застосовувати спеціальній інструментарій муніципального мене-

джменту для відновлення «статус-кво» (лат. *Status quo* становище, що існувало в якійсь визначений момент) розвитку муніципальної системи.

Так, Л. Фон Берталанфі визначав *систему* як «комплекс взаємодіючих компонентів», або як «сукупність елементів, що перебувають в певних стосунках один з одним і з середовищем» [2, с. 44].

Дослідниця І. Моспаненко визначає «**муніципальну систему**, як сукупність взаємозалежних елементів, що утворюють визначену цілісність, структуру організації місцевої влади в країні, належить до певної правової сім'ї і як будь-яка система, вона має власні цілі й можливості слідувати їм» [133, с. 123].

Отже, **муніципальна система** – це сукупність організаційних форм, за допомогою яких забезпечується рішення питань місцевого значення на території муніципального утворення.

Слід вказати, що муніципальне утворення, щоб відповідати сучасним потребам і запитам, повинне ефективно пристосовуватись до ситуаційних змін, створювати умови для свого виживання. А ситуація, яка складається під впливом зовнішнього і внутрішнього середовища розвитку муніципального утворення, повинна розглядатись не як джерело постійних загроз та дестабілізуючих факторів, а як основа для врахування конкурентних переваг та ресурсів для забезпечення раціонального й ефективного розвитку територіальної громади. Муніципальним утворенням притаманні такі риси, які враховуються в процесі ситуаційного управління (рис. 8.1).

<i>Риси притаманні муніципальним утворенням, які враховуються в процесі ситуаційного управління</i>	
	нестабільність (мінливість) окремих параметрів системи
	стохастичність (імовірність) її поведінки
	унікальність і непередбачуваність поведінки системи в конкретних умовах, що зумовлено специфікою соціально-економічного потенціалу МУ, і людськими ресурсами
	здатність змінювати свою структуру і формувати варіанти поведінки
	здатність протистояти тенденціям, що руйнують систему
	здатність адаптуватися до умов, що змінюються
	здатність організовуватись для досягнення поставленої мети щодо виходу з нестабільних ситуацій
	стійкість розвитку як основна ціль функціонування

Рис. 8.1. Риси притаманні МУ в процесі ситуаційного управління

Розвиток муніципального утворення як системи визначається впливом зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих факторів, що зумовлюють виникнення та поглиблення різноманітних проблемних ситуацій.

Термін «**ситуація**» (від лат. *situs* – становище, обстановка, сукупність обставин) – характеризує сформований стан справ на певний момент часу. Ситуація в муніципальному менеджменті визначає сформований стан справ у муніципальному утворенні й може мати як негативний, так і позитивний характер.

Ситуаційність в управлінні означає, що набір інструментів муніципального менеджменту залежить від умов, що склалися під впливом певних обставин. Ситуаційне управління є інструментом управління за допомогою якого керівництво спроможне вчасно передбачити причини і джерела виникнення ситуацій, проаналізувати їх симптоми, та виходячи з наявних ресурсів, обрати оптимальний варіант рішення.

Також, слід звернути увагу на те, що необхідність ситуаційного управління визначається цілями розвитку, а його велика і різноманітна проблематика представлена чотирма групами:

- 1) діагностика ситуацій і визначення передкризових;
- 2) поєднання всіх проблем методологічного характеру;
- 3) проблеми прогнозування ситуацій та альтернативні варіанти поведінки соціально-економічної системи в цих ситуаціях;
- 4) селекція персоналу та конфліктологія [19, с. 16].

Ситуаційне управління в муніципальному менеджменті – це сукупності способів, методів, прийомів управлінського впливу на основі використання спеціального методологічного інструментарію [74, с. 17]. Основні складові інструментарію ситуаційного управління: *симптоми, фактори (чинники) та причини* виникнення різноманітних ситуацій. Наприклад, в організації симптомом появи проблемних ситуацій може бути зниження якості продукції, а фактором – порушення технологічної дисципліни. Причиною ж в даному випадку може бути низька кваліфікація персоналу і (чи) його велика плинність.

Симптом (грец. від *simpipto* – збіг, ознака) – це первісний, зовнішній прояв настання проблемних ситуацій. Симптоми виявляються, як правило, у показниках діяльності муніципального утворення і, що особливо важливо, у тенденціях їхньої зміни. Так, наприклад, аналіз показників фондоддачі, продуктивності, ефективності, фінансового стану можуть характеризувати настання проблемної ситуації. Крім того, що насторожуючими симптомами можуть бути: ріст плинності персоналу, падіння виробничої дисципліни, незадоволеність працею, конфліктність у колективі, часті кадрові перестановки.

Завдання муніципального менеджменту вчасно помітити симптоми змін у розвитку муніципального утворення з тим, щоб оперативно відреагувати і застосувати механізм ситуаційного управління. Симптоми виявляються у процесі проведення моніторингу економічного та соціального розвитку муніципального утворення. Зазвичай симптоми є: зростання рівня безробіття, міграційних потоків, зниження основних показників рівня життя на-

селення, зниження рівня прибутковості муніципальних (комунальних) підприємств, невдоволеність територіальної громади методами та засобами діяльності місцевих органів управління.

Фактор (лат. *facere* – діяти, виробляти, примножувати) – умова, рушійна сила будь-якого процесу, явища, чинник виникнення певної ситуації. Фактор в муніципальному менеджменті – це певний елемент чи сукупність елементів макро-, мезо- та мікросередовища, що впливає на стабільність розвитку системи та зумовлює зміни цільової, функціональної, організаційної та інституційної підсистем розвитку муніципального утворення. Факторами ситуаційного впливу є економічні, соціальні, демографічні, гуманітарні, суспільно-політичні, екологічні та ін. Наприклад, інтегральна оцінка соціально-економічної ситуації в муніципальному утворенні відбувається з урахуванням всіх основних факторів, що роблять як негативний, так і позитивний вплив на розвиток муніципального утворення (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

Інтегральна оцінка соціально-економічної ситуації МУ

Фактори	Вплив фактора на соціально-економічний розвиток МУ	
	Позитивний	Негативний
1. Якість життя населення		
1.1. Здоров'я. Тривалість життя населення		
1.2. Рівень життя населення		
1.3. Спосіб життя населення		
2. Екологічна ситуація		
2.1. Атмосферне повітря		
2.2. Водне середовище		
2.3. Електромагнітне забруднення		
2.4. Радіоактивне забруднення		
2.5. Шумове забруднення		
3. Соціально-економічний потенціал муніципального утворення (МУ)		
3.1. Базовий ресурсний потенціал розвитку МУ		
3.2. Потенціал, що забезпечує розвиток МУ		
3.3. Потенціал готовності до соціально-економічних перетворень		
4. Керування муніципальним утворенням		
Інші		

Причина – це система зв'язків і відносин, що зумовлює зміни, виникнення, руйнування предметів, явищ, зв'язків. *Причина* виникнення ситуацій у розвитку муніципального утворення – це певна подія, процес, явище, внаслідок якого виникають фактори та симптоми дестабілізації стану. Це глибинні зміни в розвитку соціально-економічної системи муніципального утворення, які зумовлюють порушення стійкості розвитку системи і є, по-перше, специфікою розвитку різних типів муніципальних утворень, по-друге, об'єктивно визначеною підвладністю розвитку муніципального

утворення зовнішнім та внутрішнім коливанням та змінам (у тому числі циклічним, кон'юнктурним, сезонним тощо).

Причинами виникнення проблемних ситуацій у розвитку муніципальних утворень можуть бути як *зовнішні, так і внутрішні* чинники (рис. 8.2), а саме: суспільно-політичні процеси, соціально-економічні явища, зміна пріоритетів і механізмів державної та регіональної політики, екологічні проблеми, техногенні процеси, соціально-психологічні відносини тощо.



Рис. 8.2. Причини виникнення проблемних ситуацій у розвитку МУ

За рівнем впливу на розвиток муніципального утворення чинники виникнення проблемних ситуацій можуть ранжуватись: на макроекономічні, регіональні, галузеві, мікроекономічні (на рівні окремих підприємств та організацій), особистісні.

Вихідним моментом ситуаційного управління є вичленування та ідентифікація ситуації, що склалась у розвитку муніципального утворення. Типологія ситуацій муніципального розвитку може здійснюватись за різними класифікаційними ознаками:

– *за стадіями управлінської діяльності* (стадії управлінської діяльності – це послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів);

- за причиною виникнення (об’єктивні і суб’єктивні; зовнішні і внутрішні; випадкові й закономірні; природні і неприродні);
- за структурою відносин: економічні; соціальні; організаційні; психологічні; технологічні;
- за стадіями економічної та інших видів діяльності;
- за змістом (суспільні; природні; екологічні);
- процесами та етапами інноваційного циклу освоєння нового муніципального продукту;
- джерелами виникнення;
- рівнем використання факторів та основних ресурсів функціонування муніципального утворення;
- за передбачуваністю: передбачені; непередбачені;
- за наслідками (оновлення або руйнування; оздоровлення або виникнення нової ситуації; загострення відносин або вирішення проблеми; якісні або кількісні зміни);
- формою прояву.

За формою прояву (відповідно до ступеня відхилення кількісно-якісних параметрів розвитку муніципального утворення) розрізняють три основні види ситуацій муніципального розвитку: *звичайна (стабільна) ситуація*; *проблемна (кризова) ситуація*; *надзвичайна ситуація* (рис. 8.3).

Очікування ролі органів місцевого самоврядування серед більшості європейських країн щодо управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій схожі між собою і до їх основних завдань відносять:

- проведення оцінки ризиків;
- заохочення громадської безпеки;
- реалізацію життєдіяльних варіантів з попередження аварій і катастроф;
- сприяння в реагуванні на надзвичайні ситуації;
- забезпечення ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, де відшкодування збитків перебуває у межах їх можливостей;
- надання інформації та ресурсів на випадок реагування, що координується урядом;
- підтримку місцевої громади у відновленні після надзвичайних ситуацій;
- оцінку впливу надзвичайної ситуації;
- інформування територіальної громади щодо довгострокових стратегій із протидії надзвичайним ситуаціям та економічного відновлення.

У вирішенні сучасних європейських концепцій з управління надзвичайними ситуаціями, що реалізуються у тісній співпраці між органами влади, застосовується модель, в основі якої перебувають чотири взаємозалежних і доповнюючих один одного компоненти процесу мінімізації ризиків, а саме: **пом’якшення, готовність, реагування, відновлення.**

Наслідками подолання проблемних ситуацій у розвитку системи можуть бути:

- повернення в попередній стан;
- перехід в інший сприятливий стан;
- припинення функціонування.

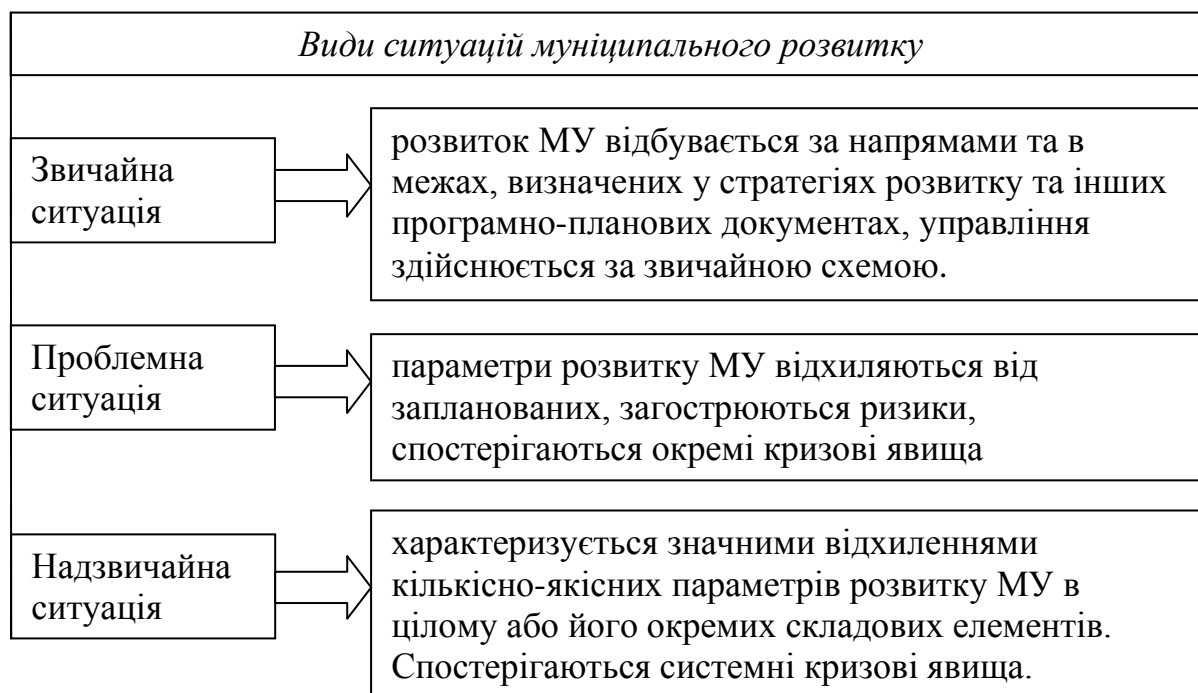


Рис. 8.3. Види ситуацій розвитку муніципального утворення

Таким чином, ситуаційне управління – це управління при постійному оновленні з орієнтацією на конкретну ситуацію. Ситуаційне управління в муніципальному менеджменті можна розглядати як адаптивний менеджмент – альтернативність досягнення однієї мети під час прийняття та реалізації управлінського рішення і врахування непередбачених обставин і як антикризове управління спрямоване на виявлення ознак кризових явищ та створення відповідних передумов для їх своєчасного запобігання, послаблення, подолання з метою забезпечення життєдіяльності муніципального утворення.

2. Проблематика ситуаційного управління в муніципальному менеджменті

Головною метою ситуаційного управління є формування теоретичних знань і практичних навичок у прийнятті управлінських рішень в різних ситуаціях господарської діяльності з врахуванням психологічних особливостей людей. Ситуаційне управління вивчає основи діагностування і управління ситуацією; дає можливість аналізувати ситуації як системи,

вчить приймати управлінські рішення в умовах психологічного тиску; створювати прогнозуючі моделі поведінки людей в міжособистісних відносинах.

Ситуаційне управління – оперативне управління, що полягає в прийнятті управлінських рішень у міру виникнення проблем у відповідності зі складною ситуацією. Проблематика ситуаційного управління складна і різноманітна. В узагальненому вигляді вона може бути представлена певними групами (табл. 8.2).

Таблиця 8.2

Групи проблем ситуаційного муніципального управління

Група проблем ситуаційного управління	Сутність проблем
1. Проблеми розпізнавання передкризових ситуацій	Швидке виявлення перших симптомів та факторів порушення стабільного розвитку МУ; запобігання майбутнім небезпекам, або в ряді випадків зниження впливу їхніх негативних наслідків
2. Проблеми, пов'язані зі змінами в окремих сферах муніципального розвитку	Проблеми в економічній, соціальній, суспільно-політичній, правовій, управлінській, екологічній сферах тощо, які вимагають вибору та обґрунтування місії, цілей, стратегічних пріоритетів, засобів та ресурсів для забезпечення безперервного розвитку в умовах змінюваного середовища
3. Проблеми аналізу, оцінки та прогнозування можливих змін у розвитку системи	Обґрунтування найбільш ефективних варіантів поведінки в нестабільній ситуації, зумовленій зміною внутрішніх та зовнішніх умов і чинників, а також специфікою розвитку окремих типів МУ. Це, у свою чергу, зумовлює проблеми інформаційного та організаційно-інституційного забезпечення процесів прийняття адекватних управлінських рішень, запровадження інноваційних підходів та технологій муніципального управління
4. Проблеми соціально-психологічного характеру	Урахування людського чинника як визначального в забезпеченні адекватних форм і методів взаємодії об'єкта та суб'єкта муніципального менеджменту в різноманітних ситуаціях економічного і соціального розвитку МУ різних типів

Аналіз ситуацій – це вивчення параметрів керованого об'єкта, зовнішніх умов і конкретних обставин (умов, ситуацій) його функціонування при розробці і реалізації рішення.

У рамках функції аналізу керівник прагне конкретизувати проблему (рис. 8.4), що стоїть перед ним, обробивши максимально великий об'єм такою, що має відношення до проблеми інформації. У ході аналізу проблеми:

- вона розбивається на безліч окремих частин;
- виділяються основні і другорядні характеристики проблеми;
- виявляються можливі взаємини і взаємозалежності між ними;

- розпізнається вся сукупність причин і наслідків;
- визначаються закономірності виникнення і існування проблеми;
- розробляються рекомендації до дій.

Аналіз ситуації проводиться з метою оцінити соціальні, економічні та екологічні умови відповідного району, визначити місцеві чинники і тенденції розвитку за останні 5–10 років, основні проблеми розвитку та їхні глибинні причини. Аналіз ситуації передбачає збір інформації та створення бази даних. Наступний аналіз зібраної інформації дозволяє встановити факти, чинники і тенденції місцевого розвитку та їхні першопричини. Такий аналіз є виключно важливим кроком у цілому процесі планування стратегії, оскільки він дозволяє діагностувати стан місцевого розвитку. Результати аналізу ситуації використовуються й у ході SWOT-аналізу, що проводиться на пізніших етапах.

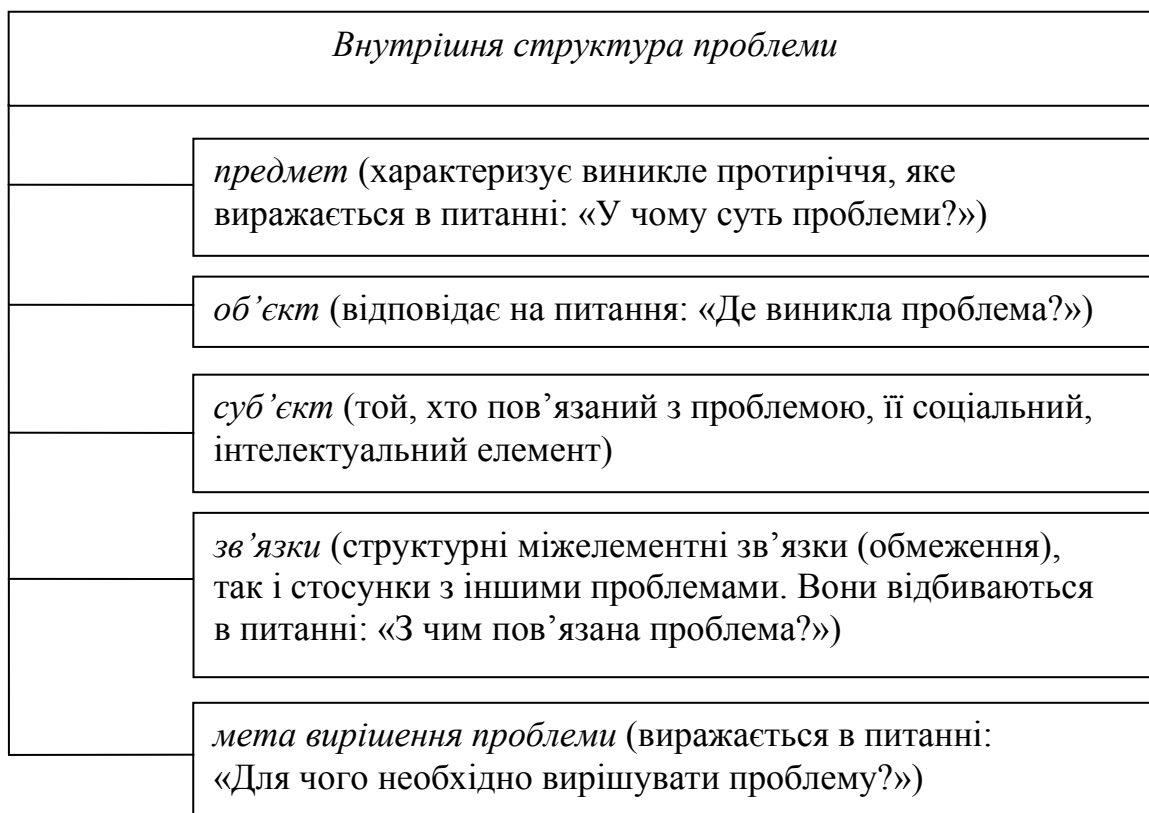


Рис. 8.4. Внутрішня структура проблеми

Проблемна ситуація є сукупністю обставин (умов), що виникають під впливом внутрішніх і зовнішніх дій, які порушують задане функціонування системи, вимагають перекладу її в новий стан. Проблема в буквальному перекладі з грецького означає перешкоду, трудність, завдання.

Головною характеризуючою ознакою будь-якої проблемної ситуації є частота можливої появи. Кожну ситуацію можна розділити на окремі еле-

менти по мірі їх впливу на досягнення основних цілей і завдань. Ці елементи бувають змінними і постійними.

Аналіз виникнення і розпізнавання ситуацій (у тому числі проблемних) у розвитку муніципальних утворень здійснюється за допомогою спеціальних засобів розпізнавання з метою розробки адекватних заходів щодо усунення проблеми або вирішення певної ситуації.

Забезпечується певна послідовність: *причина – фактори – симптоми – розпізнавання ситуації, використання засобів розпізнавання – розробка заходів для усунення проблеми* (рис. 8.5).

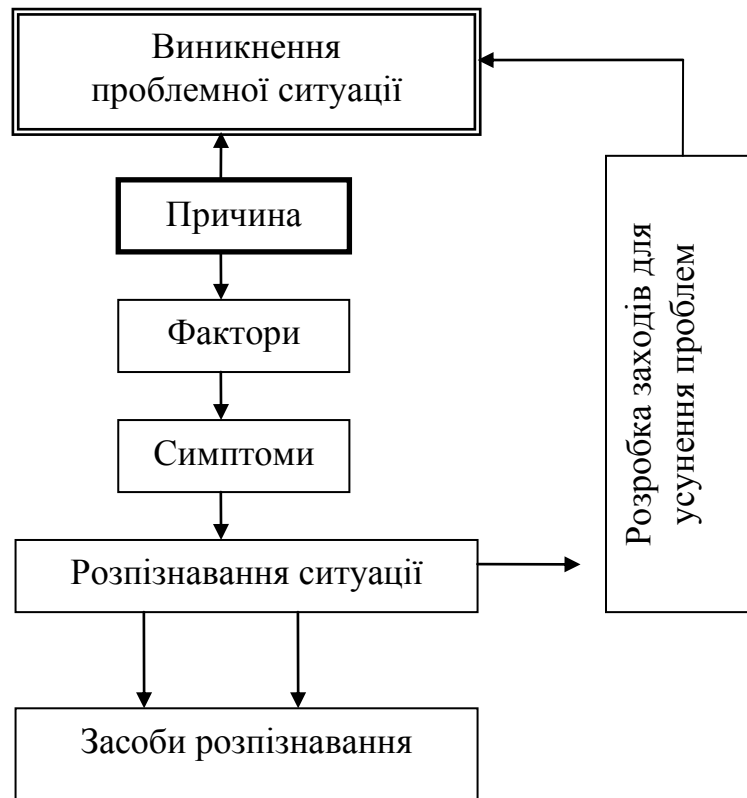


Рис. 8.5. Виникнення і розпізнавання проблемної ситуації

Завдання, що виникають у практиці муніципального управління, можуть бути класифіковані за двома групами:

- 1) *функціональні (стабільні) завдання* – визначаються методологічними та організаційними засадами виконання традиційних функцій менеджменту;
- 2) *ситуаційні завдання* – є наслідком порушення складових елементів муніципальної соціально-економічної системи під впливом дестабілізуючих внутрішніх і зовнішніх факторів.

Ситуаційне управління застосовується на всіх етапах розвитку муніципального утворення і має як оперативний, так і стратегічний характер. У цілому ситуаційне управління спрямоване на вибір та обґрунтування управлінських впливів щодо вирішення конкретних проблем муніципального розвитку. Адже та сама ситуація, що склалась у муніципальному утворенні, може бути сформульована як сукупність різних проблем і, відповідно, мати свої методи та інструменти вирішення.

Дослідники В. Василенко і В. Шостка пропонують наступну загальну технологічну схему процесу ситуаційного муніципального управління, яка передбачає дотримання таких основних етапів:

- аналіз та ідентифікація (розпізнавання) ситуації, що склалась у розвитку муніципального утворення;
- створення спеціальної робочої групи (консультативної, дорадчої) з виведення із проблемної ситуації. Наділення певними повноваженнями і ресурсами;
- перевірка доцільності проведення заходів ситуаційного управління;
- розробка управлінських рішень з виведення із проблемної (кризової) ситуації;
- створення системи реалізації управлінських рішень;
- реалізація управлінських рішень;
- перевірка якості виконання управлінських рішень;
- перевірка доцільності проведення подальших робіт з виведення із проблемної ситуації
- розробка заходів з прогнозування можливих майбутніх дестабілізуючих (кризових) ситуацій [27, с. 43].

Таким чином, групування проблем ситуаційного управління в муніципальному менеджменті дозволяє не тільки вибрати та обґрунтувати управлінські впливи щодо вирішення конкретних проблем муніципального розвитку, але й згрупувати сукупність різних проблем відповідно до методів та інструментів їх вирішення.

Запитання для самоконтролю:

1. Поясніть необхідність та охарактеризуйте основні положення і риси ситуаційного підходу в управлінні.
2. Що таке проблемна ситуація?
3. Назвіть причини виникнення проблемних ситуацій.
4. Якими можуть бути види проблемних ситуацій?
5. Що таке менеджмент ризику в організації управління муніципальними установами?
6. Назвіть основні причини виникнення кризової ситуації в муніципальному менеджменті.
7. Розкрийте сутність факторної обумовленості якості ситуаційних управлінських рішень.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Тест «Чи схильні Ви до ризику»

1. Я б скоріше ризикнув почати власну справу, ніж працювати на будь-кого ще.

2. Ніколи не піду на таку роботу, де багато відряджень.
3. Якби я почав грати, то ніколи не робив би малих ставок.
4. Мені подобається поліпшувати своє життя за допомогою ідей.
5. Ніколи не кину роботу, не будучи впевненим, що є інша.
6. Я не схильний піти на ризик тільки для того, щоб розширити свій кругозір.
7. Знаючи, що якась конкретна справа може скінчитися невдачею, я не вкладав би у неї коштів, навіть знаючи, що прибуток (виграш) може бути великий.
8. Не хотів би випробувати в житті якнайбільше.
9. Не відчуваю особливої потреби у збуджуючих подіях.
10. Не маю великої енергії.
11. Я можу легко народжувати безліч прибуткових ідей.
12. Я б ніколи не бився б об заклад на суму, якої зараз не маю.
13. Мені подобається пропонувати нові ідеї чи концепції, коли реакція на них мого начальника непередбачувана й непрозора.
14. Я готовий брати участь лише в таких угодах, які для мене є достатньо зрозумілими й певними.
15. Менш надійна робота з великим доходом мене приваблює більше, ніж надійна із середнім.
16. Я не дуже незалежної вдачі.

Відповіді до тесту на схильність до ризику.

Якщо Ви відповіли «так» на пункти 1, 3, 4, 8, 10, 11, 13, 15, дайте кожній відповіді по одному балу.

Якщо Ви відповіли «ні» на пункти 2, 5, 6, 7, 9, 12, 14, 16, дайте кожній відповіді по одному балу.

Якщо сума балів менше 8, скоріше за все Ви схильні до ризику. Якщо сума балів від 8 до 13 – Вас з більшою ймовірністю щодо успіху можна навчити ризик-тейкерству.

Якщо сума балів 13 і більше – Ви скоріше за все схильні до підприємницького ризику та маєте певні риси ризик-тейкера.

Завдання 2.

Навчальне оповідання «Прийняття рішень в умовах ризику».

До Вашої уваги коротка притча, що, можливо, передасть суть успіху у грі бізнес-шляхів. Уявіть собі: восьма година, ранок, понеділок. Збирається команда міжнародної компанії на чолі з її керівником похилого віку, який десятками років успішно управляє цією компанією. На нараді в їхній залі з'являється ангел. Вперше ангел з'явився перед командою й звернувся до керівника: «Я сьогодні маю для тебе дуже погану і дуже добру новину. Погана новина – ти переходиш у вічність за два тижні, а добра новина – ти був не тільки відомим підприємцем, а й знаменитою людиною, тому твоє місце на небі. Ще краща новина та, що ми слідкуємо в небі за найсучаснішою літературою щодо ситуаційного управління та стратегічного мислен-

ня, і минулого тижня проголосили, що приділятимемо більше уваги нашим клієнтам і краще їх обслуговуватимемо. Отже, можливим буде обирати. У вічність можна перенестися у трьох можливих станах: по-перше, можна стати надзвичайно вродливим; по-друге, можна обрати безмежний розум та бути надзвичайно розумним; по-третє, можна бути надзвичайно мудрим, мати можливість передбачати майбутнє. Отже, три варіанти: **краса, безмежний розум або мудрість**».

Керівник зреагував на це спокійно. Він подумав і звернувся до ангела: «Я обираю розум, хочу бути безмежно розумним». Усі члени його команди усміхнулися, бо знали, що це справді найкращий вибір. Ангел веде далі розмову й повідомляє, що має ще одну добру новину: «Щоб увійти у вічність і бути обдарованим вічним розумом, не треба чекати. Це трапиться, як тільки я, ангел вийду з кімнати».

У цей драматичний момент ангел зник, і всі зосереджено подивилися на керівника, з яким відбувалася майже фізична трансформація: вічний, безмежний розум вливався в нього. Отже, всі сподівалися побачити на його обличчі чудовий, божественний усміх, який має кожний, хто обдарований безмежним розумом, але вони цього не побачили. Вони бачили занепокоєння, майже гнів, і це збентежило членів команди. Нарешті працівник, який був найближче до керівника, звернувся до нього: «Пане керівнику, в чому проблема, чому ви такий стривожений?». І керівник, уже наділений безмежним розумом, звернувся до своєї команди: «Я повинен був вибрати мудрість».

Питання прийняття рішень сьогодні набагато складніше, ніж десять чи двадцять років тому. Неважливо, де ми працюємо – на теренах Європи, Америки чи Азії, здобувати і зберігати прибутковість на сьогодні набагато важче, ніж десять, п'ятнадцять, двадцять років тому. І ось чому. За останні двадцять років істотно змінилися правила економічної гри в бізнесі. З усіх боків на компанії тиснуть конкуренція, інформаційний бум, невизначеність і пов'язані з усім цим ризики. Уникнути повністю ризику неможливо. Драма необхідності вибору при недостатній кількості підстав знайома кожному, кому приходилося приймати відповідальні управлінські рішення. У будь-якому випадку для досягнення цілей і відповідного успіху необхідне прийняття «мудрого рішення».

Коли рішення може привести не до певного результату, а до одного із багатьох можливих з різною ймовірністю їх здійснення, і ефект залежить від багатьох факторів, не відомих на момент прийняття рішення, то ми можемо отримати зовсім не той результат на який очікували. Це і є прийняття рішень в умовах ризику.

Опишіть Ваше ставлення до вибору керівника компанії.

Завдання 3.

Заповнити запропоновану таблицю та зробіть обґрунтовані висновки

Характеристика зовнішнього середовища органів місцевого самоврядування XXI ст.: можливості та загрози

Можливості	Загрози

Завдання 4.

Знайти в періодичному виданні статтю, де мова йде про ситуаційне управління в муніципальному менеджменті, й відслідкувати фактори, які обумовили цю ситуацію.

Завдання 5.

Розробіть набір конкретних інструментів управління розвитком муніципальних утворень з урахуванням їх територіальних та функціональних особливостей, ситуативних характеристик внутрішнього й зовнішнього середовища.

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Ситуаційне муніципальне управління – це:

а) система принципів і положень, кількісних та якісних параметрів, орієнтованих на досягнення певних соціально-економічних результатів його розвитку у віддаленій перспективі;

б) формулювання стратегічного бачення розвитку та місії управління муніципальним утворенням, сформованих на основі аналізу загальної соціально-економічної ситуації в ньому, показників якості та рівня життя територіальної громади і спрямованих на визначення загально- муніципальних пріоритетів;

в) сукупність способів, методів, прийомів управлінського впливу для забезпечення ефективного та результативного функціонування муніципального утворення, що досягається шляхом використання оточення, ситуації, що склалась, на основі використання спеціального інструментарію муніципального менеджменту з урахуванням особливостей, умов, чинників зовнішнього та внутрішнього середовища і специфіки розвитку певного муніципального утворення;

г) сукупність інструментів, підходів, принципів процесу управління муніципальним утворенням в умовах нестабільності й невизначеності зовнішнього середовища.

2. Симптом у ситуаційному муніципальному управлінні – це:

а) певна подія, процес, явище, внаслідок якого виникають фактори та симптоми дестабілізації стану;

б) система вимірювання параметрів ситуації всередині муніципальної системи;

в) певний елемент чи сукупність елементів макро-, мезо- та мікросередовища, що впливає на стабільність розвитку системи та зумовлює зміни цільової, функціональної, організаційної та інституційної підсистем розвитку муніципального утворення;

г) первісний, зовнішній прояв настання проблемних ситуацій.

3. Причина виникнення ситуацій у розвитку муніципального утворення – це:

а) певна подія, процес, явище, внаслідок якого виникають фактори та симптоми дестабілізації стану;

б) динамічна детермінанта розвитку муніципальної системи;

в) первісний, зовнішній прояв настання проблемних ситуацій;

г) певний елемент чи сукупність елементів макро-, мезо- та мікросередовища, що впливає на стабільність розвитку системи та зумовлює зміни цільової, функціональної, організаційної та інституційної підсистем розвитку муніципального утворення.

4. За формою прояву розрізняють такі види ситуацій муніципального розвитку:

а) статична, динамічна;

б) звичайна, проблемна, надзвичайна;

в) зовнішня, внутрішня;

г) пошукова, нормативна.

5. Ситуаційне муніципальне управління – це:

а) пошук моделі розвитку муніципального утворення

б) система взаємовідносин з іншими муніципальними утвореннями з урахуванням ситуації

в) врахування в процесі формування муніципальної економічної, соціальної, екологічної політики особливостей територіальних утворень

г) ситуаційний аналіз муніципальних ресурсів.

6. До групи групи проблем, яка складає проблематику ситуаційного управління:

а) діагностику ситуацій;

б) методологічні проблеми;

в) проблему прогнозування ситуацій та варіантів поведінки системи в цих ситуаціях;

г) селекцію персоналу та конфліктологію.

7. Необхідність використання ситуаційного управління в муніципальному менеджменті визначається:

а) цілями розвитку;

б) людським фактором;

в) циклічним розвитком соціально-економічних систем;

г) всі відповіді правильні.

8. Ситуацією є:

а) практичне розв'язання проблеми;

б) головне протиріччя цілі і ситуації;

в) стан управлінської системи, що оцінюється відносно цілі;

г) це ідеальний варіант бажаного, можливого та необхідного стану управлінської системи.

9. Симптом – це:

а) подія, зафіксований стан чи тенденцію, що свідчить про настання кризи;

б) те, до чого може призвести проблема;

в) ретроспективне, оперативне, перспективне комплексне дослідження господарської діяльності, необхідне для обґрунтування його господарської політики на майбутнє.

г) первісний, зовнішній прояв настання проблемних ситуацій. Оцінка проблемних ситуацій, їхньої глибини і небезпеки впливає не тільки із симптомів, а й з причин та реальних факторів.

10. Муніципальний менеджмент – це:

а) орган місцевого самоврядування;

б) система спеціальних важелів та інструментів управління розвитком регіону;

в) система спеціальних важелів та інструментів управління розвитком муніципального утворення;

г) управління розвитком міст.

11. Вкажіть фактори, що обумовлюють ефективність ситуаційного менеджменту:

а) професіоналізм та спеціальне навчання;

б) мистецтво управління, дане природою та набуте в процесі підготовки;

в) методологія розробки ризикових рішень та науковий аналіз обставин;

г) корпоративність; лідерство; людський фактор; система моніторингу; оперативність та гнучкість; стратегія і якість програм;

12. Керованими процесами є:

а) процеси, що не підлягають керуванню по тим або іншим причинам;

б) це процеси, що проходять за власними законами;

в) процеси, які при свідомому впливі на них підлеглого, підлягають визначеному напрямку;

г) всі відповіді правильні.

13. Некерованими процесами є:

а) процеси, що не підлягають керуванню по тим або іншим причинам;

б) процеси, що проходять за власними законами;

в) процеси, які при свідомому впливі на них підлеглого, підлягають визначеному напрямку;

г) всі відповіді правильні.

14. За змістом ситуації можуть бути:

а) суспільними;

б) природними;

в) екологічними;

г) всі відповіді правильні

15. За масштабами розповсюдження та проблематикою ситуації можуть бути:

- а) загальними;
- б) локальними;
- в) об'єктивними і суб'єктивними;
- г) зовнішніми і внутрішніми

Теми рефератів:

1. Вплив ситуації на муніципальний менеджмент.
2. Форми роботи з кризовими ситуаціями.
3. Основні способи управління кризовою ситуацією.
4. Модель процесу кризової ситуації в муніципальному менеджменті.
5. Характеристика нового тисячоліття: аргументи і факти. Необхідність ситуаційного менеджменту.

*«Якщо ти не знаєш куди ідеш, кожна
дорога приведе тебе до мети.»
Лао-Цзи*

Тема 9. Стратегічне планування на місцевому рівні

План

1. Стратегічне планування в системі муніципального менеджменту.
2. Алгоритми стратегічного планування у муніципальному менеджменті.

Ключові слова: бачення, бачення бажаного майбутнього територіальної громади, визначення бачення, легітимізація стратегічного плану розвитку, проект в стратегічному плані, стратегічне планування, стратегічний контроль, стратегічний план, стратегічний план розвитку муніципального утворення, SWOT, SWOT-аналіз.

1. Стратегічне планування в системі муніципального менеджменту

На сьогодні в складних умовах господарювання стратегічне планування на місцевому рівні набуває особливого значення для належного забезпечення ефективного управління розвитком муніципального утворення. Стратегічне планування здійснює орієнтування діяльності територіальної громади за допомогою формування цільових запитів, гнучкого реагування на динамічні зміни зовнішнього середовища та впровадження заходів, які, в подальшому, створять умови для досягнення конкурентних переваг, що в цілому надасть можливості для забезпечення сталого розвитку системи в довгостроковій перспективі.

Стратегічне планування – це алгоритм системного управління реалізації стратегічного плану по створенню якомога кращого майбутнього муніципального утворення (територіальної громади). Це творчий процес визначення і здійснення найбільш важливих заходів реалізації стратегії, яка на думку А. Томпсона і А. Стрикленда є «довгостроковим якісно визначеним напрямком розвитку, що повинен привести систему до обраної мети» [200, с. 38]. На відміну від традиційного – це планування, яке орієнтується на активні дії, будучи довготерміновим, стосується сукупності проблем і активізує увагу на оптимальному задоволенні потреб місцевого співтовариства, сприяючи досягненню громадської злагоди.

Дослідники О. Голинська, О. Котлярська, І. Метелева, А. Саїдова визначають поняття стратегічного планування як «процес планування діяльності місцевого самоврядування, що включає в себе визначення головної мети діяльності організації на довгострокову перспективу, стратегічні цілі, а також методи їх досягнення» [206, с. 23].

Стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого муніципальне утворення може уявити, визначити собі картину свого майбутнього і розробити необхідні етапи в залежності від місцевих ресурсів, щоб це майбутнє стало досяжним.

До стратегічного планування входять:

- баланси різних інтересів усередині громади;
- інвентаризація реальних вільних ресурсів, обмежень і сприятливих факторів;
- визначення реальних завдань і цілей.

Сутність стратегічного планування полягає в тому, що це:

- процеси націлені на розробку та впровадження стратегії розвитку середовища, у якому існує громада та пристосування його до змін оточення;
- процесі спрямовані в майбутнє, які визначають цілі та напрямки розвитку, методи і способи досягнення цих цілей;
- процеси, які програмують майбутні події, рівень розвитку, структуру територіальної громади, а також її місце в оточенні;
- циклічні процеси, які містять в собі аналіз і коригування реалізації стратегічного плану на різних етапах його втілення;

Стратегічне планування надає характеристику:

- процесам, зосередженим на проблемних питаннях;
- детальним оцінкам наявних ресурсів;
- оцінку сильних та слабких сторін;
- основним можливостям змін та впливів з-за меж територіальної громади;
- орієнтації на практичні результати запланованих дій.

Використання стратегічного планування, як нового інструменту управління муніципальним утворенням дає змогу, враховуючи його індивідуальні особливості, поєднати очікування населення та практичний досвід фахівців місцевих управлінських структур у послідовну схему дій для розвитку територіальної громади. Стратегічне планування підвищує конкурентоспроможність муніципального утворення (територіальної громади), а наявність розробленого стратегічного плану муніципального утворення є чинником залучення інвесторів.

Стратегічне планування в системі муніципального менеджменту відкриває нові перспективи для розвитку муніципального утворення:

- більшу *можливість консолідації* внутрішніх сил;
- концентрацію ресурсів на обмежене коло завдань;
- більшу можливість залучення зовнішніх інвесторів;
- планомірну реалізацію інноваційної та інвестиційної політики;
- цілеспрямовану *підготовку кадрів* для конкретних завдань;
- *застосування системи моніторингу* та оцінювання і як наслідок покращення ефективності соціально-економічного функціонування місцевої самоврядної громади.

Використання стратегічного планування в системі муніципального менеджменту створює для територіальної громади можливість для більш реалістичного передбачення майбутнього й планомірного розподілу в часі та цільового використання ресурсного потенціалу.

Перевагами стратегічного планування є те, що:

- стратегічний план розвитку, який створений спільними зусиллями органів місцевого самоврядування і громади є стабільнішим в реалізації, в силу меншої залежності від зміни управлінських команд біля керма влади. Кожна наступна команда, незалежно від її політичного чи кланового забарвлення, повинна реалізовувати стратегічні цілі цього плану;
- стратегічний план виступає організуючим документом, який дозволяє використовувати наявні фінансові та інші ресурси муніципального утворення цілеспрямовано, тобто більш ефективно;
- стратегічний план має суттєвий вплив на кадрову політику органу місцевого самоврядування (підбір спеціалістів, які працюють у стратегічних напрямках розвитку, їх навчання та перепідготовка мають особливу пріоритетність, їх робота повинна контролюватися особливо ретельно);
- стратегічний план формується за узгодженим планом співпраці трьох секторів – органів місцевого самоврядування, підприємницьких структур та громадських організацій;
- стратегічне планування, як спільна праця громади над визначенням власного кращого майбутнього і його досягненням, ефективно сприяє самоусвідомленню громади та її згуртуванню;
- прийнятий стратегічний план розвитку забезпечує громаді кращий доступ до кредитних ресурсів чи грантів, які надаються фінансовими організаціями.

У контексті розвитку територіальних громад під стратегічним плануванням розуміється системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на ситуаційному аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених з територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку.

Таким чином, основними перевагами стратегічного планування для муніципального утворення є:

- зменшення невизначеностей в функціонуванні та розвитку, які виникають із оточення даної територіальної громади і збільшення її адаптаційної здатності;
- пристосування представників органів місцевого самоврядування до діяльності в невизначених умовах;

– оцінка результативності дій з точки зору довготривалих цілей, а не з перспектив реалізації оперативних цілей.

Підсумовуючи, зазначимо, що стратегічне планування є досить складним процесом, за допомогою якого відбувається дослідження відомого та невідомого, свідомого та несвідомого, можливостей та дійсності, встановлення співвідношення сьогоденного та завтрашнього, передбачення виходу за межі наявного, використання пізнання та практики, творчості, евристики, інтуїції, враховувати ризики в рішеннях. Стратегічне планування характеризується різнобічністю і значною мірою залежить від людей (лідерів, виконавців), які планують і реалізують стратегічні плани. Стратегічне планування (на відміну від інших видів планування) передбачає саме системне встановлення чітких цілей та завдань, які взаємопов'язані між собою та взаємоузгоджені із наявним потенціалом. У муніципальному менеджменті стратегічне планування відіграє цілеорієнтуючу, структуризуючу, координуючу роль, сприяє концентрації зусиль на вирішенні ключових соціальних та економічних проблем муніципального утворення, спрямовує діяльність усіх суб'єктів на досягнення спільних завдань.

2. Алгоритми стратегічного планування у муніципальному менеджменті

Значення стратегічного планування розвитку муніципального утворення (територіальної громади) особливо важливе в умовах:

- нестабільності оточуючого середовища;
- непевності й ризиків в зовнішньому середовищі;
- значного дефіциту власних ресурсів.

Стратегічне планування в системі муніципального менеджменту:

– створює умови для реалізації важливих проектів. Акцентуючи увагу на довготермінові пріоритети, дає перспективне бачення у щоденній діяльності;

– допомагає змінювати свідомість громади й надає необхідні можливості для досягнення консенсусу;

– сприяє формуванню загального передбачення, тобто визначає потребу в загальному уявленні, якою повинна стати територіальна громада після реалізації стратегії;

– надає можливість по новому побачити майбутнє громади;

– окреслює напрямки більш ефективного використання ресурсів, зосереджуючи увагу на проектах і програмах, котрі визнані найбільш значимими і які заслуговують загальної підтримки;

– пропонує механізм партнерства секторів – суспільного, приватного та влади.

– діє як засіб комунікації, тобто стимулює збір ідей, інформації, обробляє та формулює їх у вигляді гіпотез, цілей, підходів та програм дій;

– генерує пропозиції для реалізації;

- заохочує до інституційного розвитку (створення нових структур, таких як: бізнес-інкубатори, фонди розвитку, агенції розвитку, фонди порук тощо);
- сприяє забезпеченню потрібними ресурсами.

У муніципальному менеджменті використовують різноманітні алгоритми стратегічного планування, які спрямовані на підвищення рівня та якості життя населення муніципального утворення. У муніципальному менеджменті використовують наступні алгоритми стратегічного планування:

1) алгоритм Бейлі (США) охоплює шість етапів:

- визначення цілей розвитку муніципального утворення;
- опис і прогноз тенденцій та чинників, що впливають на функціонування муніципального утворення;
- оцінка внутрішніх активів муніципального утворення;
- адаптація структури органів місцевого самоврядування до плану;
- реалізація плану;
- оцінка впливу плану на соціально-економічні процеси та внесення в нього коректив;

2) багатоступеневе планування (використовується Агентством муніципального розвитку США) включає такі етапи:

- проведення інвентаризації ресурсів і аналіз тенденцій;
- прогноз того, що відбуватиметься за певних умов (метод сценаріїв та побудови імітаційних моделей);
- визначення цілей і завдань;
- зіставлення та оцінка альтернативних планів з урахуванням низки показників;
- вибір найбільш прийняттого варіанта;
- підготовка детальних планів для різних складових загальних планів, потужностей місцевої інфраструктури та програм;
- реалізація планів;
- постійна оцінка всього процесу в цілому;

3) модель Мейерсона передбачає:

- виявлення найбільш актуальних проблем громади в процесі опитування жителів;
- аналіз матеріалів, одержаних від місцевих консультативних груп;
- визначення загальних цілей економічного розвитку;
- збирання даних для аналізу з метою загальної оцінки наявних ресурсів;
- корекцію цілей після отримання більш точних даних;
- підготовку альтернативних планів розвитку;
- оцінку кожного запропонованого плану під кутом ефективності його здійснення;
- прийняття кінцевого плану розвитку муніципальною утворення;
- виконання плану;
- спостереження за результатами виконання плану та їх оцінка;

- аналіз результатів та їх порівняння з цілями, що ставляться в плані;
- 4) **метрополітенське планування Хейвуда** (Канада) охоплює етапи:
 - громадська і професійна дискусія про цілі розвитку муніципального утворення;
 - професійний аналіз цілей і можливостей;
 - вироблення громадських і політичних методів оцінки цілей;
 - вибір цілей і можливостей;
 - прийняття обраної політики;
 - спільне (політиками і спеціалістами з планування) приведення плану до виконання. Цей алгоритм ілюструє триєдність діалогу в процесі стратегічного планування розвитку муніципального утворення між політиками, населенням та фахівцями-професіоналами [118, с. 124–125].

Серед вітчизняних алгоритмів стратегічного планування найбільш методологічно цілісними є алгоритми, які використовувалися в процесі розроблення стратегічних планів розвитку міст Дніпропетровськ (рис. 9.1), Комсомольськ, Іллічівськ. Проте поряд із виробленням вітчизняної методики формування стратегій розвитку міських поселень проблемним залишається застосування дієвих механізмів практичної реалізації стратегічних планів на основі механізмів стратегічного управління.

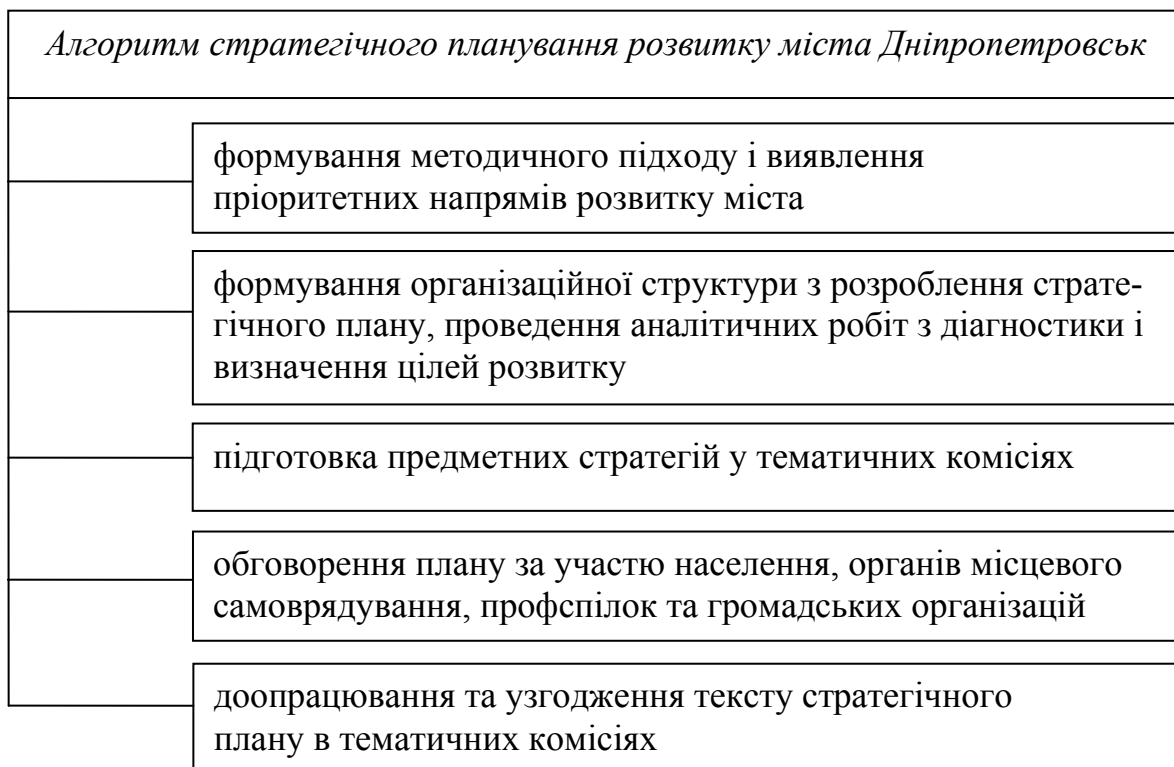


Рис. 9.1. Алгоритм стратегічного планування розвитку міста Дніпропетровськ

Алгоритми стратегічного планування розвитку муніципального утворення подібні між собою і в цілому відображають етапи процесу прийняття управлінського рішення.

Стратегічне планування переважно наголошує на розробці стратегічного плану. **Стратегічний план** – це документ, опрацьований у рамках процесу стратегічного планування. Він описує місію організації, бачення її розвитку на тривалу перспективу, стратегічні цілі, а також методи їх досягнення. Він створюється на досить тривалий відрізок часу (як правило, не менше ніж на 2–3 роки). Можна погодитись з В. Оршиним і Г. Фетисовим «Стратегічний план розвитку» – це «...управлінський документ, який містить взаємозалежний опис різних аспектів діяльності з розвитку регіону» [208, с. 266], а в нашому випадку муніципального утворення.

Стратегічне планування – це довготривалий процес, що складається з багатьох етапів. Кожен черговий етап планування є точкою відліку для наступного, тому тут надзвичайно важливою є черговість дій, а також те, щоб не пропустити жодного з етапів. Наприклад, можна використовувати наступну схему опрацювання стратегічного плану (рис. 9.2), хоча вона й не є, звичайно, єдино можливою.

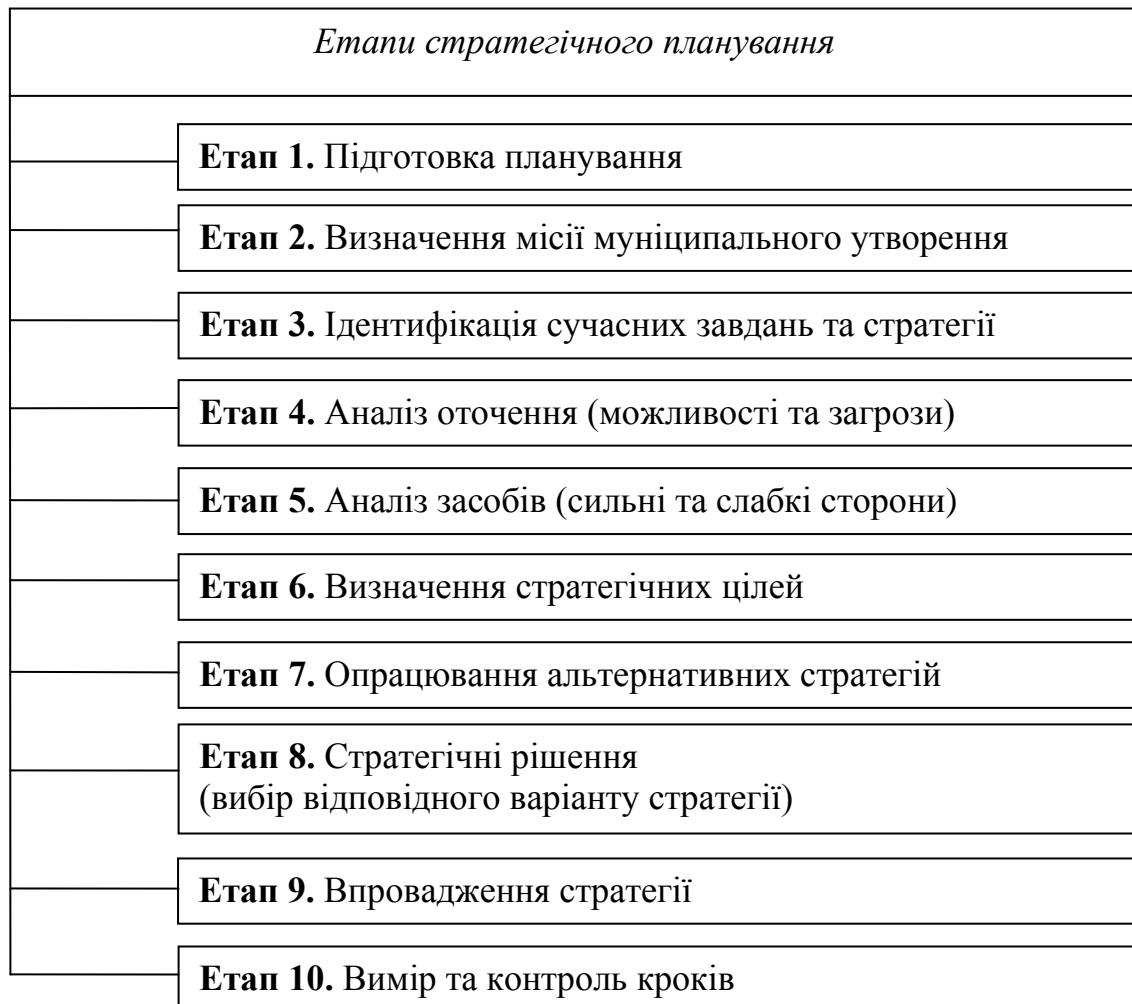


Рис. 9.2. Етапи стратегічного планування

Американські фахівці з програми «Партнерство громад» радять будувати Стратегічний план за наступною схемою (табл. 9.1) [192, с. 17–18].

Структурна схема стратегічного плану

Елементи стратегічного плану	Зміст елемента стратегічного плану
Вступ	Наводяться обґрунтування написання стратегічного плану, пояснюються методи стратегічного планування, мета стратегічного плану тощо
Описово-аналітична частина	Містить аналіз тенденцій розвитку МУ: географічний та історико-культурний нарис; природні ресурси та екологічна ситуація; демографічні характеристики; трудові ресурси; особливості соціально-економічного розвитку; аналіз виробничої та невиробничої сфери; фінансово-бюджетний аналіз; ділова, соціальна та політична активність тощо
Бачення майбутнього	Детально відпрацьоване, узгоджене з громадою, лаконічне і яскраве формулювання майбутньої територіальної громади, є основою тих завдань, на виконання яких буде спрямований розроблюваний стратегічний план
SWOT-аналіз	SWOT-аналіз – визначення сильних та слабких сторін, можливостей і потенційних загроз розвитку МУ
Стратегічні цілі	Напрями без вирішення яких неможливо буде досягти стратегічного бачення
Завдання	Сукупність планів дій для досягнення стратегічних цілей. Планом дій передбачається детальний опис: що, в які терміни, хто, за рахунок яких ресурсів повинен зробити.
Очікувані результати реалізації плану	Містить критерії оцінки сумарного ефекту від реалізації заходів, які увійшли до стратегічного плану, індикатори виконання
Легалізація плану, виконання та моніторинг, коригування	Передбачає ряд заходів по схваленню плану громадою, затвердженню міською радою, прийняттям нормативних документів, поетапного вимірювання досягнення індикаторів, внесення коректив
Авторський колектив	Список людей, які працювали над стратегічним планом

У стратегічному плануванні муніципального розвитку необхідно задіювати всю територіальну громаду, що вимагає від учасників всебічної теоретичної та практичної підготовки, а від всіх складових цього процесу – глибокої проробки. Успіх реалізації стратегії залежить, також від рівня підготовки всіх етапів планування.

Описово-аналітична частина стратегічного плану, як правило, розробляється спеціалізованою робочою групою, яка повинна визначити найголовніші соціально-економічні чинники, які характеризують сучасний стан муніципального утворення.

Описово-аналітична частина стратегічного плану містить дані щодо:

- географічного розташування самоврядної громади;
- ландшафтних особливостей рельєфу;
- природних ресурсів територіальної громади;

- кліматичних умов (температурні режими, опади, вологість повітря, вітри, тощо);
- характеристики ґрунтів та гідрологію;
- корисних копалин;
- адміністративного поділу громади та місце громади в системі існуючого територіального поділу;
- демографічної характеристики територіальної громади;
- трудових ресурсів громади;
- особливостей соціально-економічного розвитку:
- у виробничій сфері (мережа об’єктів, характеристика їх функціонування);
- у невиробничій сфері (мережа об’єктів, характеристика її функціонування);
- екологічної ситуації на території громади;
- політичної ситуації на території громади;
- фінансово-бюджетної ситуації на території громади ;
- заможність громади та її ділову активність.

Інформаційні матеріали можуть бути представлені в вигляді певної структури.

Бачення – це визначення громадою свого бажаного майбутнього. *Бачення без завдання – лише мрія. Завдання без Бачення – важка і нудна праця. Бачення разом із завданням – надія людства (вислів викарбуваний на стінах церкви у Сассексі, Англія).*

Терміном «стратегічне бачення» – окреслюється різносторонній оптимістичний погляд громади на своє майбутнє. Приклади бачень, розроблені та сформульовані робочими групами деяких міст України в процесі роботи над стратегічними планами розвитку громади наведено у табл. 9.2.

Таблиця 9.2

Приклади бачень деяких міст України

Бердянськ	місто комфортне для проживання, з екологічно-чистою промисловістю, курортний центр, центр туризму
Івано-Франківськ	екологічно чисте європейське місто стабільного економічного добробуту
Комсомольськ	унікальне місто, сприятливе для життя, реалізації кращих людських можливостей, щасливого майбутнього наших дітей
Львів	інтелектуальний та туристичний центр

Стратегічне бачення показує місію розвитку громади, сформульовану в лаконічній формі, переважно одним реченням, часто в піднесеному, оптимістичному тоні.

Бачення бажаного майбутнього територіальної громади – це образ, що має оволодіти всією громадою і надихати її. Таку силу може мати лише бачення, сформульоване всією громадою відповідно до її уявлень про краще майбутнє. Формулювання стратегічного бачення повинне бути таким, яке легко може запам’ятати кожен член громади.

Визначення бачення – це колективна праця, в яку кожен з членів громади може внести власну інтелектуальну частку.

Ініціювати процес розроблення стратегії може будь-який суб'єкт місцевого розвитку. В ініціативних пропозиціях необхідно обґрунтувати актуальність та корисність стратегічного планування для територіальної громади, свій погляд щодо її розробників, визначити можливі перешкоди щодо запровадження стратегічного планування. Першочерговим завданням етапу ініціації є визначення лідерів, від яких залежить подальше просування у роботі. Друге завдання – визначити, яких осіб, які групи та організації варто залучити до процесу планування. Щоб стратегічне планування розвитку територіальної громади було успішним, треба заручитись підтримкою та розумінням місцевого керівництва, перш за все голови місцевої ради (якщо ініціатором є не місцева влада).

Місія територіальної громади виражає вищий сенс, мету існування громади в майбутньому. Місія повинна: згуртувати, мотивувати, надихати, спонукати до діяльності для досягнення мети.

Місія, як правило, являє собою короткий вислів, що добре запам'ятовується. Експерти рекомендують використовувати прості речення, зрозумілі членам громади та людям, за її межами. Головне – це сформулювати, яку потребу задовольняє громада, хто «цільовий споживач», у чому її послуги кращі порівняно з послугами інших.

SWOT-аналіз здійснюється на підставі експертних оцінок і може здійснюватись за якісними, кількісними чи комбінованими (якісно-кількісними) критеріями. Завдяки SWOT-аналізу проводиться дослідження про потенціал муніципального утворення, переваги, тобто, сильні сторони територіальної громади. Ми шукаємо та аналізуємо резерви, можливості, які можуть привести до позитивних змін, а також аналізуємо і враховуємо об'єктивно існуючі слабкі сторони муніципального утворення, а також ті небезпеки, які можуть перешкоджати позитивному розвитку муніципального утворення.

SWOT-аналіз у порівнянні з іншими методами має як переваги, так і недоліки. Основною його перевагою є простота і можливість витратити невеликі кошти на його проведення, а також гнучкість і наявність безлічі варіантів. Також, це систематизація знань про внутрішні та зовнішні фактори, що впливають на процес стратегічного планування; можливість визначити конкурентні переваги підприємства та сформулювати стратегічні пріоритети, періодично проводити діагностику ринку та ресурсів підприємства. Недоліками SWOT-аналізу, які потрібно враховувати є: неможливість врахування всіх сил і слабостей, можливостей і загроз; суб'єктивність вибору та ранжування факторів зовнішнього та внутрішнього середовища; погана адаптація до середовища, що постійно змінюється.

У залежності від характеру стосунків громади з оточенням, способу використання своїх сильних і слабких сторін, а також шансів та загроз, які виходять від оточення, найбільш загально можна визначити наступні типи стратегій:

Активні стратегії бувають:

- відкритими:
- зростаючими:
- змішаними (зростання, оборонна, стабілізація з перевагою першого елемента);
- закритими:
- оборонними;
- змішаними (зростання, оборонна і стабілізація з перевагою другого елемента);

Нейтральні стратегії (пасивні) бувають:

- стабілізаційними;
- змішаними (зростання, оборонна і стабілізація з перевагою останнього елемента).

Завдання і проекти стратегічного плану. *Стратегічне завдання* – конкретно визначена задача, яку необхідно вирішити в ході реалізації стратегічної цілі.

Проект в стратегічному плані – стратегічне завдання опрацьоване і оформлене у відповідності до діючих норм та правил. Проект є кінцевим продуктом для реалізації.

Розробка планів конкретних заходів (дій) є одним з останніх етапів стратегічного планування. Це один з найважливіших етапів на якому розробляються конкретні кроки реалізації цілей. Поразки на цьому етапі стануть загальновідомими, здобутки – особливо значущими.

План дій складається з конкретних проектів, виконання яких повинно наблизити громаду до реалізації стратегічної цілі. Наприклад: оперативна ціль «Підтримка малого бізнесу» може включати до плану дій такі проекти як: «Створення консультативного центру з реєстрації підприємств», «Створення агентства по підтримці розвитку малого і середнього підприємництва», «Створення фонду підтримки малого бізнесу», «Створення бізнес-інкубатора» і т. д.

Для забезпечення досягнення стратегічних цілей визначених стратегічним планом необхідно здійснювати моніторинг його виконання. *Моніторинг* – це детермінований в часі та систематизований в завданнях процес відслідковування відхилення реального стану виконання стратегічного плану від запланованого. Моніторинг буде найбільш об'єктивним та ефективним тоді, коли буде створено систему нормативів (стандартів) для виконуваних робіт і оцінки кінцевих результатів (цілей).

Моніторинг є складником оцінювання. Оцінювання здійснюється на підставі різних підходів і загалом варто розрізняти такі типи:

– *формальний (моніторинг)* – отримання інформації, що забезпечує зворотний зв'язок під час процесу стратегічного планування, що сприяє поліпшенню оцінювання;

– *підсумковий* – по закінченню кожного етапу стратегічного планування [193, с. 21].

Варто мати на увазі: оцінювання досягнутих результатів і отриманих наслідків реалізації стратегічного плану в територіальній громаді.

Стратегічний контроль – це особливий вид управлінської діяльності, що полягає у відслідковуванні і оцінці проходження процесу реалізації планових завдань, впливу на їх виконання, шляхом встановлення стійкого зворотного від'ємного зв'язку у випадку негативного відхилення.

Стратегічний контроль є однією з головних форм попередження негативного розвитку подій та зменшення наслідків від непередбачуваних процесів. Чим ґрунтовнішими будуть елементи контролю, тим більше підстав вважати, що поставлені цілі будуть досягнуті.

Легітимізація стратегічного плану розвитку полягає в затвердженні його повноважним, відповідно до Конституції України, державним органом або способом, не забороненим чинним законодавством.

Найчастіше легітимізовувати стратегічний план розвитку будуть органи місцевого самоврядування. Процедури внесення і розгляду такого плану визначаються Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та внутрішнім регламентом роботи відповідного рівня рад.

Отже, стратегічне планування – це спільні зусилля команди та органічна єдність цілей, завдань і ресурсного забезпечення для досягнення прогресу в суспільному розвитку.

Українські дослідники О. Дудкіна, А. Мельник, Г. Монастирський в навчальному посібнику «Муніципальний менеджмент» пропонують процес стратегічного планування розвитку муніципального утворення, якій полягає у реалізації низки кроків.

Крок I. Моніторинг соціально-економічного стану муніципального утворення.

Моніторинг слід розглядати як систему спостережень, оцінки, аналізу та прогнозу соціально-економічної ситуації на території муніципального утворення, підготовки проектів управлінських рішень, спрямованих на підтримання позитивних та послаблення негативних тенденцій розвитку муніципальної системи.

Моніторинг соціально-економічного стану муніципального утворення повинен вирішувати такі завдання:

– організація отримання об'єктивної і достовірної інформації про соціально-економічне становище муніципального утворення;

– оцінка і системний аналіз інформації, виявлення причин, що викликають той чи інший характер соціально-економічних змін;

– забезпечення органів управління, підприємств, установ і організацій, а також громадян отриманою інформацією;

– розроблення прогнозів соціально-економічного розвитку і рекомендацій з подолання негативних та підтримання позитивних тенденцій.

У процесі соціально-економічного моніторингу дається кількісна оцінка економічного потенціалу муніципального утворення, стану ринку праці, інвестиційному клімату, стану інфраструктури та рівня життя населення.

З метою аналізу привабливості муніципального утворення на цьому етапі також оцінюється конкурентний статус муніципального утворення, як функція від двох змінних:

1) конкурентоспроможності муніципального утворення (наявність вільних земельних ресурсів, стан інфраструктури, рівень життя);

2) конкурентного потенціалу муніципального утворення (рівень вхідного бар'єра на територію муніципального утворення, що виражається в рівні орендної плати, рівнях оподаткування, пільгах).

Крок 2. Ресурсний аналіз муніципального утворення.

На цьому етапі збирається інформація про наявні ресурси та їх рух у муніципальному утворенні. У кінці цього кроку слід побудувати дерево якісних цілей управління муніципальним утворенням з урахуванням факторів мікро- і макросередовища, проведеного аналізу статистичної інформації.

У результаті здійснення першого та другого кроків об'єкт управління – муніципальне утворення – постає у вигляді модифікованої карти «*організація – зовнішнє середовище*», де в характеристику внутрішнього середовища включаються наявні ресурси, організація їх руху, вузлові точки ресурсопотоків, структура управління ресурсами, а зовнішнього мікросередовища – соціально-економічне становище муніципального утворення.

Крок 3. Визначення проблем і постановка цілей (тобто бажаного стану з урахуванням умов і обмежень, виявлених на етапі соціально-економічного та ресурсного аналізу).

У процесі стратегічного планування спочатку розробляється концепція програми соціально-економічного розвитку муніципального утворення, де в текстовій, вільній формі розкривається система уявлень про стратегічні цілі та пріоритети місцевої соціально-економічної політики, важливі методи і напрями реалізації вказаних цілей.

Процес формування концепції включає таку сукупність етапів:

- організаційно-підготовчий;
- аналітичний;
- розроблення проекту концепції;
- узгодження і затвердження концепції.

Офіційно прийнята концепція розвитку муніципального утворення полегшує розроблення і схвалення стратегічних цілей. Важливим аспектом цього кроку є вибір пріоритетних цілей, на розв'язання яких будуть спрямовані основні зусилля. Наприклад, у зарубіжних країнах використовуються два варіанти визначення стратегічних цілей: *шоковий і непередбачуваний* (рис. 9.3).

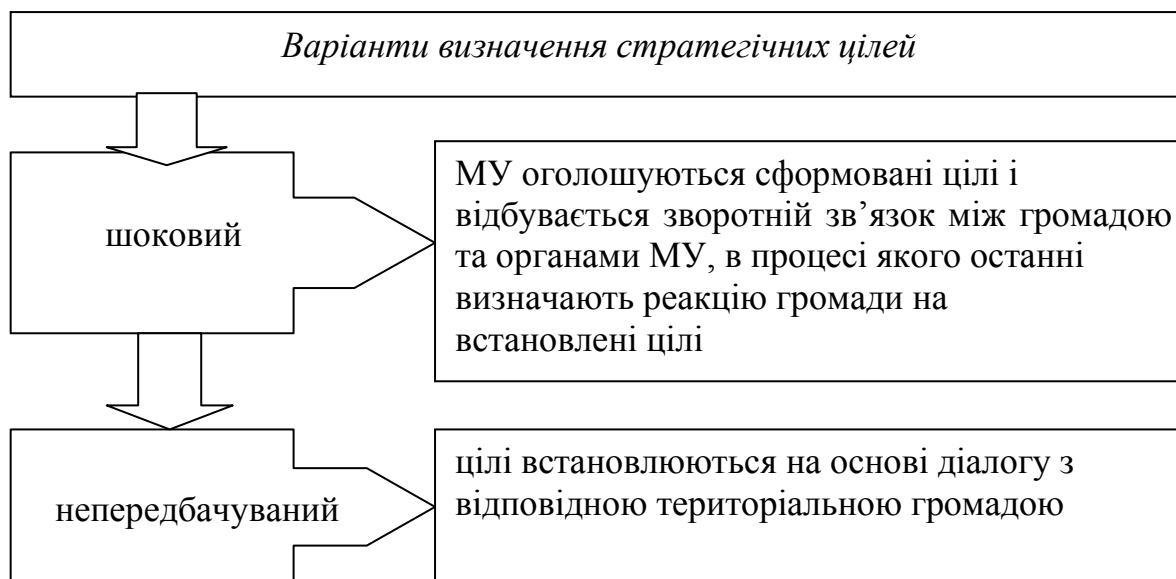


Рис. 9.3. Варіанти визначення стратегічних цілей, які використовуються у зарубіжних країнах

Крок 4. Визначення шляхів досягнення цілей і завдань.

На цьому етапі аналізуються напрями використання спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту для досягнення обраних цілей розвитку муніципального утворення; проводяться аналіз, оцінка ефективності й вибір альтернативних стратегій та окремих напрямів розвитку муніципального утворення за допомогою низки критеріїв.

Стратегічний план розвитку муніципального утворення – це своєрідна його конституція, на основі якої виробляються цільові програми. У рамках цього кроку повинен використовуватися відповідний стратегічний інструментарій. За результатами попередніх кроків будується таблиця SWOT-аналізу і використовуються методи активізації інтуїції та творчих здібностей спеціалістів. Ці методи дають змогу виявити стратегічні напрями розвитку муніципального утворення й окремих його складових, за допомогою яких можна досягти перспективного розвитку муніципального утворення з опорою на сильні внутрішні сторони і зовнішні можливості [118, с. 127–128].

SWOT – матриця для оцінки внутрішнього й зовнішнього середовища муніципального утворення (табл. 9.3)

Таблиця 9.3

SWOT-матриця для оцінки муніципального утворення

Внутрішнє середовище муніципального утворення	Зовнішнє середовище муніципального утворення
Сильні сторони	Можливості
Слабкі сторони	Загрози

Отже, кожний етап стратегічного управління розвитком муніципального утворення не є відособленим, на практиці можна провести корекцію та повернутися на будь-який попередній етап. Крім того, стратегічний план

може розроблятися як у цілому для муніципального утворення, так і для окремих муніципальних функціонально-галузевих сфер та комунальних підприємств.

Також може бути створена організаційна самостійна структура, яка узгоджуватиме інтереси різних сторін стратегічного планування.

Запитання для самоконтролю:

1. На який період доцільно здійснювати стратегічне планування розвитку територіальної громади і чому?
2. Як співвідносяться між собою Стратегічний план розвитку територіальної громади та її інвестиційна політика?
3. Визначте, які Ви бачите основні перешкоди на шляху до успішного процесу стратегічного планування? Як можна їх вирішити?
4. Перерахуйте вигоди, прямі або/та непрямі, які Ви очікуєте від стратегічного планування.
5. Назвіть основні переваги стратегічного планування розвитку територіальної громади.
6. Назвіть головні етапи процесу стратегічного планування і стратегічного управління.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Обґрунтуйте відповідь: чи є підстави говорити про законодавчу та методологічну базу стратегічного планування в Україні?

Завдання 2.

На вашу думку, який з помилкових підходів стратегічного планування найчастіше зустрічається в Україні? Чому?

Завдання 3.

Визначте, які ви бачите основні перешкоди на шляху до успішного процесу стратегічного планування? (Наприклад, нестача лідерства; проблеми із залученням до цього процесу представників територіальної громади; нестача ресурсів (яких конкретно тощо). Як можна їх вирішити?

Завдання 4.

Перерахуйте вигоди, прямі або/та непрямі, які ви очікуєте від стратегічного планування (наприклад, краще використання ресурсів території; кращі стосунки із підприємцями; гарний план змін та управління змінами). Запишіть найбільш важливі вигоди.

Завдання 5.

На який період доцільно здійснювати стратегічне планування розвитку територіальної громади і чому? Як співвідносяться між собою Стратегічний план розвитку територіальної громади та її інвестиційна політика?

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Стратегічне управління в муніципальному менеджменті – це:

- а) сукупність інструментів, підходів, принципів процесу управління муніципальним утворенням в умовах нестабільності й невизначеності зовнішнього середовища;
- б) довгострокове управління ресурсними потоками на території муніципального утворення;
- в) сукупність технологій забезпечення стабільного розвитку муніципальної системи;
- г) стратегія розвитку муніципального утворення в умовах нестабільності й невизначеності зовнішнього середовища.

2. Генеральна стратегія розвитку муніципального утворення передбачає:

- а) окреслення основних шляхів розвитку громади в умовах ринку;
- б) формулювання стратегічного бачення розвитку та місії управління муніципальним утворенням, сформованих на основі аналізу загальної соціально-економічної ситуації в ньому, показників якості та рівня життя територіальної громади і спрямованих на визначення загально-муніципальних пріоритетів;
- в) залучення військовослужбовців вищого офіцерського складу до вироблення стратегії розвитку муніципального утворення;
- г) визначення пріоритетів розвитку окремих галузево-функціональних комплексів території, а також напрямів удосконалення структури та організаційно-функціонального забезпечення інституцій управління муніципальним утворенням.

3. Інструментарій SWOT-аналізу дає змогу:

- а) визначити основні шляхи виведення муніципального утворення з кризи;
- б) скласти план взаємодії органів місцевого самоврядування із сильними та слабкими представниками підприємницького сектору;
- в) сформулювати муніципальну програму;
- г) обґрунтувати шляхи досягнення стратегічних цілей розвитку з урахуванням сильних сторін та можливостей внутрішнього і зовнішнього середовища муніципального утворення.

4. Стратегія розвитку муніципального утворення – це:

- а) сукупність технологій забезпечення стабільного розвитку муніципальної системи;
- б) статут розвитку муніципального утворення, затверджений органами місцевого самоврядування;
- в) система показників розвитку муніципальної системи в довгостроковому періоді;
- г) система принципів і положень, кількісних та якісних параметрів, орієнтованих на досягнення певних соціально-економічних результатів його розвитку у віддаленій перспективі.

5. До алгоритмів стратегічного планування в муніципальному менеджменті належать:

- а) алгоритм Бейлі, багатоступеневе планування, модель Мейерсона;
- б) модель Іванова, кластерне планування;
- в) вітчизняний алгоритм, зарубіжні алгоритми;
- г) модель Мейерсона, цільова модель, прогнозний алгоритм.

6. Етапами стратегічного планування розвитку муніципального утворення є:

- а) ресурсний аналіз, проектний аналіз, системний аналіз;
- б) опитування населення, проведення місцевого референдуму;
- в) моніторинг соціально-економічного стану муніципального утворення, ресурсний аналіз муніципального утворення;
- г) визначення проблем, пошук зовнішніх інвестиційних джерел.

7. Елементами спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту є:

- а) управління ризиками, інноваційна політика, моделювання;
- б) оперативне управління, прогнозування, системний аналіз;
- в) антикризове управління, банкрутство, місцеве фінансування;
- г) стратегічне управління, фінансовий менеджмент, муніципальна логістика, муніципальний (локальний) маркетинг.

8. Початковим етапом циклу стратегічного управління розвитком муніципального утворення є:

- а) визначення довготермінових та короткотермінових цілей;
- б) визначення місії муніципального утворення;
- в) розробка стратегії розвитку муніципального утворення;
- г) оцінка ефективності стратегії.

9. Особливість алгоритму метрополітенського стратегічного планування Хейвуда:

- а) наявність декількох етапів;
- б) обмеженість у використанні;
- в) жорстке адміністративне регулювання визначення стратегічних цілей розвитку муніципального утворення;
- г) формування триєдиного процесу діалогу на муніципальному рівні між політиками, населенням та професійними менеджерами.

10. SWOT-аналіз муніципального утворення передбачає:

- а) визначення сильних та слабких сторін внутрішнього середовища муніципального утворення;
- б) формування інноваційної стратегії розвитку муніципального утворення;
- в) ресурсний аналіз муніципального утворення;
- г) планування можливостей зовнішнього середовища муніципального утворення.

11. Що є головним завданням стратегічного мислення?

- а) пошук шляхів найбільш ефективного використання ресурсів;
- б) раціональність використання виробничого потенціалу;

в) зміцнення здатності підприємства до змін;

г) зменшення ризику.

12. До способів формування стратегічного плану відносяться:

а) максимальна деталізація і кількісна оцінка основних положень стратегічного плану (жорсткий спосіб);

б) описовий спосіб, де числові показники грають другорядну роль (м'який спосіб);

в) прямий та непрямий;

г) всі відповіді правильні;

д) немає правильної відповіді.

13. Яка специфічна ознака з приведених відрізняє стратегічне планування від інших видів планування?

а) переважна орієнтація на внутрішній розвиток;

б) переважна орієнтація на клієнта;

в) переважна орієнтація на зміни зовнішнього середовища;

г) переважна орієнтація на технологічне лідерство;

д) немає вірної відповіді.

14. Вибору стратегії передують:

а) оцінка і контроль виконання стратегії;

б) розробка та оцінка стратегічних альтернатив;

в) зміна організаційної структури;

г) немає вірної відповіді.

15. Етап стратегічного управління «стратегічне планування» включає:

а) мотивацію на досягнення стратегічних результатів діяльності;

б) контролінг;

в) стратегічний синтез;

г) всі відповіді правильні.

Теми рефератів:

1. Поняття стратегічного управління в муніципальному менеджменті.

2. Стратегічний план розвитку муніципального утворення.

3. Стратегічне планування як основа стратегічного управління муніципальним утворенням.

4. Характеристика спеціальних організацій із планування соціально-економічного розвитку муніципального утворення.

5. Алгоритми стратегічного планування.

6. Методика стратегічного управління розвитком муніципального утворення.

*«Маркетинг – це сіль бізнесу.
Його завдання: поліпшити смак
і викликати спрагу споживання.»*

Тема 10. Маркетингові підходи в муніципальному менеджменті

План

- 1. Маркетингові інструменти.**
- 2. Маркетингові інструменти для забезпечення зв'язків органів місцевого самоврядування з громадськістю.**

***Ключові слова:** еластичність попиту, конкурентна перевага муніципального утворення, конкурентний потенціал, сила конкурентної позиції, методи ціноутворення, муніципальний маркетинг, муніципальний менеджмент, попит, тендер, конкурс, торги, ціна, ціноутворення.*

1. Маркетингові інструменти

Маркетинг (від англ. *market* – ринок), як визначає Філіп Котлер це «соціальний процес, спрямований на задоволення потреб і бажань індивідів і груп за допомогою створення і пропозиції мають цінністю товарів і послуг та вільного обміну ними» [3, с. 33].

З появою маркетингу ринок почав набувати ознак впорядкованої структури, інституту або механізму, що зводить разом покупців (пред'явників попиту) і продавців (постачальників) окремих товарів та послуг і забезпечує їх нормальну взаємодію [115, с. 81]. Саме тому сучасні дослідники визначають: «маркетинг як діяльність з оптимізації взаємин об'єкта споживання і споживає суб'єкта» [21, с. 56].

Муніципальний маркетинг – це організований органами муніципального управління систематизований процес, спрямований на визначення, прогнозування й задоволення соціальних потреб населення муніципального утворення.

Муніципальний менеджмент – це використання інструментів менеджменту в муніципальному управлінні.

У муніципальному менеджменті за допомогою маркетингу вирішуються наступні завдання:

- 1) розробляються маркетингові програми для муніципальних ресурсів території як частини стратегічного плану розвитку муніципального утворення;
- 2) аналізуються маркетингові програми муніципальних бізнес-проектів, що підтримуються органами місцевого самоврядування;
- 3) використовується муніципальна маркетингова інфраструктура для розвитку муніципальної економіки.

Маркетингова діяльність органів місцевого самоврядування муніципального утворення, спрямована на підвищення якості життя населення.

Для досягнення цієї цілі є постійна й цілеспрямована дія на ринок (споживачів) з урахуванням потреб розробленим комплексом засобів маркетингу, найважливішими елементами якого є «4P»: «*product*» (продукт – результат діяльності органів місцевого самоврядування), «*price*» (ціну на цей продукт), «*place*» (місце), «*promotion*» (просування, канали збуту), що включає систему маркетингових комунікацій (рис. 10.1). Ці пов'язані між собою і взаємозалежні елементи, визначені потребами ринку і конкретною ринковою ситуацією, при комплексному поєднанні та системному застосуванні дають змогу одержати синергійний ефект.

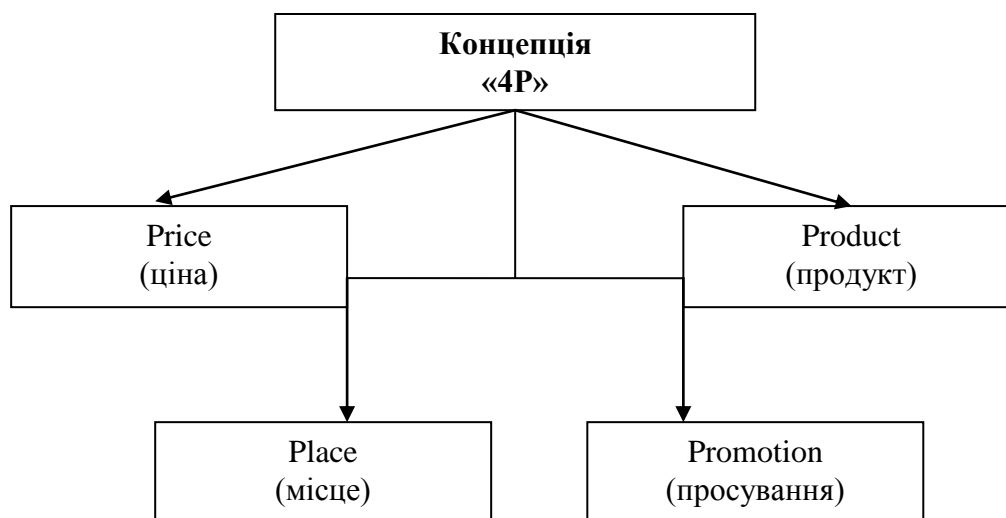


Рис. 10.1. Концепція «4P»

«4P» – це тактична схема якій повинні передувати стратегічні рішення: сегментування, виділення цільового ринку і позиціонування (STP-маркетинг). У соціальному маркетингу концепція «4P» поширюється до «NP», оскільки до неї, крім звичайних *price, place, production, promotion*, включаються такі складові, як *politics, people, public opinion, private life* тощо [100, с. 29].

Останнім часом у муніципальному менеджменті активно застосовуються підходи маркетинг-мікс, які відрізняються від класичної моделі «4P» перенесенням акцентів з продукту на споживача, або модель АС (*споживач – зручність – вартість – комунікації*) [213].

Однак у більшості випадків маркетинг муніципального утворення бачать, насамперед, як комплекс інструментів (переважно реклама та PR-акції) з метою підвищення популярності та поліпшення іміджу муніципального утворення [228, с. 25; 118, с. 133].

Муниципальный маркетинг – це елемент системи ринкових відносин, спроектований не на мікрорівень (рівень підприємств і фірм), а на мезорівень (муніципальні утворення).

Муніципальний маркетинг, як визначає О. Гришунін повинен базуватися на використуванні трьох основних принципів (рис. 10.2) [47, с. 107].

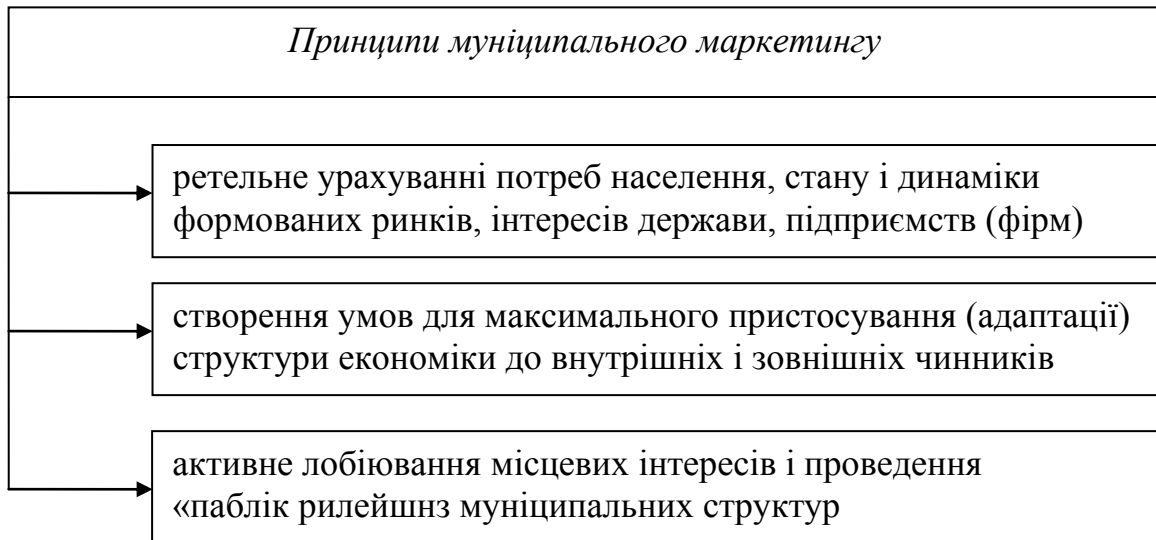


Рис. 10.2. Основні принципи муніципального маркетингу

Для розробки комплексу маркетингу в органах місцевого самоврядування можуть взаємодіяти чотири взаємопов'язані системи:

- 1) маркетингової інформації;
- 2) планування;
- 3) організації;
- 4) маркетингового контролінгу.

Для прийняття управлінських рішень органам місцевого самоврядування необхідна достовірна інформація. Дані про зовнішнє середовище, наявні ресурси, проблеми і завдання отримують за допомогою маркетингових досліджень.

Однією з основних технологій муніципального маркетингу є *технологія моніторингу соціально-економічного стану та інвестиційної привабливості муніципального утворення*, яка включає оцінку низки показників (стан ринку праці, показники інституційно-фінансового середовища та інвестиційного клімату, показники рівня життя населення, показники економічного потенціалу муніципального утворення та його використання, показники соціального становища, показники економічної політики органів місцевого самоврядування).

При проведенні моніторингу інформаційне забезпечення повинно формуватися за рахунок двох блоків інформації:

- 1) *внутрішньої* (соціальний та економічний паспорт муніципального утворення, звітність підконтрольних організацій, муніципальні бази даних, опитування громадської думки);
- 2) *зовнішньої* (місцевий web-сайт, періодичні видання, довідники, інформація, що надходить від органів державної виконавчої влади).

Важливим завданням муніципального маркетингу є проведення ресурсного аналізу муніципального утворення (рис. 10.3). За допомогою проведення ресурсного аналізу можливо вирішити цілу низку проблем стратегічного муніципального управління та гарантувати реальність й досяжність цілей розвитку муніципального утворення.

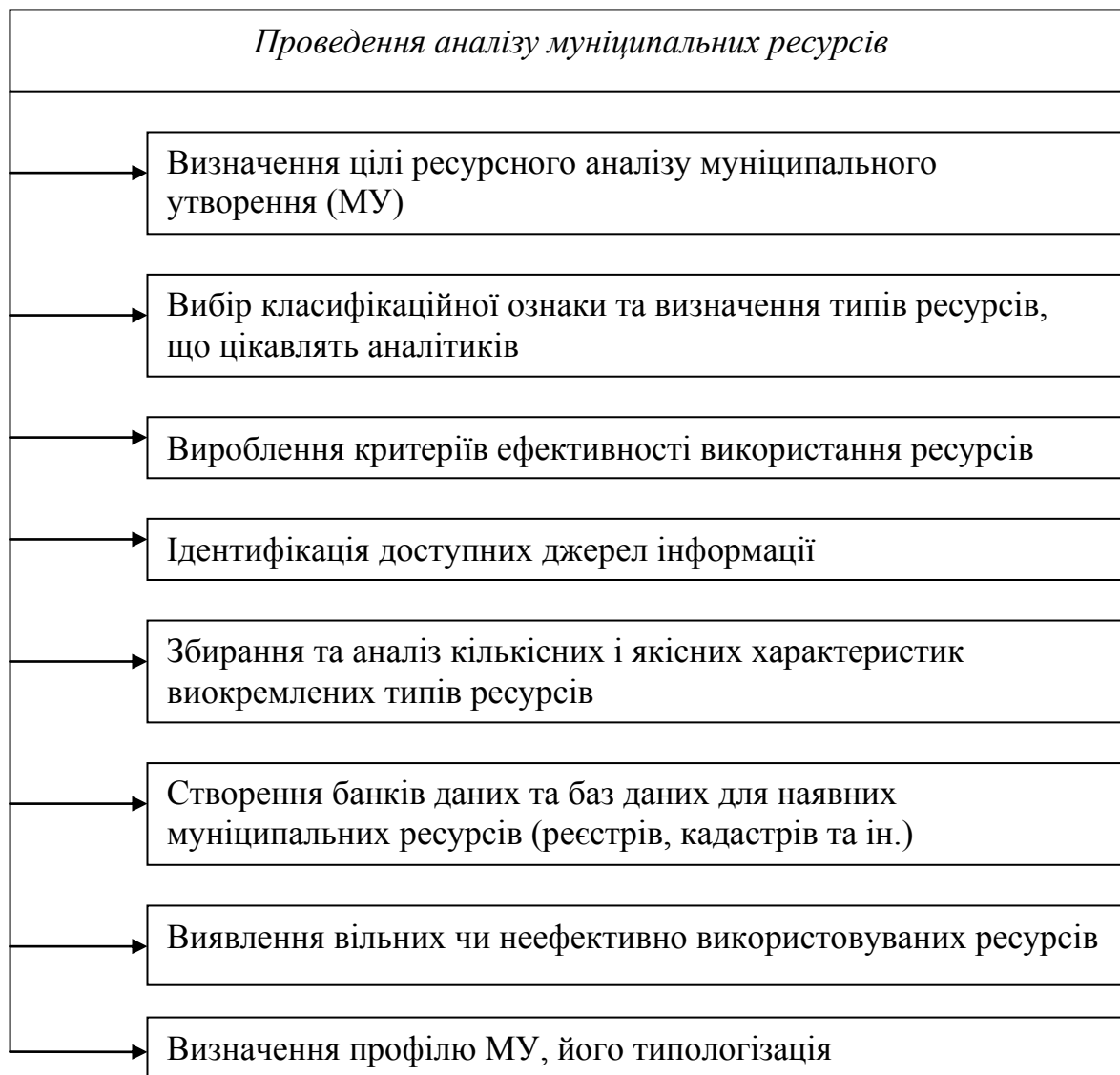


Рис. 10.3. Проведення аналізу муніципальних ресурсів

Муниципальный маркетинг покликаний вирішувати низку проблем, серед яких, основне місце займає проблема муніципального ціноутворення. Формування ціни на муніципальні ресурси є основним інструментом конкурентної боротьби муніципальних утворень за отримання інвестицій. Питання ціноутворення є важливими і при розробці та реалізації муніципальних проектів. Існує загальний алгоритм розрахунку вихідної ціни (рис. 10.4).

Ціноутворення можна охарактеризувати як процес встановлення (формування) ціни на товари, роботи, послуги. У свою чергу ціна – це кількість

грошей, за яку продавець згоден продати, а покупець – купити одиницю товару [175, с. 309].

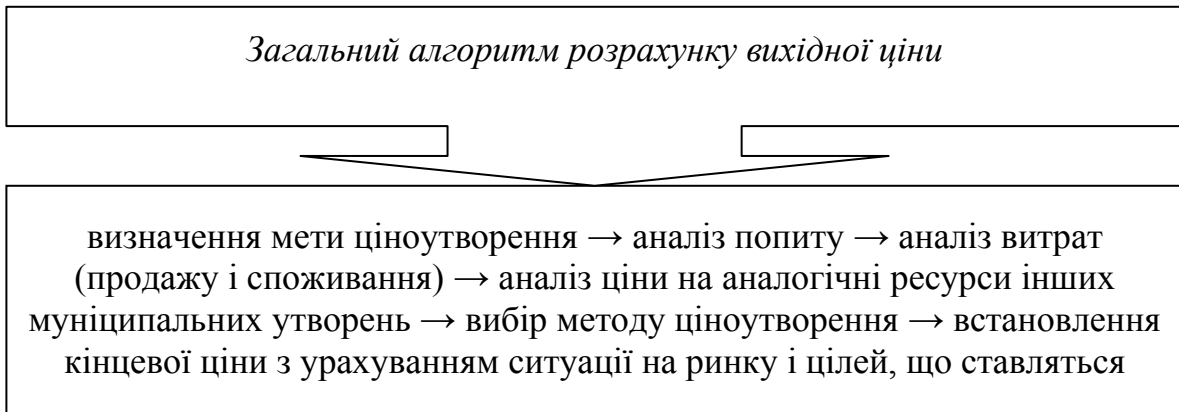


Рис. 10.4. Загальний алгоритм розрахунку вихідної ціни

На процес ціноутворення впливають, як внутрішні та зовнішні чинники. Так М. Костів до основних чинників, що впливають на процес формування ціни, відносить:

- власні витрати, тобто собівартість виготовлення продукції;
- витрати на управління;
- ринковий попит, який формують покупці (споживачі);
- ринкова пропозиція, яку формують виробники аналогічного товару [99, с. 255].

Дослідник Т. Горобчук, аналізуючи чинники, які впливають на формування ціни виділяє наступні: попит на товар та корисність останніх для споживача; витрати виробництва і обігу; ціни на аналогічні товари на ринку в конкурентів; ціни факторів виробництва; ціни на товари-замінники (субституту); ціна на доповнюючі товари (комплектні товари) [43, с. 180].

Аналіз чинників, що впливають на вибір конкретної цінової політики можна поділити на дві основні групи: внутрішні або виробничі та зовнішні або ринкові (рис. 10.5).

Внутрішні чинники впливу на ціну є фактично даними бухгалтерського обліку та є індивідуальними для кожного виробника, в той час як зовнішні – є загальними для усіх і не залежать від виробника.

Методи ціноутворення – це методи розрахунку ціни товару (послуги) з урахуванням витрат виробництва, середнього прибутку, а також з урахуванням попиту і пропозиції. До основних методів ціноутворення на муніципальному рівні відносять такі методи:

- 1) метод урахування поточних витрат та прибутку;
- 2) метод на основі цільового прибутку і врахування беззбитковості;
- 3) метод на основі врахування еластичності попиту;
- 4) ціннісний метод;
- 5) метод встановлення ціни на основі цін конкурентів;
- 6) тендерне ціноутворення (метод «запечатаного конверта»);
- 7) встановлення тарифів на послуги.



Рис. 10.5. Фактори впливу на ціну

1. **Метод урахування поточних витрат та прибутку** передбачає розрахунок ціни за формулою

$$Ц = S (1 + h) \quad (10.1)$$

де S – сумарні поточні витрати;

h – норма прибутку, %.

2. **Метод розрахунку ціни на основі аналізу безбитковості і забезпечення цільового прибутку.** Основою методу є те, що ціну поставлено в жорстку залежність від загального розміру прибутку, який планується отримати підприємством в ході реалізації певної кількості продукції.

Такий метод ґрунтується на побудові графіку безбитковості.

За умови орієнтації на ринкову ціну, цей метод дозволяє визначити мінімальний обсяг випуску товарів, при якому виробництво буде безбитковим.

$$Q_{min} = C_{пост} / (Ц - C_{пер}) \quad (10.2)$$

де $C_{пост}$ – загальна сума постійних витрат, грн;

$Ц$ – ринкова ціна одиниці продукції, грн;

$C_{пер}$ – розмір змінних витрат з розрахунку на одиницю продукції, грн.

За умови відсутності ринкової ціни і плануванні певного розміру прибутку, ціна визначається таким чином:

$$Ц = C_{пер} + \frac{C_{пост} + П_p}{Q} \quad (10.3)$$

де $C_{пер}$ – розмір змінних витрат з розрахунку на одиницю продукції, грн;

$C_{пост}$ – загальна сума постійних витрат, грн;

$П_p$ – плановий обсяг прибутку, грн;

Q – плановий обсяг виробництва.

3. Метод на основі врахування еластичності попиту. Метод на базується на прогнозуванні поведінки кривої попиту.

Рівень попиту відображає потребу людей у тому або іншому товарі чи послугі та бажання людей за допомогою купівлі необхідних товарів та послуг задовольняти власні потреби. Однак, варто зауважити, що попит також повинен відображати не лише бажання людей до задоволення власних потреб, але й надавати можливість купувати певні товари та послуги за наявності у людей необхідної суми грошей, тобто в основі попиту лежить корисність товару та послуги, яка направлена на купівельну спроможність споживачів.

Попит – це потреба, що підкріплена купівельною спроможністю споживачів (платоспроможний попит).

Платоспроможний попит характеризується як кількісними, так і якісними показниками. Так, обсяг конкретного товару (послуги), який група споживачів чи суспільство в цілому бажають придбати (купити), буде визначати кількісний склад, а вимоги щодо якісних характеристик даного обсягу – його якісний рівень.

Визначальним фактором, який впливає на платоспроможний попит, є рівень ціни. Доведено, що при незмінності всіх факторів зниження ціни на товар (послугу) веде до відповідного зростання величини попиту, і, навпаки, підвищення ціни – до зменшення попиту (закон попиту).

Зазначений вище зворотний зв'язок між ціною товару (послуги) і величиною попиту, як правило, знаходить відображення у вигляді простого двомірного графіка, в якому на горизонтальній осі позначається величина попиту, а на вертикальній – рівень ціни. Цей графік матиме такий вигляд (рис. 10.6).

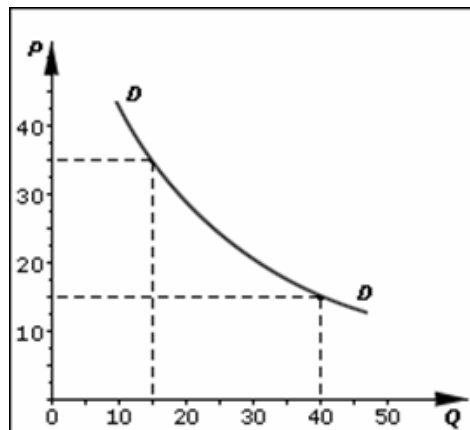


Рис. 10.6. Крива попиту

P – це ціна, Q – це попит (кількість в одиницях виміру: тонах, кг, м)

Крива, яка визначає залежність між рівнем ціни і величиною попиту, отримала назву *крива попиту*, а переміщення по кривій попиту – *змінюю величини попиту*. Зміна величини попиту відображає реакцію споживачів на зміну ціни (при інших рівних умовах). Ціна, безумовно, найважливіша детермінанта кількості будь-якого продукту, що купується. *Проте існують і нецінові детермінанти, що впливають на попит, а саме:*

1) *ціни на споріднені товари* (якщо ціна на споріднений товар, що може задовольнити потреби споживачів, знижується, то це веде до зменшення попиту на інший споріднений товар);

2) *доходи споживачів* (збільшення доходів споживачів веде, як правило, до збільшення попиту; проте ця залежність не постійна і залежить від якості споживчих товарів);

3) *уподобання, смаки споживачів* (наприклад, під впливом суспільних поглядів може змінюватись попит на імпортні та вітчизняні товари);

4) *споживчі очікування щодо майбутніх цін і доходів* (якщо люди очікують, що відносна ціна товару зросте, то їх попит збільшиться, щоб у майбутньому не зазнати збитків; така ж ситуація може мати місце, коли люди очікують зростання доходів);

5) *кількість споживачів на ринку прямо впливає на попит* (чим їх більше, тим вище попит, і навпаки).

Термін «еластичність» (англ. *elasticity*) перекладається, як гнучкий, той, що легко пристосовується, змінюється.

Еластичність попиту – це показник, що виражає коливання сукупного попиту, викликані пониженням цін на товари і послуги.

Отже, еластичність попиту характеризує ступінь зміни попиту під впливом того чи іншого фактора, тобто чутливість попиту до цих факторів. Головним фактором, який передусім впливає на попит є ціна.

Цінова еластичність попиту вимірює ступінь чутливості споживачів до ціни, вона показує, на скільки процентів зросте (знизиться) попит при зростанні (зниженні) на 1 % ціни на даний товар.

Коефіцієнт еластичності попиту визначається формулою:

$$K_e (\text{попиту}) = \frac{\text{відносна (процентна) зміна обсягу попиту}}{\text{відносна (процентна) зміна ціни}}$$

Цей загальний підхід має різноманітні модифікації встановлення ціни залежно від конкретних умов, в першу чергу від особливостей продукції і типу ринку. Такий метод ціноутворення є досить популярним. У випадку, коли еластичність попиту важко піддається виміру, фірмам здається, що рівень поточних цін уособлює колективну мудрість галузі. Вони відчувають, що підтримувати рівень поточних цін означає зберігати нормальну рівновагу в межах галузі.

4. Ціннісний метод враховує цінність товару, його винятковість і дає відповідь на питання, чи можна взагалі виходити з товаром на ринок. Ціннісна точка зору на ціноутворення передбачає, що основою ціни є сприйняття товару покупцем (рис. 10.7).

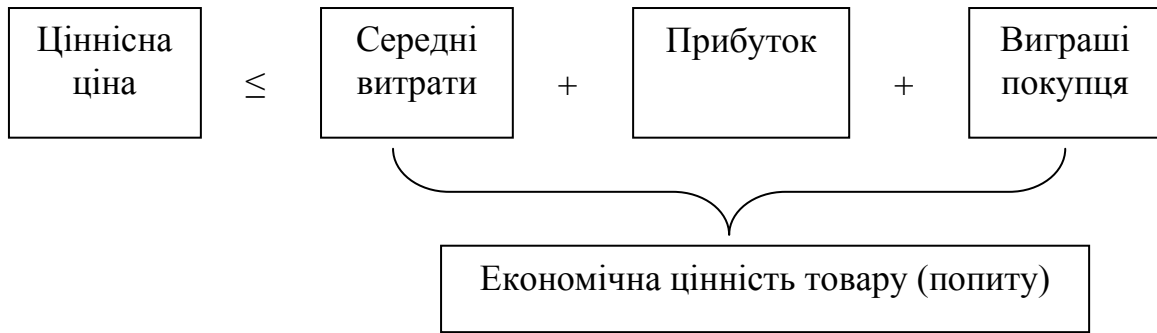


Рис. 10.7. Формула сучасного ціннісного ціноутворення

Головна ознака ціннісного підходу полягає в тому, що процес формування ціни переноситься зі сфери виробництва до сфери обігу, тобто в ціні відбиваються потреби, запити, переваги споживача. Це визначає сам процес розрахунку ціни (рис. 10.8) і відповідну послідовність залучення фахівців при її встановленні (рис. 10.9). Як видно з наведених схем, вони протилежні витратному підходу [113, с. 27].

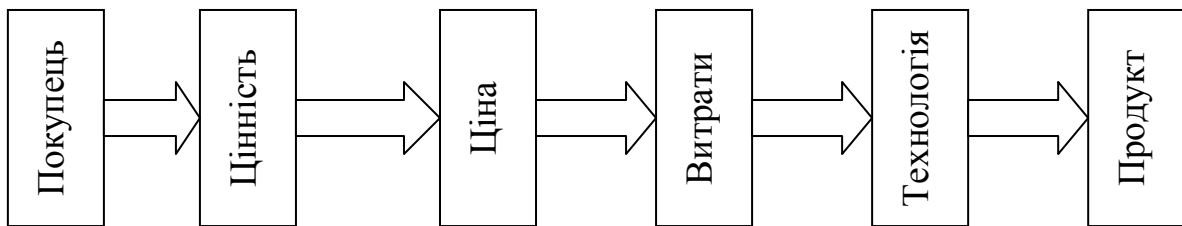


Рис. 10.8. Принципова схема ціннісного підходу до ціноутворення

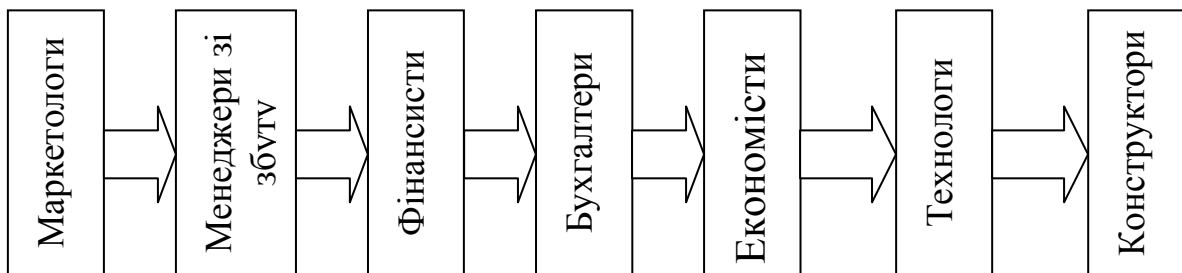


Рис. 10.9. Черговість залучення фахівців при ціннісному підході

5. Метод встановлення ціни на основі цін конкурентів полягає у визначенні зваженого параметричного індексу за низкою параметрів товару (послуги) та встановлені обґрунтованої надбавки (знижки) та ціни байдужості, яка відповідає значенням оціночних характеристик.

Метод ціноутворення, орієнтований на конкуренцію, передбачає використання однієї з трьох стратегій: *адаптацію до поточних цін, послідовне зниження чи підвищення цін.*

Орієнтуючись на середню ціну ринку, постачальник відмовляється від активної цінової політики та позбавляється від частини ризиків, пов'язаних

з нею. Метод стане доречним для дрібних та середніх підприємств усіх напрямів спеціалізації, які не можуть дозволити собі проведення власної цінової політики чи не пропонують ринку особливого товару. Встановлення власних конкурентних цін рекомендовано великим підприємствам, що можливо завдяки наявності достатньої кількості ресурсів для підтримки вибраного рівня цін.

В умовах закритої конкуренції між виробниками, коли вони ведуть боротьбу за одержання контракту, застосовують метод тендерного ціноутворення. Ціна формується головним чином з огляду на аналіз можливих пропозицій конкурентів і частково власних витрат. Вирішальну роль тут може відігравати престижність контракту для ділової репутації підприємства. Метод стане доцільним при формуванні цінових пропозицій контракту з метою участі в тендері, наприклад для поставок м'яса в шкільні заклади.

6. Тендерне ціноутворення (метод «запечатаного конверта»).

Тендер (конкурс, торги) – це відбір постачальників продукції чи послуг виробничого призначення з використанням формалізованої процедури аукціонного типу. Метод тендерного ціноутворення застосовують, якщо кілька постачальників продукції конкурують один з одним за отримання контракту на надання певних товарів (послуг).

Тендерний метод – це своєрідний метод *конкурентного ціноутворення*. Покупець (замовник) оголошує конкурс на виробництво складного товару (послуги) з наперед певними параметрами, масштабну науково-дослідну розробку, будівництво певного об'єкту і т. п. Отримавши і порівнявши пропозиції, замовник підписує контракт з виробником (продавцем), що пропонує найбільш вигідні умови. Для організації торгів замовник створює *тендерний комітет*, який готує документацію, проводить торги, аналізує і оцінює пропозиції – оферти, надані учасниками торгів.

Торги можуть бути відкриті або закриті. *Відкриті* торги проводять, за звичаєм, для порівняно нескладних проектів, в здійсненні яких захочуть взяти участь багато фірм. Умови проведення конкурсів публікують у пресі. До участі в *закритих* торгах привертають обмежену кількість фірм з високою репутацією. Оголошення про проведення таких торгів не публікують, запрошення присилають індивідуально.

У ході торгів кожна фірма-конкурсант призначає свою ціну пропозиції. Чим вище ціна, тим менше вірогідність отримання замовлення і навпаки. Помноживши прибуток, закладений в тому або іншому варіанті ціни, на вірогідність отримання за такою ціною замовлення, можна отримати так звану *оцінку очікуваного прибутку*. Відповідно до теорії рішень треба запропонувати ту ціну, яка веде до найбільшого очікуваного прибутку.

Після визначення початкової ціни на товар на основі вибраного методу ціноутворення фірмі доцільно провести аналіз безбиткової роботи при даному рівні ціни. Такий аналіз пов'язує будь-який застосований метод з витратною моделлю ціноутворення. У реальних ринкових умовах об'єм збуту є дуже динамічним показником і унаслідок впливу різних чинників (зміна економічної ситуації, дії конкурентів і т. п.) може падати. Аналіз

дасть можливість визначити критичний об'єм збуту (N), при якому фірма ще не матиме збитків (при даному рівні початкової ціни).

Якщо об'єм збуту буде менший, ніж $N_{кр}$, то фірма матиме збитки, а якщо більше – прибуток. Точку самоокуповування можна розрахувати і аналітично по формулі:

$$N_{кр} = F / (C - V) \quad (10.4)$$

де F – постійні витрати фірми за певний період часу;

C – початкова ціна на товар;

V – змінні витрати на одиницю продукції.

7. Встановлення тарифів на послуги враховує особливості послуг. За цього методу компонентом розрахунку прямих витрат є час виконання послуги та частка, яку становить цей час у загальному часі можливої роботи. Технології муніципального маркетингу направлені на оцінювання інвестиційної привабливості муніципального утворення, яка визначається за допомогою його конкурентних переваг.

Конкурентна перевага муніципального утворення – це його привабливість для інвестицій порівняно з іншими муніципальними утвореннями-конкурентами. Конкурентна перевага чи конкурентний статус визначається як величина, що інтегрує конкурентоспроможність і конкурентний потенціал муніципального утворення.

Конкурентоспроможність відображає ефективність функціонування муніципального утворення у короткотерміновому періоді. Конкурентоспроможність муніципального утворення характеризують такі параметри: структура місцевої економіки за секторами; динаміка зростання економіки; структура споживачів, якість життя, купівельна спроможність; трудові ресурси та їх характеристика; рівень втручання в економіку з боку місцевої влади; ефективність промислового виробництва; ступінь соціальної та економічної стабільності; рівень місцевого розвитку порівняно із соціальним та економічним розвитком регіону і країни в цілому; наявність доступних земельних ділянок; наявність матеріальних стимулів; рівень розвитку інфраструктури бізнесу; якість функціонування житлово-комунального господарства; наявність транспорту, стан доріг; можливість отримання освіти; доступність джерел сировини та ринків; архітектурний вигляд і планування території; економіко-географічне положення.

Конкурентний потенціал (сила конкурентної позиції) – це здатність муніципального утворення ефективно функціонувати в перспективі, що визначається чинниками, які можуть залучати та утримувати підприємство в муніципальній спільноті в майбутньому. Параметрами конкурентного потенціалу є: наявність стратегічного плану розвитку муніципального утворення; індивідуальні плани розвитку та поточний стан справ місцевих підприємств; інтелектуальний потенціал муніципального утворення; потенціал промислового розвитку; величина вхідного бар'єру в муніципальне утворення; потенціал ринку праці; прогнози розвитку ринку; підприємницький клімат.

Таким чином, ціноутворення є важливим елементом маркетингу, а стратегія ціноутворення є складовою частиною маркетингової стратегії та повинна чітко відповідати її поставленим цілям й узгоджуватися з іншими наявними складовими. Важливою складовою ціноутворення є цінове стимулювання споживачів, за рахунок якого можливо досягти збільшення обсягів збуту та прибутку від виробництва й реалізації товару, протягом поточного періоду чи у перспективі. Цінове стимулювання може реалізовуватися за допомогою знижок на ціну продажу, різних пільг або премій. Ефективність цінового стимулювання може бути посилена, якщо такий процес буде супроводжуватися використанням інших елементів комплексу маркетингового стимулювання, наприклад, рекламою.

2. Маркетингові інструменти для забезпечення зв'язків органів місцевого самоврядування з громадськістю

Маркетингові інструменти включають у себе весь комплекс заходів чи дій, спрямованих на те, щоб вплинути на учасників ринку і макросередовище. Маркетингові інструменти використовуються також для забезпечення зв'язків органів місцевого самоврядування з громадськістю. Інструменти маркетингу спрямовані на забезпечення міцних зв'язків між споживачами і органами місцевого самоврядування.

Елементами комплексу просування для органів місцевого самоврядування є:

1) *пропаганда* (може реалізовуватися через публікацію спеціальних статей у ЗМІ, інтерв'ю, проведення «гарячих ліній» керівниками органів МС за допомогою телефонного зв'язку, в тому числі в режимі прямої трансляції по місцевому радіо чи телебаченню);

2) *стимулювання* (проведення конкурсу на кращий проект розвитку території МУ, стимулятивне ціноутворення у процесі здавання в оренду комунальних нежитлових приміщень, використання пільгових коефіцієнтів при розрахунку місцевих податків і зборів);

3) *реклама* (розміщення соціальної реклами органи МС можуть купувати рекламний простір у місцевих ЗМІ, на радіостанціях, кабельному телебаченні, а також ефективно використовувати інформаційний простір МУ (зовнішні рекламні щити, стенди);

4) *особистий продаж товарів і послуг* (особисті зустрічі з підприємцями керівників органів МС, телефонні «гарячі лінії», звітні зустрічі з жителями муніципального утворення).

Можна погодитись з дослідниками, що найбільш поширеним маркетинговим інструментом маніпулювання споживачем є паблік рилейшнз. З його допомогою органи підтримують взаємозв'язок та співробітництво між органами місцевого самоврядування та населенням; здійснюється управління процесом розв'язання проблем та спірних питань; досліджується громадська думка і шляхи реагування на неї [116, с. 44–45]

Виконання поставлених перед органами місцевого самоврядування завдань у сфері зв'язків з громадськістю здійснюється у двох формах (рис. 10.10). Через такі структурні підрозділи прес-службу та відділ звернень і контролю.

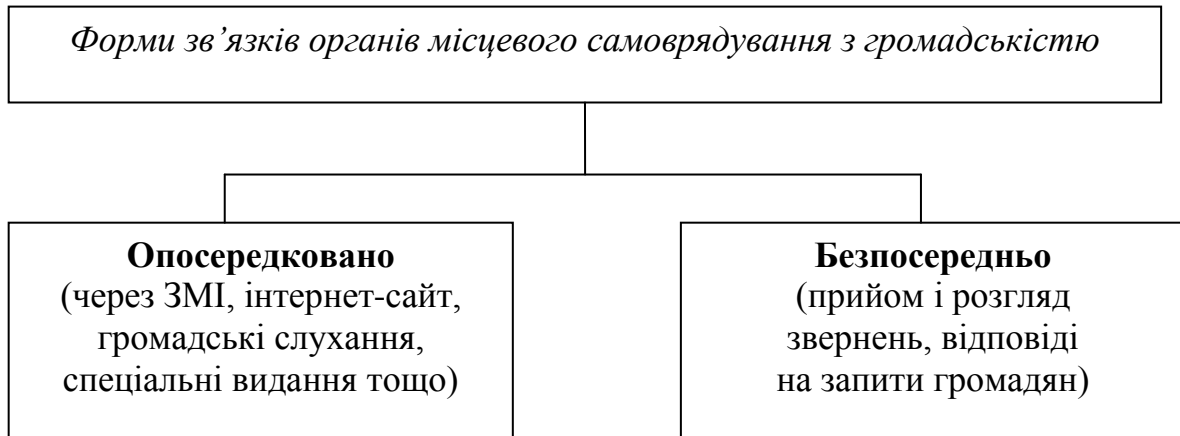


Рис. 10.10. Форми зв'язків органів місцевого самоврядування з громадськістю

Об'єктами просування є: проекти розвитку території муніципального утворення; комунальна власність; позитивний імідж органів місцевого самоврядування у населення. Опосередковано об'єктом просування є продукти і послуги місцевих підприємств з метою підвищення їх фінансової стійкості та залучення до вирішення соціальних проблем території.

Проведення кампанії із зв'язків з громадськістю, як правило, ставить такі цілі:

- привернення уваги до подій, що відбуваються;
- інформування про те, що відбуватиметься, з метою викликати інтерес і бажання взяти участь у цих подіях;
- формування усвідомлення важливості рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування;
- підвищення активності громадян у розробленні та реалізації рішень органів місцевого самоврядування.

Є різні форми доведення інформації від органів місцевого самоврядування до населення, зокрема в розрізі її видів: постійної, періодичної, оперативної у її різних модифікаціях (табл. 10.1).

Таблиця 10.1

Доведення інформації до населення органами місцевого самоврядування

Інформація, що надається	Форма та періодичність надання інформації
I. Інформування населення	
1. Постійна інформація: <ul style="list-style-type: none"> – структура органів МС, їх функції, адреси, телефони, години прийому; – громадські організації на території МУ, функції, адреси, телефони; 	<ul style="list-style-type: none"> – вуличні та внутрішні стенди органів МС; – внутрішні стенди громадських, житлово-комунальних організацій; – видання та розповсюдження

<ul style="list-style-type: none"> – підприємства й установи охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, ЖКГ, адреси, телефони, розпорядок роботи 	<p>інформаційно-довідкових матеріалів</p>
<p>2. Періодична інформація:</p> <ul style="list-style-type: none"> – звітні дані про роботу органів МС та підвідомчих організацій; – інформація про заходи, що плануються 	<ul style="list-style-type: none"> – зустрічі з населенням органів МС (не рідше одного разу на півріччя); – прес-конференції (один раз на квартал); – «прямі лінії» керівників органів МС (щотижня); – виступи керівників органів МС на радіо та телебаченні (щоквартально); – надання інформації ЗМІ (щодня); – використання постійних стендів громадських і житлових організацій (щомісячне поновлення інформації)
<p>3. Оперативна інформація:</p> <ul style="list-style-type: none"> – про свята та заходи культури, відпочинку й спорту; – про проведення «прямих ліній»; – графік прийому населення; – інша інформація 	<ul style="list-style-type: none"> – радіоповідомлення; – оголошення в місцевих газетах; на стендах органів МС; на зупинках; на дверях під'їздів та через поштові скриньки; на дошках оголошень підприємств; в освітніх та громадсько-культурних установах; у вітринах магазинів; – оповіщення через громадські організації
<p>4. Інформація про діяльність органів МС та відображення життя МУ</p>	<p>Муніципальна газета (два рази на місяць); соціологічні та маркетингові дослідження (щорічно); громадські слухання</p>
<p>П. Отримання зворотного зв'язку від населення</p>	<ul style="list-style-type: none"> – усні, письмові та телефонні звернення громадян (у т. ч. через редакцію газети); – зустрічі в закладах соціального захисту; – прийом керівниками органів МС (щотижня); – прийом населення депутатами; – «прямі лінії» по телефону (щотижня); – виступи на радіо та телебаченні (не рідше одного разу на квартал); – соціологічні моніторинги (щорічно)

Доведення органами місцевого самоврядування інформації до населення дає їм змогу реалізувати комунікативну політику місцевої влади.

Таким чином, маркетингові підходи в муніципальному менеджменті є одним з інструментів в системі механізмів реалізації економічної політики України.

Запитання для самоконтролю:

1. Що таке маркетингові дослідження? Назвіть два основні напрямки досліджень у маркетингу.
2. Вкажіть основні види маркетингових досліджень.
3. Які головні етапи проведення маркетингового дослідження?
4. Приведіть приклади основних видів маркетингової інформації та охарактеризуйте їх.
5. Які методи можна використовувати для збору первинної маркетингової інформації?
6. Які саме підсистеми входять до складу інформаційної маркетингової системи? Коротко охарактеризуйте їх.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Вам доручено провести маркетингове дослідження щодо розвитку об'єктів відпочинкової сфери в мікрорайонах муніципального утворення. Складіть анкету-питальник для з'ясування думки населення щодо цієї проблеми.

Завдання 2.

Ви новобраний міський голова. Розробіть власний першочерговий план заходів щодо забезпечення ефективного зв'язку з громадськістю з метою підвищити імідж органів місцевого самоврядування серед членів територіальної громади. Запропонуйте прийнятні форми інформування населення про діяльність представницької влади в муніципальному утворенні.

Завдання 3.

У цьому році на святкування дня міста з міського бюджету заплановано виділити 200 000 гривень. Ви, як муніципальний службовець, розробіть шляхи зменшення витрат з місцевого бюджету за допомогою використання маркетингових інструментів. Вихідні умови: концентрація населення в місцях масового відпочинку; значне підвищення торгівельного обороту в святкові дні.

Завдання 4.

Запропонуйте власну програму відродження міського будинку культури шляхом перетворення його у відпочинковий центр за допомогою використання інструментів маркетингу диференціації послуг. Чи можна та як саме, в рамках реалізації такої програми, використовувати механізм бюджетування соціальної сфери муніципального утворення? Зобразіть цей процес схематично.

Завдання 5.

На території певного муніципального утворення знаходяться: лікарня, поліклініка, пологовий будинок, три приватні стоматологічні кабінети, два приватних медичних центри, дві комунальні та дві приватні аптеки, станція швидкої допомоги, наркологічний та шкірно-венеричний диспансери. Використовуючи механізм внутрішнього галузевого бюджетування, запропонуйте схему та джерела щодо фінансової стабілізації розвитку муніципаль-

ної системи охорони здоров'я. Які маркетингові інструменти варто використувати органам місцевого самоврядування для ефективного стимулювання благодійної та спонсорської допомоги муніципальним закладам охорони здоров'я з боку фізичних та юридичних осіб, громадських організацій?

Завдання 6.

Концепція маркетингу пройшла довгу еволюцію. Лише на початку ХХ ст. вона сформувалася як особливий підхід до управління виробництвом і реалізацією продукції. Проте історія людства знає безліч прикладів грамотної поведінки продавця на ринку. У трактаті італійця Франческо Пеголотті (середина XIV ст.) «Книга про різні країни, і про заходи товарів, і про інші речі...», є такі слова: «Що повинен мати в собі справжній і чесний купець? Бути чесним і вести себе поважно. Передбачати все він повинен неодмінно. Всі виконувати, що обіцяв, нехай силкується. Витонченим і красивим бути прагнути. Як вимагає торгівля світова. Дешевше купувати, дорожче продавати. Люб'язним бути, не гніватися даремно. Ходити в храм, на бідних не скупитися. Що дорожчає, продавати негайно. Ігри та зростання всюди цуратися. Зовсім не уникаючи, скільки можна. Рахунки писати так, щоб не помилитися. Амінь».

Дайте відповідь на питання: Чи не думаєте Ви, що ці слова, які пішли в історію, звучать досить сучасно? Що Ви знаходите спільного в них з маркетинговим мисленням у сучасному трактуванні?

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Цільовими сегментами муніципального маркетингу є:

- а) зовнішні та внутрішні інвестори;
- б) банкові установи, підприємства, комунальна земля;
- в) органи місцевого самоврядування, мешканці муніципального утворення;
- г) житлово-комунальні господарства.

2. Показниками рівня життя населення муніципального утворення можуть бути:

- а) чисельність населення у працездатному віці;
- б) бюджетна самостійність муніципального утворення;
- в) інтенсивність страйкового руху;
- г) купівельна спроможність населення.

3. Методами муніципального ціноутворення є:

- а) фінансовий метод;
- б) метод визначення мінімальної ціни;
- в) конкурентний метод;
- г) метод на основі цільового прибутку й урахування беззбитковості.

4. Конкурентними перевагами муніципального утворення виступають:

- а) надлишки ресурсів муніципального утворення;
- б) рівень конкуренції в муніципальному утворенні;

в) привабливість муніципального утворення для інвестицій порівняно з іншими муніципальними утвореннями;

г) формування економічних зв'язків з іншими муніципальними утвореннями.

5. До польових методів муніципальних маркетингових досліджень належать:

а) дослідження споживчого ринку;

б) моніторинг конкуренції муніципального утворення;

в) конкурси, спостереження, експеримент;

г) ресурсний аналіз муніципального утворення.

6. Анкетування в муніципальному маркетингу може проводитися за допомогою використання таких форм:

а) громадські слухання;

б) проведення спостережень і конкурсів;

в) на муніципальному рівні проводити анкетування не доцільно;

г) засоби масової інформації, пошту, телефон.

7. Показниками стану ринку праці в муніципальному утворенні є:

а) купівельна спроможність населення;

б) інтенсивність страйкового руху;

в) чисельність населення в працездатному віці;

г) бюджетна самостійність муніципального утворення.

8. Маркетинг – це:

а) розробка та виготовлення продукції;

б) філософія бізнесу, що орієнтує фірму на прибуткове задоволення потреб споживача за рахунок постійного удосконалювання своєї діяльності;

в) наука про ефективне просування товарів.

9. До принципів маркетингу можна віднести:

а) необхідність орієнтації всієї науково-дослідної і виробничо-збутової діяльності на ринок, врахування вимог ринку;

б) орієнтація на нововведення;

в) гнучке реагування на будь-яку зміну вимог ринку.

10. Маркетингова діяльність щодо розробки соціальних програм, спрямованих на певні соціальні групи з метою сприяння певним соціальним ідеям і рухам, практичним діям тих чи інших соціальних організацій – це:

а) регіональний маркетинг;

б) підтримуючий маркетинг;

в) конверсійний маркетинг;

г) соціальний маркетинг.

11. Об'єктами маркетингу можуть бути:

а) товари, послуги;

б) фірми, місця (будівельні майданчики, дачні ділянки, курортно-санаторні місця та ін.);

в) люди, ідеї;

г) усі відповіді правильні.

12. Маркетинг практикується на рівні:

- а) виробничого підприємства і підприємства торгівлі;
- б) регіону, міста, області;
- в) країни в цілому;
- г) комерційних підприємств будь-якої сфери діяльності, некомерційних закладів і організацій та в національному масштабі.

13. «4P» у контексті маркетингової діяльності фірми означає:

- а) спосіб шифрування певного переліку маркетингових робіт на фірмі;
- б) скорочені назви відомих елементів комплексу маркетингу в англійській термінології;
- в) класифікацію операцій маркетингу за певною ознакою;
- г) поділ регіональних ринків, що мають відмінності маркетингового характеру.

14. До напрямку діяльності, що є спільним для маркетингу територій та до маркетингу на території, належать:

- а) розробка та реалізація програм формування та підвищення іміджу загалом;
- б) створення та розвиток банку фірмової інформації, надання інформаційних та консультаційних маркетингових послуг, відповідно до потреб та запитів територіальних суб'єктів;
- в) організація, проведення та координація маркетингових досліджень;
- г) правильні відповіді «б» і «в».

15. Муніципальна пропозиція – це:

- а) реально створений валовий внутрішній продукт міста, який складається з обсягів виробленої продукції в промисловості, будівництві та сфері послуг;
- б) стимулювання споживчого попиту, спрямованого на споживання товарів та послуг міської економіки;
- в) обсяг надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування, в тому числі в містах-регіонах;
- г) правильної відповіді немає.

Теми рефератів:

1. Маркетинг у муніципальному менеджменті.
2. Формування системи маркетингової діяльності суб'єкту муніципального управління.
3. Використання маркетингових досліджень для інформаційного забезпечення процесу управління територією.
4. Проблема муніципального ціноутворення.
5. Особливості маркетингу послуг.
6. Комплекс маркетингу і його складові.
7. Сутність маркетингової цінової політики.
8. Алгоритм маркетингового розрахунку цін.

Тема 11. Проектний менеджмент

План

1. Муніципальний проект.
2. Управління муніципальним проектом на різних стадіях його життєвого циклу.
3. Алгоритм проведення тендера муніципальних проектів.

Ключові слова: бюджет муніципального проекту, керівник муніципального проекту, команда управління проектом, мета проекту, муніципальний проект, оферта, тендерна пропозиція, проект, структуризація проекту, тендер, тендерна документація, торги, управління муніципальними проектами, управління проектом, управління ризиком, управління часом, учасник торгів, учасники проекту, функції управління вартістю.

1. Муніципальний проект

Проекти з'явилися з появою людства. Наприклад, вавілоняни та єгиптяни ще в дохристиянський період розробляли будівельні проекти, тобто склали план, який відповідав сучасному плануванню фаз проекту. Однак, як галузь знань управління проектами сформувалось тільки в середині ХХ сторіччя у зв'язку з потребами бізнесу та розвитком інформаційних технологій. Перші найбільш складні великі проекти були реалізовані 1953–1955 рр. в підрозділах спільних проектів військово-повітряних сил США, а також в підрозділах спеціальних проектів військово-морського флоту США.

На рівні територіальної громади проект – це форма вирішення питань місцевого розвитку. Так Г. Мінаєва визначає, що головна мета проектної діяльності органів місцевого самоврядування – отримати додаткові ресурси для вирішення окремих місцевих проблем з державного бюджету та інших фондів [127, с. 2].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. передбачено створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (ст. 26, п. 32).

Поняття «проект» у різних моделях и стандартах трактується с різних позицій. Наприклад, у процесної моделі (ISO 9000, 10006) проект розглядається, як процес, у рамках організаційно-діяльній моделі (ICB IPMA) «проект» визначається, як поняття «підприємство», «зусилля» й «діяльність» [126].

У сучасному розумінні **проект** – це задум (завдання, проблема) та необхідні засоби його реалізації з метою досягнення бажаного економічного, соціального, технічного, технологічного чи організаційного результату. Основні елементи проекту представлені на рис. 11.1.

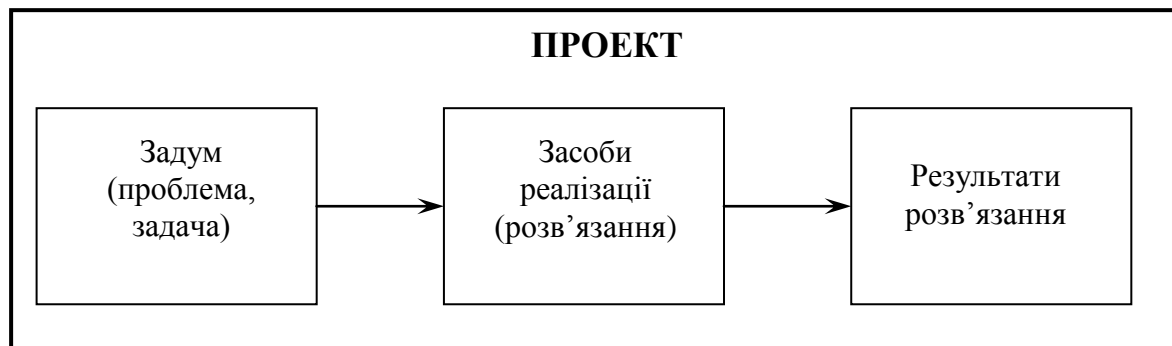


Рис. 11.1. Основні елементи проекту

Проект – це система, тобто ціле, що складається з взаємозв'язаних частин, причому система динамічна, і, отже, вимагаючи особливих підходів до управління. Проект – це схема, план, влаштування, заснування будь-чого – прообраз якого-небудь об'єкту, виду діяльності.

Науковці О. Міцура, О. Олефіренко, вважають що проект – це одноразова сукупність взаємозв'язаних дій, які здійснюються з певною метою, впродовж певного часу, при встановлених ресурсних обмеженнях [205, с. 6]. У тлумачному словнику Вебстера дано наступне визначення: «проект (від лат. *projectus* – кинутий вперед; англ. – *project*) – це будь-що, що замишлюється чи планується, велике підприємство».

Мета проекту – доказовий результат і задані умови реалізації загально-го завдання проекту.

Поняття «**муниципальный проект**» означає комплекс взаємозалежних заходів, призначених для досягнення протягом заданого періоду і при встановленому бюджеті поставлених задач з чітко визначеними цілями.

Проекти можуть бути:

- науковими,
- технічними,
- комерційними,
- виробничими,
- фінансовими тощо.

Але кожний конкретний проект визначають такі чинники, як: складність, терміни реалізації, масштаб, вимоги до якості тощо. Тобто кожен проект має ряд лише йому властивих ознак, наявність яких допоможе здійснити ефективну реалізацію проекту (рис. 11.2).

Управління проектом (УП) або *Project Management* (PM) це наука і мистецтво керівництва людськими і матеріальними ресурсами протягом життєвого циклу проекту шляхом застосування сучасних методів і техніки для

досягнення визначених у проекті результатів по складу і об'єму робіт, вартості, часу, якості та задоволенню учасників проекту [11, с. 37].

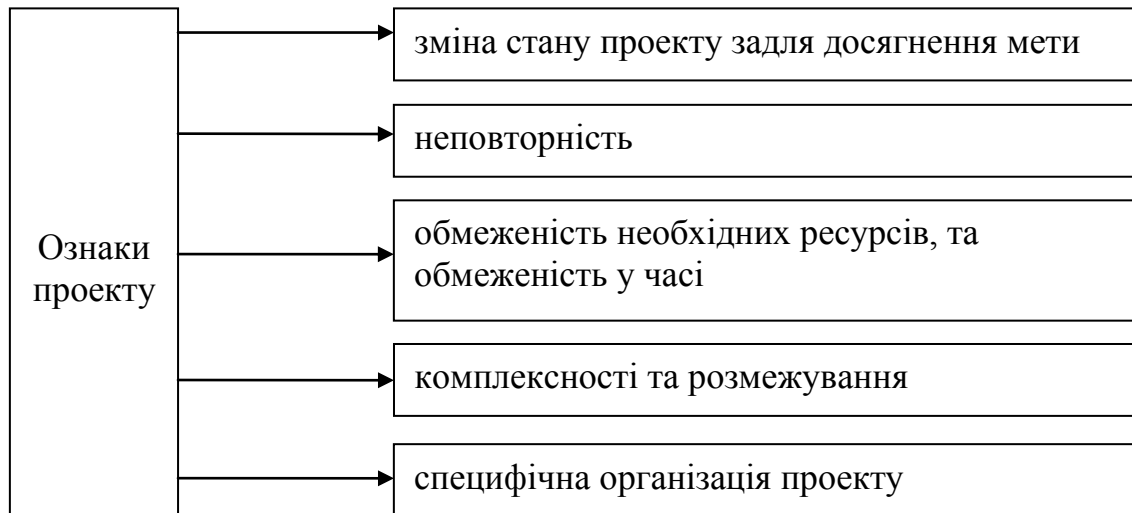


Рис. 11.2. Ознаки проекту

Управління проектом – це процес управління командою і ресурсами проекту за допомогою специфічних методів, завдяки яким проект завершується успішно і досягає своєї мети.

Для управління проектом необхідно знати його характеристики, до яких можна віднести: призначення проекту; вартість; об'єм робіт і кількісні показники робіт; терміни виконання робіт; якість, тобто відповідність характеристик проекту і його результатів встановленим стандартам якості; ресурси; виконавці; ризик.

Розмаїття проектів надзвичайно велике. Для зручності аналізу і управління проектами вони можуть класифікуватися за різними підставами та бути:

- *монопроектами* – окремими проектами різного типу, виду і масштабу;
- *мультипроектами* – комплексними проектами або програмами, що складаються з ряду проектів і вимагають застосування мультипроектного управління;
- *мегапроектами* – цільовими програмами розвитку регіонів, галузей, що включають у свій склад ряд моно- і мультипроектів.

Крім зазначеної класифікації проекти можуть бути:

- **по ступені складності:** *простими; складними; дуже складними;*
- **по масштабу:** *дрібними; середніми; великими; дуже великими.*

За термінами реалізації:

- *короткостроковими* (швидкісними) (до 1 року);
- *середньостроковими* (від 1 року до 5 років);
- *довгостроковими* (понад 5 років).

Структуризація проекту – це один із інструментів організації проекту, який передбачає визначення кола робіт, що їх необхідно виконати, відпові-

дальних за ці роботи; виконання основних кроків для створення організації проекту, розподіл основних завдань між виконавцями, встановлення комунікаційних зв'язків.

Основи структуризації було закладено на початку 60-х років запровадженням WBS у міністерстві оборони США. Структуризація дає змогу навіть дуже великим і складним проектам бути добре керованими, спланованими і контрольованими та має використовуватися на ранніх стадіях їхнього життєвого циклу.

Отже, проект – це тривалий процес, він має наступні ключові характеристики:

- спрямований на досягнення конкретних цілей;
- містить у собі скоординоване виконання взаємозалежних дій;
- має обмежену тривалість у часі, з чітко визначеним початком і кінцем;
- проект деякою мірою неповторний і унікальний.

Отже, проектний менеджмент у галузі місцевого самоврядування містить у собі наступні складові:

- процес систематизації та інтеграції наявних та необхідних для виконання муніципального проекту знань, навичок, методів, засобів та технологій проектного менеджменту для реалізації проекту з метою найбільш оптимального використання фінансових, часових, людських та інших ресурсів територіальної громади для досягнення поставленої мети;
- проектну команду (групу) людей, що здійснюють управління муніципальним проектом, тобто забезпечують процеси управління ресурсами територіальної громади та інформацією, формують відповідну систему комунікацій та прийняття нагальних управлінських рішень.

2. Управління муніципальним проектом на різних стадіях його життєвого циклу

Управління проектом (англ. *Project Management*) – у широкому розумінні це професійно-творча діяльність, заснована на використанні сучасних наукових знань, досвіду, методів, засобів і технологій, до робіт проекту для задоволення вимог, що представлені до проекту, і очікувань учасників проекту, що орієнтована на отримання ефективних результатів діяльності шляхом успішного здійснення проекту як ціленаправлених змін [204, с. 67–68]. Щоб задовольнити ці вимоги й очікування необхідно знайти оптимальне поєднання між цілями, термінами, витратами, якістю та іншими характеристиками проекту. Отже, управління проектами – «пряма, між професійна корпорація процесів планування, управління і ухвалення рішень при міжпрофесійній постановці задач».

Інститут управління проектами США (*Project Management Institute*), США дає таке визначення: «УП – мистецтво керування і координації люд-

ських і матеріальних ресурсів упродовж життєвого циклу проекту шляхом застосування системи сучасних методів і техніки управління для досягнення визначених у проекті результатів за складом і обсягом робіт, вартістю, якістю і задоволенням потреб учасників проекту» [205, с. 17–18].

Життєвий цикл будь-якого проекту, в тому числі муніципального характеру, проходить у своєму розвитку декілька стадій (рис. 11.3).



Рис. 11.3. Стадії життєвого циклу проекту

Систему управління муніципальним проектом можна представити як кібернетичну систему, що складається з об'єкту управління (проекту) та суб'єкту управління (команди управління проектом), пов'язаних прямим та зворотнім зв'язком, за рахунок яких і здійснюється управління (рис. 11.4).

Процес *управління муніципальними проектами* можна представити як управління змінами, які повинні бути здійснені в результаті його виконання.

Функції *управління муніципальними проектами* включають:

- управління часом;
- управління вартістю;
- ресурсами;

- бюджетом проекту;
- управління ризиками;
- управління якістю;
- управління матеріально-технічним забезпеченням проекту;
- управління персоналом;
- комунікаціями.



Рис. 11.4. Кібернетична схема управління муніципальним проектом

Управління часом включає визначення робіт по проекту, їх тривалості, дат початку і закінчення, найважливіших подій, мінімізацію (оптимізацію) головних резервів, контроль за виконанням проекту, прогнозування термінів робіт, етапів і проекту в цілому, прийняття рішень по ліквідації небажаних часових відхилень. Тому що невиконання термінів виконання проектних робіт може призвести до виникнення небажаних соціально-політичних наслідків. Таким чином, часові обмеження, що накладаються на реалізацію муніципального проекту насамперед залежать від гостроти муніципальних проблем, на розв'язання яких він безпосередньо спрямований.

Функції управління вартістю включають планування ресурсів, попередню оцінку витрат, пов'язаних з проектом, визначення кошторису, грошових потоків, прогнозування прибутків та збитків, контроль витрат та надходження коштів та прийняття рішень у випадку перевищення витрат над фінансовими планами.

Проектні ресурси (фінанси, час, матеріально-технічне забезпечення проекту) завжди обмежені. Але під час реалізації муніципального проекту процес управління ресурсами має особливе значення. Тому що використання всіх видів ресурсів, якими володіє й може управляти територіальна громада (наприклад, землею, надрами, інтелектуальним потенціалом, інвестиційною привабливістю території тощо), дає можливість органу управління найбільш ефективно застосовувати існуючий місцевий потенціал для досягнення очікуваного результату. Перерозподіл і використання видів ресурсів, які лише опосередковано задіяні для реалізації муніципального проекту, створюють додаткові можливості для успішної реалізації проекту. Основний принцип розподілу ресурсів за проектом – визначення мінімаль-

но необхідної кількості й дотримання адресності їх застосування відповідно до припустимих строків (часових обмежень) [215].

Поліпшення умов перебування дітей в сільському ДНЗ з використанням енергоощадних технологій та сонячної енергії (Новоіванівська сільська рада Бахтанського району Миколаївської області). Крайці практики муніципального розвитку на прикладі переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2012 року.

Бюджет муніципального проекту складається з фінансових ресурсів органу управління містом (місцевий бюджет) та залучених коштів (інвестиції, спонсорські, благодійні кошти, кошти підприємств території тощо).

Управління ризиком – це мистецтво та формальні методи прогнозування, аналізу, оцінки, попередження виникнення ризикових ситуацій, прийняття заходів по зниженню ризиків протягом життєвого циклу проекту. Керівник будь-якого муніципального проекту повинен враховувати ризики, пов'язані з внутрішнім та близьким зовнішнім оточенням проекту (наприклад, коливання ринкової кон'юнктури, цін, виробничо-технологічні ризики, помилки в проектно-кошторисній документації, недостатня кваліфікація спеціалістів, затримки поставок, інші форс-мажорні обставини тощо). Також важливе значення мають ризики, пов'язані з нестабільністю нормативно-правової та законодавчої бази, умов інвестування, макроекономічною ситуацією у країні, зміною політики як на державному рівні, так і на місцевому, змінами в керівному складі органу управління містом, зумовленими виборами, реструктуризацією, реформуванням та ін. [215].

Управління якістю необхідне протягом всього життєвого циклу проекту і включає проектні, організаційні та управлінські рішення направлені на забезпечення якості робіт по проекту, а також продукції проекту.

Функції управління матеріально-технічним забезпеченням включають процеси вибору стратегії контрактної діяльності; інформаційно-рекламну роботу; визначення складу, номенклатури і термінів виконання робіт, яка виконується згідно з контрактами; підготовку контрактних пропозицій; вибір постачальників та субпідрядників на базі торгів, тендерів та ін., підготовку документації для підписання контрактів, контроль виконання, закриття і розрахунки по контрактах.

Управління персоналом повинне бути спрямоване на оптимальне використання трудових ресурсів для досягнення цілей проекту; пошук та оформлення кандидатур, планування та розподіл працівників по робочих місцях; організацію навчання та підвищення кваліфікації; встановлення відповідальності; попередження та вирішення конфліктних ситуацій; питання оплати праці та ін.

Завдання управління муніципальними проектами:

- визначення цілей проекту і проведення його обґрунтування;
- виявлення структури проекту;

- визначення необхідних обсягів і джерел фінансування;
- підбір виконавців;
- підготовка і висновок контрактів;
- визначення термінів виконання;
- розроблення графіка реалізації проекту;
- розрахунок необхідних ресурсів;
- складання кошторису і бюджету проекту;
- контроль за ходом виконання проекту;
- моніторинг проекту.

Сутність методології *управління муніципальними проектами* – це зосередження прав і відповідальності за досягнення цілей муніципального проекту в однієї людини або невеликої групи.

Учасники проекту – це люди або організації, які залучені до виконання проекту, а також ті, хто залежить або зацікавлений у результатах проекту, його успішному виконанні. Серед учасників проекту особливо виділяють *команду управління проектом* – керівника проекту й групу співробітників, які безпосередньо беруть участь у його розробленні та реалізації. Ця група створюється на період реалізації проекту і після його завершення розпускається. Ефективність роботи команди *управління проектом* залежить від ступеня технологічної зрілості органу муніципального управління, а саме рівня стратегічної та проектної ментальності управлінців, застосування системного підходу до управління проектами та їх портфелями у складі стратегії розвитку міста, створення єдиної методології професійного управління проектом, використання програмно-прикладного інструментарію управління проектами) [215].

Керівник муніципального проекту – це людина, що забезпечує реалізацію муніципального проекту, реалізуючи ключові функції з управління ним.

Управління комунікаціями, тобто побудова системи ефективних зв'язків не тільки у внутрішньому середовищі проекту, а й у зовнішньому – формуванні зв'язків з громадськістю, громадської думки, проведення муніципальної та адресної рекламної діяльності тощо.

Також управління проектами вимагає залучення індивідуумів і груп, які мають закріплену договірними угодами або законом зацікавленість в управлінні проектом або в його результатах. До цих індивідуумів і груп, зв'язаних з різним організаційним оточенням, належать:

- вище керівництво організації, в якій впроваджується проект;
- керівники функціональних служб організації;
- співробітники організації;
- керівники проекту;
- менеджери, які займаються реалізацією конкретного пакету робіт проекту;
- члени проектної команди;
- покупці, групи споживачів;

- постачальники, підрядники й субпідрядники;
- кредитори;
- акціонери;
- конкуренти;
- державні установи місцевого й державного рівнів, органи судової,
- законодавчої й виконавчої влади;
- політичні партії та громадські організації;
- профспілки.

3. Алгоритм проведення тендера (*торгів*) муніципальних проектів

Перевагами тендера (торгів) порівняно з прямими двосторонніми контрактами є створення умов конкуренції при розміщенні замовлень на виконання робіт, послуг; поставку необхідних ресурсів у визначені терміни та відповідної якості; можливість залучення декількох постачальників та підрядників.

Тендер – конкурсна форма проведення підрядних торгів; змагання представлених претендентами ofert (тендерних пропозицій) відповідно до критеріїв, що містяться в тендерній документації.

Торги – форма торгівлі, при якій покупець оголошує для продавців конкурс з певними техніко-економічними характеристиками. Для організації торгів створюють тендерні комітети. Це дає можливість замовнику зробити більш раціональний вибір пропозицій з точки зору як цін, так і інших комерційних та технічних умов.

Учасник торгів – особа, що має право приймати участь у торгах, їх підготовці, проведенні та затвердженні результатів торгів.

Основними учасниками торгів являються:

- *замовник* – особа, для якої виконується проект;
- *претендент* (особа, організація, фірма, консорціум тощо, під чим ім'ям подана заявка на участь у торгах);
- *оферент* (претендент, що надіслав тендерну пропозицію (оферту), підкріплену банківською гарантією);
- *організатор торгів* – особа, якій замовник доручає проведення торгів;
- *тендерний комітет* – постійний або тимчасовий орган, створений замовником або організатором торгів для підготовки тендерної документації, об'яв, та оцінки ofert з метою вибору найбільш конкурентоспроможної офerti.

Тендерний комітет враховуючи проведене вивчення ofert на основі бальної системи або за величиною економічної ефективності визначає переможця, з яким укладатиметься контракт.

Використання бальної оцінки системи показників надає можливість присвоювати визначену кількість балів кожному показнику, який необхідно оцінити та визначитися з вибором переможця, на основі отримання ним максимальної кількості балів.

У разі використання метода економічної ефективності порівнюють витрати і прибуток шляхом розрахунку величини приведених витрат та вибирають переможця за критерієм мінімуму приведених витрат.

Створення тендерного комітету передбачає виконання ним певних завдань, а саме:

- проведення збору заявок на участь у торгах, встановлення попередньої кваліфікації;
- проведення попередньої кваліфікації претендентів;
- організацію розробки та поширення тендерної документації та вирішення питань щодо зміни цієї документації та процедур;
- надання можливості для ознайомлення претендентів з тендерною документацією та надання необхідних роз'яснень;
- забезпечення збору, збереження та оцінювання поданих ofert;
- здійснення процедури торгів та її належне оформлення;
- визначення переможця або прийняття рішення за результатами проведення торгів і подання їх на затвердження;
- опублікування в засобах масової інформації звіту про результати торгів.

Варто зауважити, що тендерний комітет може самостійно розробляти та встановлювати регламент своєї роботи й затверджувати регламенти робіт своїх підрозділів.

У цілому, *тендерний комітет* для підготовки та проведення торгів, формується замовником (або організатором торгів) при залученні власних фахівців, окремих представників науково-дослідних, проектних, інженерно-консультаційних та інших установ і організацій, кваліфікованих консультантів та експертів відповідно до укладених з ними договорів, які відповідають чинним вимогам вітчизняного законодавства.

Організатор торгів або, з його доручення, тендерний комітет підготує і публікує *оголошення про торги*.

В оголошенні про торги повинна бути розміщена наступна інформація:

- назва замовника та організатора торгів;
- назви виду та предмета торгів;
- стисла характеристика місця будівництва;
- орієнтовні обсяги і терміни виконання робіт;
- умови щодо виконання договору, наявність ряду обмежень;
- адреса, терміни, умови придбання та іншу інформацію, необхідну для одержання тендерної документації;
- терміни надання ofert.

Оголошення щодо торгів повинно бути сформоване за два-шість місяців до терміну подання ofert.

Тендерна документація – документація, що готується замовником та передається учасникам для підготовки ними тендерних пропозицій щодо предмету закупівлі, визначеного замовником.

Тендерний комітет має право визначати конкретний склад, порядок та інші умови щодо підготовки тендерної документації відповідно до доручень замовника або організаторів торгів. Тендерна документація може поширюватися за визначену комітетом плату, крім цього, тендерним комітетом встановлюється і валюта платежу.

Тендерна документація включає, як правило, такі основні розділи:

- запрошення щодо участі в торгах;
- загальне зведення про обсяг і предмет торгів;
- технічна частина (проектна документація) і комерційна частина тендерної документації;
- інструкція оферентам;
- форма заявки претендента на участь у торгах;
- умови та порядок проведення торгів;
- проект договору.

Тендерна документація повинна бути оформлена належним чином і у такому вигляді, щоб усі учасники тендеру в однаковій мірі розуміли ту інформацію, яку в ній розміщено. Кінцевий склад, порядок, форма надання інформації, як і інші умови підготовки тендерної документації можуть уточнюватися тендерним комітетом за дорученням замовника або організатора торгів.

Попередня кваліфікація проводиться у випадку прийняття замовником рішення щодо проведення торгів з попередньою кваліфікацією претендентів.

Можливість проведення попередньої кваліфікації забезпечує певні гарантії щодо добору можливих претендентів за умов переходу до ринкової економіки. При цьому як претенденти можуть розглядатися: окрема організація, фірма або консорціум, під чийм ім'ям подана заявка.

Повідомлення щодо проведення попередньої кваліфікації має бути опубліковане в оголошенні про торги і містити інформацію про:

- назву й адресу об'єкта торгів, загальний опис предмета торгів, головні параметри робіт і послуг;
- термін проходження попередньої кваліфікації, викупу тендерної документації, подання оферт, початку і закінчення робіт;
- стислий опис кредитно-фінансових та інших умов договору;
- систему стандартів, вимірів, офіційну мову;
- короткий опис будівельного майданчика, місцевих ресурсів, природних умов та ін.

Тендерний комітет також є робочим органом, який здійснює процедуру попередньої кваліфікації.

Розробка оферти претендентом.

Для участі в торгах претенденти повинні подати до тендерного комітету перелік таких документів:

- заявки на участь у підрядних торгах;
- тимчасові поручительства у формі гарантії банку;
- копії платіжного документа, який підтверджуватиме внесення першого задатку;
- довідки про укладені за останні 12 місяців договори із зазначенням основних умов договорів, з переліком субпідрядників, іноземних партнерів, якщо такі є;
- оферту, яка має бути розроблена відповідно до вимог й умов, визначених в тендерній документації.

Оферта (тендерна пропозиція) – письмова пропозиція продавця або покупця про укладання договору. Оферта містить всі основні умови майбутньої угоди: найменування товару, кількість, якість, ціну, умови поставки, строк поставки, умови платежу, характер тари й упакування. Розрізняють два види оферти: тверда й вільна.

Оферту, зазвичай, оформляють у двох конвертах – зовнішньому та внутрішньому. У зовнішньому конверті подають заявку на участь у торгах, копію платіжного документа, який підтверджує внесення першого задатку. У внутрішньому конверті подаються пропозиції претендента-оферента та банківські гарантії.

Оферта готується та подається до тендерного комітету відповідно до вимог та умов, які визначені у тендерній документації.

Приймання і реєстрація оферт. Термін щодо подання та розгляду тендерних пропозицій (оферт), час та місце розкриття конвертів, дата закриття торгів визначається тендерним комітетом. Прийняттям оферти займається секретаріат тендерного комітету або уповноважена ним особа з дотриманням умови щодо негайної реєстрації оферти в спеціальній книзі. Після реєстрації оференту видається на руки розписка, яка підтверджує прийом та реєстрацію його оферти.

Крім того, оферент має право подавати, крім встановленої оферти, альтернативні пропозиції. Під час приймання оферти, тендерним комітетом перевіряється наявність необхідних документів, за виключенням тих, які знаходяться у запечатаному конверті. Варто враховувати, що якщо у зовнішньому конверті буде відсутній хоча б один із зазначених вище документів, тендерний комітет має право прийняти рішення щодо відмови від прийняття оферти. Відповідне рішення про відмову у прийманні оферти приймається під час засідання тендерного комітету та оформлюється у вигляді протоколу, після чого секретаріат надсилає претендентові офіційне повідомлення про наявність відмови у прийнятті його оферти до реєстрації з додатком протоколу засідання тендерного комітету.

Забезпечення заявки на участь у торгах. Як було вказано вище, для прийняття участі в торгах претендент має подати до тендерного комітету комплект документів, серед яких заявка на участь у торгах та її певне

забезпечення. Основне зобов'язання сторін у торгах є укладання договору переможця з замовником. Саме укладання такого договору є результатом всіх можливих видів забезпечення заявки на участь у торгах.

Способи забезпечення конкурсної заявки є різні, це і задаток, і банківська гарантія, застава або навіть поручительство. Варто розглянути різні способи забезпечення заявок з точки зору ефективності результатів торгів та відповідних витрат. Під відповідними витратами варто розуміти не прями грошові витрати, а той час та зусилля всіх задіяних осіб під час конкурсного процесу, та можливі неприємні наслідки, які можуть виникати внаслідок вибору того або іншого способу забезпечення участі. Крім того необхідно дотримуватися обов'язкової умови: в процесі забезпечення та його оформлення необхідно максимально виключити можливий потенціал щодо порушення норм цивільного законодавства та зважання досягнення головної мети торгів – вибору найкращої сторони майбутнього договору (відповідно до критеріїв, обраних заздалегідь).

Процедура торгів. Підрядні торги на об'єкти, що розташовані на території України, проводяться за місцем перебування організатора торгів. Датою відкриття торгів є:

- для відкритих торгів – дата офіційної публікації оголошення в засобах масової інформації;
- для закритих торгів – дата розсилання офіційних запрошень учасникам торгів поштою, телефаксом і т. ін.

Варто пам'ятати, що всі зареєстровані оферти повинні бути завчасно доставленими на місце проведення торгів, де тендерний комітет, перед тим як відкрити конверти, перевіряє їх відповідне оформлення (закриття, цілісність, неушкодженість). Після цього, секретаріатом комітету розпочинається розкривання оферти та проводиться експертиза внутрішніх конвертів за присутності всього його уповноваженого складу. За допомогою присутніх експертів, тендерний комітет пересвідчується у повноті поданих документів, які перебувають у внутрішньому конверті та встановлює їх відповідність основним вимогам тендерної документації.

Якщо якась із поданих оферт, за певних умов повністю не відповідає вимогам тендерної документації та її виправлення передбачає внесення змін до пропозицій оферента, такій оферті відмовляють у розгляді, що фіксується у протоколі засідання тендерного комітету. Якщо в оферті виявляють недоліки, які не потребують внесення певних змін до наданих пропозицій оферента, тендерний комітет має право вимагати приведення поданих документів у відповідність до умов, які були зазначені у тендерній документації. Якщо оферент з певних причин не в змозі виконати такі вимоги, подана ним оферта не може бути розглянута тендерним комітетом, про що також вносять відповідні дані до протоколу його засідання.

Зважаючи на складність об'єкту та предмету торгів тендерним комітетом встановлюється відповідний термін проведення експертизи оферт,

який не може перевищувати шести місяців з моменту відкриття внутрішнього конверту.

Тендерний комітет, під час вивчення оферт експертними групами, може запрошувати oferentiv для отримання деяких роз'яснень, додаткових відомостей як від oferentiv, так і з інших джерел, які підтверджуватимуть надіслану ними інформацію.

Oferenta не мають права самостійно вносити певні зміни до своїх оферт у ході торгів та після прийняття їх до розгляду. Якщо з певних причин oferent намагається відкликати свою оферту вже після її офіційної реєстрації, йому не повертають внесений ним задаток.

Переможець торгів повинен повністю відповідати тим критеріям, які розміщені в тендерній документації.

До системи показників для оцінки технічної частини оферт можуть входити:

- показники, що характеризують тимчасові параметри виконання зобов'язань oferenta;
- показники якості продукції або послуг, наданих oferentом;
- показники, що відображають організацію виконання oferentом робіт, дотримання вимог безпеки, охорони здоров'я працівників і охорони навколишнього середовища;
- показники, що характеризують рівень організації oferentом управління процесами підготовки і реалізації проектування, будівництва або виконання комплексів робіт, рівень кваліфікації робітників і адміністративно-управлінського персоналу;
- показники, що відображають технічний рівень засобів виробництва, які використовує oferent;
- показники міри використання місцевих ресурсів іноземними підрядчиками;
- показники, що характеризують технічні та майнові гарантії, що представляються oferentом;
- інші показники технічної частини оферт, обумовлені замовником для кожного конкретного випадку.

До складу показників для оцінки комерційної частини оферт можна віднести:

- запропоновану oferentом ціну предмета підрядних торгів (здійснення будівництва, виконання комплексу робіт, надання послуг, постачання продукції) із вказівкою, в якій валюті й у цінах якого періоду розрахована запропонована ціна;
- запропонований oferentом метод обліку під час здійснення розрахунків за виконані роботи, наступних змін рівня цін у зв'язку з інфляційними процесами, зміною законодавства в галузі податкової політики та іншими питаннями;
- пропозиції oferenta щодо умов і порядку фінансування і кредитування підрядних робіт.

Аналіз та оцінка конкурсних пропозицій здійснюється тендерним комітетом або експертними групами, які можуть бути залучені додатково на термін, встановлений тендерним комітетом.

Тендерним комітетом обирається переможець торгів, а саме та оферента, пропозиції якої найповніше відповідають всім вимогам, що містилися в тендерній документації.

Рішення щодо вибору переможця торгів приймається простою більшістю голосів від числа членів повноваженого складу тендерного комітету, які присутні на засіданні та оформлюється у вигляді протоколу. В разі рівної кількості голосів тендерний комітет приймає те рішення, за яке проголосує голова тендерного комітету.

Тендерний комітет може оголосити торги такими, що не відбулися, якщо:

– до моменту закінчення терміну закриття торгів не надійшло жодної оферти;

– усі подані оферти не містять банківських гарантій.

Якщо всі подані оферти не відповідають умовам тендерної документації, торги вважаються такими, що відбулися, але мають негативний результат. У цьому разі замовник може призначити повторні торги.

Затвердження результатів торгів. Результати торгів тендерний комітет у формі протоколу подає організаторові торгів на затвердження у триденний термін після ухвалення відповідного рішення. Організатор торгів протягом тижня розглядає подані документи і приймає рішення про затвердження результатів торгів. У разі незатвердження результатів торгів організатор приймає мотивоване рішення і надсилає його в тендерний комітет.

Замовник при розгляді протоколу про результати торгів може прийняти рішення:

– щодо проведення повторних торгів;

– щодо затвердження переможця торгів і запрошення його на підписання протоколу про наміри після укладення підрядного договору;

– щодо затвердження переможця торгів і запрошення його на процедуру підготовки й укладання договору.

Завершення торгів

Оферент, що виграв торги, зобов'язаний внести другий задаток на розрахунковий рахунок замовника в термін, установлений тендерним комітетом; у противному разі організатор торгів може скасувати присудження замовлення даному переможцеві.

Після внесення другого задатку переможець торгів укладає із замовником договір на умовах, що передбачені в тендерній документації й оферті переможця торгів.

Замовник не має права вести будь-які переговори щодо предмета торгів як з учасниками торгів, так і з іншими особами, починаючи з моменту оголошення про проведення торгів, аж до висновку договору.

Якщо в ході переговорів з переможцем торгів претендент висуває умови, не передбачені в тендерній документації, тендерний комітет за узгодженням із замовником вправі розпочати переговори з претендентом, що зайняв наступне місце.

Отже, варто наголосити, що останній етап проведення торгів, закінчується підписанням договору або контракту (в письмовій формі відповідно до положень Цивільного кодексу України і Господарського кодексу України з урахуванням особливостей, визначених Законом № 2289–VI) з тією установою, яка виграла торги. Умови договору, який укладається за результатами торгів, практично ні чим не відрізняється від умов звичайного договору. Однак, за необхідності, такий договір може містити певні специфічні умови.

Запитання для самоконтролю:

1. Чим відрізняється проект від поточної діяльності?
2. У чому полягає основна відмінність мети проекту від результатів проекту?
3. Які види ресурсів використовуються для виконання заходів проекту?
4. Як проводиться оцінка якості виконання проекту?
5. Як оцінюється ступінь досягнення мети проекту та впливу проекту?
6. Які основні причини того, що проект не досяг мети?
7. Як оцінюється стійкість проекту?
8. У який час і з якою метою проводиться кінцева оцінка?

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Користуючись концепцією стадій життєвого циклу муніципального проекту, за допомогою табличної форми покажіть всі можливі заходи органів місцевого самоврядування та проаналізуйте інструменти, які можуть бути використані у процесі модернізації комунального ринку. Вихідні дані: термін реалізації проекту – 2 роки; проект реалізується за допомогою залучення іноземних інвестицій.

Завдання 2.

У ході реалізації муніципального проекту «Реконструкція центральної частини міста» залучені міська рада, управління економіки міської ради, комерційний банк «Надра», дві будівельні організації (з них одна іноземна), архітектурно-проектна фірма та торговельно-комерційна корпорація. Запропонуйте шляхи узгодження інтересів учасників муніципального проекту в процесі здійснення проектного фінансування.

Завдання 3.

Для комунального кінотеатру на сьогодні актуальними є наступні проблеми: функціонування кінотеатру відбувається не за рахунок основної

діяльності, а за рахунок орендарів; наявність низької відвідуваності кіносеансів; необхідно проведення ремонтних робіт та заміна обладнання. На основі маркетингового дослідження було поставлено ціль перепрофілювання кінотеатру в центр відпочинку, але із збереженням функції з демонстрації кінофільмів. Шляхом проведення тендеру було відібрано 4 проекти перетворення кінотеатру у відпочинковий центр (табл. 1).

Таблиця 1

Проекти перетворення кінотеатру у відпочинковий центр

№ з/п	Характеристика проекту	Капітальні вкла- дення, тис. грн	Термін окупності, місяців	PI, індекс доходності, %	IRR, внутрішня норма рентабельності, %
1	Відпочинковий центр з повним переобладнанням залу кінотеатру та облаштуванням фойє	3620,23	32	103	32
2	Переобладнання кінотеатру без зміни кінопроектору, відпочинковий центр у фойє	2965,97	23	109	45
3	Лізинг всього обладнання залу кінотеатру, відпочинковий центр у фойє	2367,96	26	57	43
4	Повне переобладнання залу кінотеатру без облаштування фойє	1945,27	16	121	55

Користуючись методами оцінки економічної ефективності інвестиційних проектів, виберіть, на Вашу думку, найоптимальніший варіант проекту. Обґрунтуйте Ваше рішення. Якими критеріями оцінки муніципальних проектів необхідно користуватися для забезпечення комплексності та всебічності аналізу? Запропонуйте власну схему управління фінансовими потоками проекту «Відпочинковий центр».

Завдання 4.

Розробіть схему проектного фінансування та практичний механізм узгодження інтересів учасників конкретного муніципального проекту.

Завдання 5.

Згрупуйте відповідні терміни та визначення згідно з даними таблиці.

Таблиця 2

Термін	Визначення
а) проект	1. Перелік робіт із зазначенням термінів, виконавців, результатів, які ведуть до отримання комплексу показників, намічених концепцією проекту
б) бізнес-план	2. Детальний виклад цілей та шляхів досягнення виробництва, що створюється, для обґрунтування інвестицій

в) техніко-економічне обґрунтування інвестицій	3. Специфічна організаційна структура, яку очолює керівник проекту. Вона створюється на період здійснення проекту і завданням її є здійснення функцій управління проектом
г) управління проектами	4. Задум (завдання, проблема) та необхідні засоби його реалізації з метою досягнення бажаного економічного, технічного, технологічного чи організаційного результату
д) ціль проекту	5. Час від моменту задуму проекту до його ліквідації
е) життєвий цикл проекту	6. Передпроектна розробка інженерно-конструкторських, технологічних і будівельних рішень, порівняння альтернативних варіантів і обґрунтування вибору конкретного способу здійснення проекту
є) команда проекту	7. Бажаний результат діяльності, який намагаються досягти за певний проміжок часу при заданих умовах реалізації проекту
ж) план проекту	8. Процес управління командою, ресурсами проекту за допомогою спеціальних методів та прийомів з метою успішного здійснення поставленої мети

Завдання 6.

У місті Миколаєві виникла потреба в проведенні проекту щодо озеленення міста. На підставі власних міркувань і можливих передбачень щодо даного проекту визначте та опишіть:

- ціль проекту;
- його основні ознаки;
- можливих учасників проекту із зазначенням їх інтересів при підготовці та реалізації проекту;
- основні функції управління даним проектом;
- головні стадії життєвого циклу проекту.

Завдання 7.

Ви перебуваєте на посаді міністра економіки. До головних Ваших обов'язків входить завдання щодо координування розвитку областей. За Вашою ініціативою було розроблено та прийнято програму розвитку регіонів. Розробіть оптимальну організаційну структуру управління даним проектом. Проаналізуйте її переваги та недоліки.

Завдання 8.

Тест «Чи спроможні Ви стати керівником проекту?»

Прочитавши запитання, на окремому аркуші паперу запишіть його номер і поряд літерне позначення того варіанта відповіді, який відповідає Вашим навичкам і характеру. Далі, користуючись ключем, підрахуйте суму та визначте результат.

1. Уявіть собі, що починаючи із завтрашнього дня Ви будете керувати великим колективом співробітників проекту, більшість із яких старші від Вас за віком. Чого більше Ви побоюватиметесь у даній ситуації:

- а) що Ви можете виявитися менш інформованим ніж, підлеглі;
- б) що прийняті Вами рішення можуть ігноруватися і заперечуватися;
- в) Вам не вдасться виконати роботу так, як Вам хотілося б?

2. Якщо Вас під час виконання будь-якої справи спіткає невдача, то Ви:

- а) намагатиметесь утішитися, зневажатимете справу, вважатимете, що те, що трапилося, несуттєво, і підете відпочивати на концерт;
- б) будете гарячково розмірковувати, а чи не можна звалити провину на кого-небудь іншого або на об'єктивні обставини;
- в) проведете аналіз причини невдачі, розмірковуватимете, у чому був Ваш власний промах та як виправити справу;
- г) чи опустяться у Вас руки від того, що трапилося?

3. Які з перелічених рис є найбільш властивими для Вас:

- а) скромний, товариський, поблажливий, повільний, слухняний;
- б) привітний, наполегливий, енергійний, винахідливий, вимогливий;
- в) роботящий, упевнений у собі, стриманий, старанний виконавець?

4. На Вашу думку більшість людей:

- а) люблять працювати добре та старанно;
- б) сумлінно ставляться до своєї роботи лише тоді, коли вона оплачується належним чином;
- в) трактують роботу як необхідність і не більше?

5. Керівник повинен бути відповідальним за:

- а) підтримання гарного настрою в колективі,
- б) відмінне і вчасне виконання завдань.

6. Уявіть, що Ви керівник проекту та повинні протягом тижня надати керівництву Ваш план робіт. Ваші дії:

- а) складете проект плану, доповісте про нього начальству і попросите поправити, коли щось не так;
- б) вислухаєте думку підпорядкованих спеціалістів, після чого складете план, приймаючи тільки ті пропозиції, які збіглися з Вашим поглядом;
- в) доручите скласти проект плану підлеглим і не станете вносити поправок, направивши для узгодження у вищу інстанцію свого заступника;
- г) проект плану розробите спільно зі спеціалістами, після чого доповісте про план керівництву, відстоюючи положення проекту?

7. На Вашу думку, найкращих результатів може досягти такий керівник, який:

- а) пильнуватиме, щоб усі його підлеглі належно виконували свої функції та завдання;
- б) підключатиме своїх підлеглих до розв'язання загального завдання, керуючись принципом «довіряй, але перевіряй»;
- в) піклуватиметься про роботу, хоча за метушною справ не забуватиме і про тих, хто її виконує.

8. На Вашу думку, під час роботи в колективі, чи є Ваша власна відповідальність за виконану роботу рівнозначною Вашій відповідальності за результати роботи всього колективу в цілому:

- а) так;
- б) ні?

9. Ваші дії або вчинки було про критиковано іншими. Ваша реакція на критику:

а) не будете поспішати із запереченнями, піддаватися миттєвій захисній реакції, а зможете тверезо зважити всі «за» та «проти»;

б) не будете пасувати, а спробуєте довести перевагу своїх дій та вчинків;

в) не зумієте приховати своє пригнічення з огляду на запальний характер, тому, можливо, образитесь і розгніваєтеся;

г) намагатиметесь промовчати, але погляду свого не зміните і будете чинити як і раніше?

10. Що є кращим для вирішення виховного завдання і приносить найбільший успіх:

а) заохочення;

б) покарання?

11. Чи хотілося б Вам:

а) аби інші бачили у Вас лише друга;

б) щоб ніхто й ніколи не засумнівався у Вашій чесності та рішучості надати допомогу в потрібний момент;

в) викликати в тих, хто Вас оточує, захоплення Вашими рисами та досягненнями?

12. Чи подобається Вам приймати самостійні рішення:

а) так;

б) ні?

13. Якщо Вам необхідно прийняти важливе рішення або надати висновок з того чи іншого відповідального питання, то:

а) намагатиметесь зробити це невідкладно, а, зробивши, не повертатиметесь знову і знову до цієї справи;

б) зробите це швидко, але потім довго мучатиметесь докорами сумління, що щось могли зробити краще;

в) намагатиметесь не робити ніяких кроків якомога довше.

Ключ для підрахунку балів

	а	б	в	г
1	0	2	4	–
2	2	0	6	0
3	0	3	2	–
4	6	2	0	–
5	3	5	–	–
6	3	0	1	6
7	2	6	4	–
8	6	0	–	–
9	2	6	4	0
10	3	0	–	–
11	3	5	0	–
12	3	0	–	–
13	6	3	0	–

Якщо Ви набрали більше 40 балів.

У Вас є необхідні здібності аби стати гарним керівником, який буде використовувати сучасний стиль поведінки. Вам властиво вірити в людей, їхнім знанням і можете оцінити їх добрі якості. Крім того, Ви вимогливі до себе та своїх колег. Не будете терпіти у своєму колективі ледарів та бракоробів, не намагатиметеся завоювати дешевий авторитет. Для старанних, відповідальних співробітників будете не лише начальником, але й добрим товаришем, який у важкій ситуації підтримає словом та ділом.

Якщо Ви набрали від 10 до 40 балів.

Ви можете керувати певними об'єктами і роботами, але нерідко стикатиметеся з труднощами (і тим частіше, чим менше балів Ви зуміли набрати за нашою шкалою). Ви намагатиметеся бути для підлеглих своєрідним опікуном але, іноді можете зганяти на них поганий настрій та свій гнів. Вам властиво надавати допомогу, але, нажаль, навіть тоді, коли її у Вас ніхто не просить. За деяких умов бажання надати допомогу може перетворитися на створення нових проблем та критичних ситуацій.

Якщо Ви набрали менше 10 балів.

На жаль, Ваші шанси стати керівником – мізерні. Аби досягти цього, Вам потрібно переглянути власні погляди на деякі речі та відмовитися від деяких наявних у Вас звичок. В першу чергу, необхідно старатися вірити людям і самому собі.

Тестові завдання для перевірки знань:

1. За масштабом муніципальні проекти можуть бути:

- а) дрібними, середніми, великими;
- б) простими, складними;
- в) унікальними, адаптованими;
- г) короткостроковими, середньостроковими, довгостроковими.

2. За тривалістю муніципальні проекти є:

- а) короткостроковими, середньостроковими, довгостроковими;
- б) унікальними, адаптованими;
- в) простими, складними;
- г) дрібними, середніми, великими.

3. До початкового етапу управління муніципальним проектом належить:

- а) розробка проекту;
- б) визначення учасників проекту;
- в) розробка концепції проекту;
- г) реалізація проекту.

4. До етапів проведення тендеру муніципальних проектів можемо віднести:

- а) організацію проектного управління, вивчення зарубіжного досвіду проведення торгів;

- б) купівлю товарів поза межами муніципального утворення, розміщення державних замовлень;
- в) написання сценарію тендеру, маркетингові дослідження території;
- г) формування вимог до проектів, відбір проектів за обраними критеріями.

5. До методу оцінки ефективності муніципальних проектів на основі концепції дисконтування належить:

- а) визначення періоду окупності проекту;
- б) обрахунок сумарного прибутку від реалізації проекту;
- в) визначення ліквідності;
- г) визначення внутрішньої норми рентабельності.

6. Планування проекту – це:

- а) розподіл обсягу робіт між окремими виконавцями;
- б) розподіл ресурсів, витрат в заданих термінах;
- в) механізм, який дає змогу розподіляти обсяг робіт, ресурси, витрати в заданих термінах і між окремими виконавцями для вчасного й ефективного здійснення проекту;
- г) методологічні принципи розподілу проектних витрат за роботами і виконавцями.

7. Яка група управлінських процесів охоплює усі області знань з управління проектами?

- а) ініціації;
- б) планування;
- в) виконання;
- г) моніторингу;
- д) завершення.

8. Місію проекту визначають:

- а) команда і результати проекту, потреби, які задовольняються;
- б) завдання і замовник проекту;
- в) сукупність споживачів і конкурентів;
- г) результати проекту, потреби, які задовольняються сукупністю споживачів;
- д) місія організації.

9. Життєвий цикл складається з таких фаз:

- а) концепції, проектування, будівництва, монтажу налагодження устаткування, іспиту, завершення;
- б) ініціації, розробки, реалізації, регулювання;
- в) концепції, розробки, реалізації, завершення;
- г) бізнес-плану, планування, контролю, регулювання.

10. До основних критеріїв прийняття проекту належать:

- а) технічні та технологічні можливості його реалізації;
- б) довгострокова життєздатність;
- в) економічна ефективність;
- г) усі відповіді правильні.

11. Через конкурсні торги здійснюється:

- а) закупівля товарів, робіт, послуг у межах проекту;
- б) реклама товарів, робіт, послуг у межах реалізації проекту;
- в) придбання нового менш енергомісткого устаткування;
- г) правильна відповідь відсутня.

12. Який із перелічених суб'єктів господарювання не бере участі у проведенні конкурсних торгів (тендерів) по проекту:

- а) замовник;
- б) аналітик торгів;
- в) тендерний комітет;
- г) кредитно-фінансова установа.

13. Економічними проектами є:

- а) приватизація підприємства, створення аудиторської системи, введення нової системи податків;
- б) запровадження на підприємстві сучасної інформаційної системи;
- в) реформування підприємства, реалізація концепції нової системи управління, створення нової організації чи проведення міжнародного форуму.

14. Соціальними проектами є:

- а) приватизація підприємства, створення аудиторської системи, введення нової системи податків;
- б) реформування підприємства, реалізація концепції нової системи управління, створення нової організації чи проведення міжнародного форуму;
- в) реформування системи соціального забезпечення, охорони здоров'я, соціальний захист незабезпечених верств населення, подолання наслідків стихійних лих і соціальних потрясінь.

15. Освітніми проектами є:

- а) проведення конференції, створення нової організації чи проведення міжнародного форуму;
- б) проекти по запровадженню дистанційної форми навчання, підвищення кваліфікації працівників підприємства, підготовки абітурієнтів до вступу у ВНЗ;
- в) створення сайту підприємства з детальним інформаційним наповненням.

Теми рефератів:

1. Структуризація портфелю муніципальних проектів.
2. Управління муніципальним проектом та його особливості на різних стадіях життєвого циклу проекту.
3. Ресурсне забезпечення муніципального проекту. Проектне фінансування.
4. Особливості проведення тендеру муніципальних проектів.
5. Критерії комплексної оцінки муніципальних проектів.
6. Методи оцінки економічної ефективності інвестиційних проектів.

Тема 12. Ризик-менеджмент та антикризове управління на місцевому рівні

План

1. Поняття ризику та невизначеності. Класифікація проектних ризиків
2. Причини виникнення та наслідки проектних ризиків
3. Методи аналізу й оцінки ризиків інвестиційних проектів
4. Управління проектними ризиками

Ключові слова: антикризова програма, антикризове управління, кризова ситуація, кризове явище, мета аналізу ризику, метод аналізу чутливості, проектні ризики, ризик, ризик-менеджмент, управління ризиком, управління ризиками.

1. Поняття ризику та невизначеності. Класифікація проектних ризиків

Англійський термін «*risk*» був запозичений із французької мови в середині XVIII ст. як перетворений варіант французького слова «*risqu?*» у значенні ризикований, сумнівний [110, с. 193]. Сьогодні в країнах з розвинутою ринковою економікою під ризиком найчастіше розуміють можливість понесення витрат, які можуть виникнути в результаті реалізації будь-якого рішення [9, с. 25–26]. У сучасному тлумачному словнику української мови під терміном «ризик» розуміють «усвідомлену можливість небезпеки, а також ініціативний вчинок за сподіванням на успіх чи можливість збитків у разі невдачі в якійсь справі» [195, с. 765]. Тобто «ризик» – це небезпека, збиток, загрози, невизначеність (рис. 12.1), яка призводить до того, що уникнути ризику неможливо. Тому, чим більша невизначеність під час прийняття рішення, тим більший ступінь ризику [85, с. 81].

У проектному менеджменті під *ризиком* розуміють імовірність певного рівня втрат фірмою частини своїх ресурсів або недоотримання доходів, або появу додаткових витрат під час реалізації проекту, що виникають із обставин невизначеності, пов'язаних з виконанням проекту. Проектними вважаються ризики, що загрожують реалізації інвестиційного проекту чи можуть знизити його ефективність (комерційну, економічну, бюджетну, соціальну, екологічну тощо). Отже, під *проектним ризиком* розуміють міру невпевненості в отриманні очікуваного рівня прибутковості при реалізації проекту. Тобто *проектні ризики* – це передбачуване погіршення підсумкових показників ефективності проекту, що виникає під впливом невизначеності. У кількісному виразі ризик зазвичай визначається як зміна чисельних показників проекту: чистої приведенної вартості, внутрішньої норми прибутковості та терміну окупності [83, с. 176].

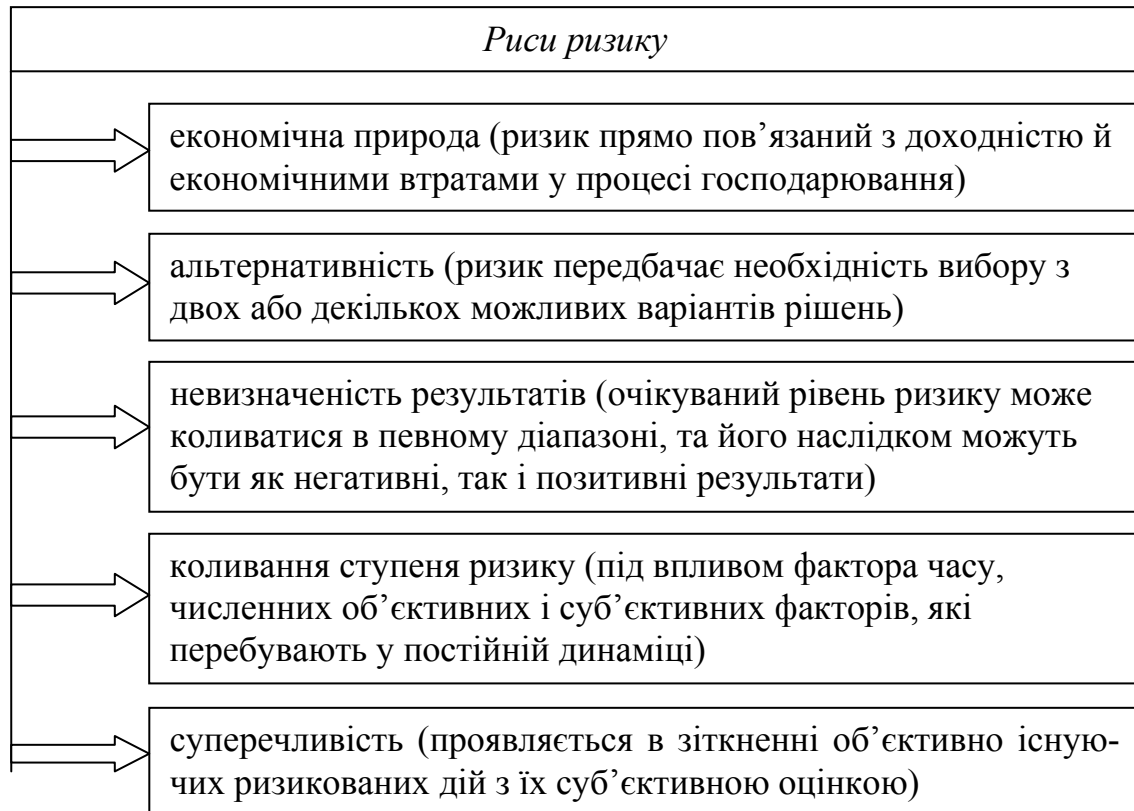


Рис. 12.1. Риси ризику

Взагалі, невизначеність – це об'єктивна неможливість отримання абсолютного знання про об'єктивні та суб'єктивні фактори функціонування системи, неоднозначність параметрів останньої. Дослідник П. Самуельсон писав: «...невизначеність породжує невідповідність між тим, чого люди очікують, і тим, що дійсно відбувається» [64, с. 122]. На думку Ф. Найта різниця між вимірюваним і невимірюваним ризиками полягає в тому, що власне ризиком є вимірюваний ризик, а не вимірюваний ризик – є невизначеністю, яка існує у сферах виробництва та споживання, і не може бути ні застрахована, ні капіталізована, ні оплачена у формі заробітної плати. Поняття невизначеності у Ф. Найта припускає такі характеристики, які неможливо заздалегідь врахувати й виміряти, а ризик може бути об'єктивно оцінений за допомогою числових величин.

Деякі автори поняття «ризик» і «невизначеність» ототожнюють, але ми погоджуємось із Д. Наумовим, який розмежовує дані поняття так:

- невизначеність варто розглядати як стан неоднозначності розвитку подій у майбутньому, за якого неможливо передбачити усі можливі варіанти подій, оцінити наслідки та імовірності настання кожної з них;
- непевність існує за можливості встановлення множини випадкових подій, їх якісних і кваліфікаційних характеристик;
- ризик охоплює також кількісну визначеність характеристик подій, тобто може бути підданий кількісній, якісній та кваліфікаційній оцінці. З

огляду на це, ризиком, на відміну від невизначеності та непевності, можна управляти з погляду оптимізації його рівня [136, с. 28].

Отже, різниця між ризиком та невизначеністю полягає в тому, що особа, яка приймає рішення, має різноманітні уявлення про ймовірність очікуваних подій. Тому ризик присутній тоді, коли, на основі досвіду, набутого в попередній період, можемо визначити ймовірність. А невизначеність присутня тоді, коли відбувається суб'єктивне прогнозування можливих наслідків, оскільки відсутні необхідні дані. На сьогодні існує декілька типів невизначеності, які необхідно водночас розрізняти й враховувати їх спільний взаємовплив або суперпозицію та можливий економічний ризик, який вони можуть створювати. До таких типів належать:

- невизначеність цілей та критеріїв;
- неоднозначність оцінок, прогнозів станів економічного середовища;
- невизначеність дій конкурентів;
- брак часу для прийняття науково обґрунтованих рішень;
- брак даних, зокрема, числових (кількісних), необхідних для обчислень випадкових показників (параметрів) [32, с. 40].

Управління ризиком – це процес реагування на події та зміни ризиків у процесі виконання проекту. *Управління ризиками* – це сукупність заходів і методів аналізу й послаблення впливу чинників ризику, поєднаних у систему виявлення, оцінки, планування, моніторингу й проведення коригуючих заходів.

Існує два види ризику, пов'язаного з підготовкою і реалізацією проекту: *систематичний* (належить до зовнішніх щодо проекту чинників, прикладом, стан економіки в цілому, і перебуває поза загальним контролем над виконанням проекту. Прикладами є також політична нестабільність, умови оподаткування, чинники, пов'язані з діями держави);

несистематичний (безпосередньо стосується проекту). Рівень рентабельності виробництва, період початку будівництва і сам процес будівництва, вартість основного капіталу і продуктивність. Інші види несистематичного ризику, які можна контролювати у межах проекту (заробітна плата, ціни збуту продукції, ціни постачальників на сировину, податки, митний та акцизний збори).

Основні системи класифікації проектних ризиків:

за фазами й етапам проектної діяльності (доінвестиційної та інвестиційної (будівельної) фаз, фази пусконаладжувальних робіт, а також операційної (виробничої) фази);

за можливістю чи неможливістю для учасників проектної діяльності впливати на чинники ризиків (внутрішні (ендогенні) та зовнішні (екзогенні). До останніх зараховують політичні ризики й ризики форс-мажор (настання стихійних лих: пожеж, повеней, посух). Як правило, зовнішні ризики існують на всіх фазах і етапах проектної діяльності;

за можливістю усунення (недиверсифіковані (що не підлягають усуненню) і *диверсифіковані* (для яких існують можливі шляхи подолання);

за тривалістю дії (короткострокові, тобто пов'язані з фінансовими інвестиціями, що впливають на ліквідні позиції фірми, або довгострокові, які виникають під час вибору напрямку інвестування)

за мірою впливу на фінансовий стан фірми (допустимі (пов'язані із загрозою певної втрати прибутку), критичні (пов'язані із можливою втратою очікуваної виручки) і катастрофічні (що виникають у разі втрати усього капіталу фірми і супроводжуються банкрутством);

за мірою впливу на зміну реальних активів фірми (динамічні – ризики непередбачених змін вартості основного капіталу, що відбуваються внаслідок прийняття відповідних управлінських рішень, ринкових або політичних обставин, які можуть призвести як до втрат, так і до збільшення прибутків; статичні – ризики втрати реальних активів унаслідок завдання збитків власності через некомпетентність керівництва);

за можливістю захисту від ризиків (ризиків, які страхують (покриваються за рахунок страхування, резервних фондів) і не страхують) [62, с. 5–6].

Так з огляду на причини виникнення, проектні ризики поділяються на такі види:

– ризики пов'язані з нестабільністю законодавства щодо економіки і поточної економічної ситуації, умов інвестування та використання прибутку;

– **зовнішньоекономічні ризики (можливість запровадження обмежень на торгівлю й поставки, закриття кордонів тощо);**

– ризики несприятливих соціально-політичних змін у країні чи регіоні через непевність політичної ситуації;

– ризики неповноти й неточності інформації проекту (динаміка техніко-економічних показників, параметри нової техніки й технології);

– ризики коливання ринкової кон'юнктури, цін, валютних курсів тощо;

– ризики природних катаклізмів (мінливість природно-кліматичних умов, можливість стихійних лих);

– виробничо-технологічні ризики (аварії, вихід з ладу устаткування, виробничий брак тощо);

– ризики неповноти інформації про фінансовий стан і ділову репутацію учасників (можливість неплатежів, невиконання зобов'язань);

– ризики непередбачуваності дій учасників проекту (нечіткість цілей, відмінність інтересів).

Таким чином, ґрунтуючись на основних цілях муніципального менеджменту, а саме на найбільш повному задоволенні комплексу потреб територіальних громад як споживачів публічних послуг [216, с. 9], можемо виділити особливості антикризового управління на муніципальному рівні:

1. Наявність сильного соціального аспекту, направленою як на територіальну громаду в цілому, так і на окремі верстви населення, який має виключити потенційну можливість соціального вибуху та сприяти покращенню іміджу влади й формувати кредит довіри громади до неї.

2. Взаємозалежність форм і методів антикризового управління з масштабом муніципального утворення, його територіальної, галузевої та іншої специфіки, особливостей демографічної, екологічної ситуації тощо.

3. Необхідність узгодження дій органу муніципального управління з діями органів державної влади (як на центральному, так і на регіональному рівні) під час координації та коригування діяльності з реалізації антикризових заходів.

4. Підвищення зацікавленості органів муніципального управління в забезпеченні сталого розвитку всіх суб'єктів, що господарюють, які розташовані на території муніципального утворення; концентрація діяльності з антикризового управління на території муніципального утворення, яке розглядається як цілісний господарський і територіальний комплекс.

5. Урахування в антикризовій муніципальній політиці фактору впливу загальної економічної кризи країни на муніципальне утворення, який повинен враховуватися і під час впровадження локальних антикризових стратегій (інтеграційній, бюджетній, окремих підприємств тощо).

6. Необхідність участі органу муніципального управління у процедурах банкрутства та фінансового оздоровлення підприємств боржників, зокрема, якщо у складі активів підприємства банкрута є соціально значущі об'єкти, що надають послуги громаді, або якщо банкрутству піддається провідна у місті організація, за умов банкрутства якої можуть бути ущемлені інтереси значної частини населення муніципального утворення.

2. Причини виникнення та наслідки проектних ризиків

Реалізація муніципальних проектів пов'язана з певними ризиками. Причинами ризиків можуть бути зміни у наміченому проекті, розбіжності у кошторисі, зміни в економічному середовищі реалізації проекту (ціни, податки) тощо. Ризики (виробничі) можливі й після завершення проекту, що пов'язано з наявністю проблем технічної підготовки та розроблення проекту, невдалого інжинірингу, відсутністю належного рівня навчання персоналу, відсутності необхідного рівня сировини та зростання витрат на виробництво. Такий підхід щодо вивчення проектних ризиків базується на їх поетапній (по фазовій) оцінці (рис. 12.2).

Під час підготовки та експлуатації на хід виконання проекту можуть впливати різні чинники *технічного, комерційного, фінансового і політичного* гатунку. Наприклад, *причинами виникнення технічних ризиків* є: помилки в проектуванні, недоліки технології, недоліки в управлінні; нестача кваліфікованої робочої сили; відсутність досвіду роботи на імпортному обладнанні місцевого персоналу. Що призводить до неможливості виходу на проектовану потужність, випуск продукції нижчої якості.

Так порушення договорів поставок сировини, матеріалів, комплектуючих, порушення термінів субпідрядниками призводить до збільшення термінів будівництва, та вихід на повну потужність у віддалений період. Порушення термінів будівництва, підвищення цін на сировину та електро-

енергію, підвищення витрат на проект підвищує розрахункову вартість проекту.

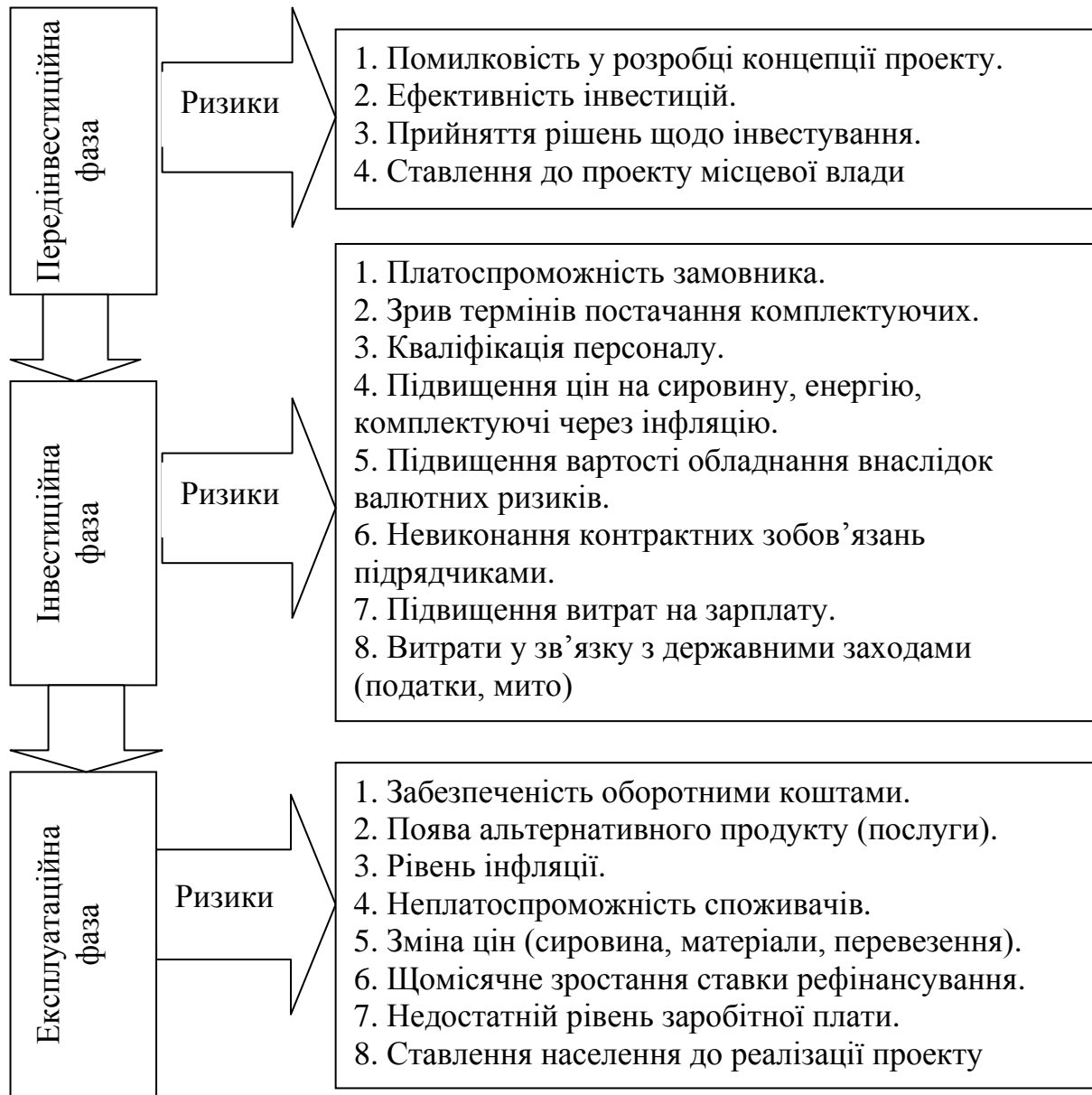


Рис. 12.2. Основні фази проекту з відповідними ризиками

Наприклад, причинами фінансових ризиків є нестабільність економік країн-учасниць проекту, коливання курсів обміну валют, державне регулювання облікової банківської ставки, що спричиняє наступні наслідки: зростання відсоткової ставки, подорожчання фінансування. А підвищення витрат фірм приводить до зростання цін за зарубіжним контрактом. Також економічна криза, затоварювання ринку, монополізм провідного виробника, конкурентна боротьба через зниження ціни можуть заподіяти фінансові збитки інвесторам та іншим учасникам проекту.

Причинами політичних ризиків є зміна політичного режиму та митної політики, в податковій системі, системі валютного регулювання й регулю-

вання зовнішньоекономічної діяльності, що призводить до неможливості збуту продукції. А нестабільність політичної ситуації в країні, небезпека націоналізації та експропріації визначає втрату проекту. Зміна законодавства, особливо в частині регулювання іноземних інвестицій, складність з репатріацією прибутку визначає зниження ефективності і згорання проекту.

3. Методи аналізу й оцінки ризиків інвестиційних проектів

Головним наслідком ризику є перевитрата часу та ресурсів на його виконання внаслідок необхідності підвищити обсяги робіт та збільшити тривалість виконання робіт відповідно до запланованих у проекті.

Метою аналізу ринку є необхідність надання потенційним партнерам або учасникам проекту потрібних даних для прийняття необхідного рішення щодо доцільності участі у проекті та проведення заходів по захисту їх від можливих фінансових утрат.

Можемо виділити такі види аналізу ризику:

якісний – визначення показників ризику, етапів робіт, за яких виникає ризик, визначення потенційних зон ризику та ідентифікація ризику;

кількісний – передбачає числове визначення розміру окремих ризиків, а також проекту в цілому.

До якісного методу аналізу ризику можна віднести експертний аналіз ринків. Зазвичай, вказаний вид оцінки застосовується на початкових етапах роботи над проектом. Головними перевагами вказаного методу можна вважати: наявність можливості оцінити можливий ризик до остаточних розрахунків показників ефективності, відсутність необхідності у наявності точних первинних даних та сучасного програмного забезпечення, доступність та простоту розрахунків. Варто зауважити, що експертний аналіз ризиків, виступаючи експертною оцінкою, передбачає наявність певної суб'єктивності та не завжди надає належну характеристику подіям, які аналізуються.

Процедурою експертної оцінки ризику можливо:

- визначити види ризиків та граничного рівня їх допустимої величини;
- встановити ймовірність настання ризикової події й небезпечність даного ризику для успішного завершення проекту;
- визначити інтегральний рівень по кожному виду ризику й вирішити питання про прийнятність даного виду ризику для учасників проекту.

При наявності невеликої кількості змінних та можливих сценаріїв подальшого розвитку проекту для аналізу ринку можливим є використання методу «дерева рішень». Дерево рішень ґрунтується на основі виділення робіт (подій), за допомогою яких знаходить відображення життєвий цикл проекту, його ключові події, що здійснюють безпосередній вплив на проект, встановлюють час настання таких подій та окреслюють можливі рішення, які можуть бути прийняті в наслідок виконання кожного ключового виду

робіт, з встановленням ймовірності їх прийняття та необхідної вартості робіт.

На основі результатів побудови дерева рішень встановлюється можлива ймовірність кожного сценарію розвитку проекту, його ефективність та інтегральна ефективність проекту. Ризик проекту можна вважати прийнятним, якщо величина інтегрального показника ефективності проекту матиме позитивне значення, наприклад, чистота теперішньої вартості.

Серед кількісних методів найбільш поширеними є:

- статистичні методи;
- методи аналізу чутливості (метод варіації параметрів);
- методи перевірки стійкості (обчислення критичних точок);
- методи сценаріїв (метод формалізованого опису невизначеності);
- метод Монте-Карло (імітаційне моделювання).

Статистичний метод ґрунтується на методах математичної статистики. Зміст статистичного методу полягає у тому, що проводиться вивчення статистики витрат та прибутків, які мали місце на конкретному або ж аналогічному виробництві, відповідно встановлюється величина та частотність отримання того або іншого економічного результату й складається найбільш вірогідний прогноз на майбутнє [44, с. 52].

Метод аналізу чутливості – це використання змін заданих параметрів для визначення життєздатності проекту в умовах невизначеності. Метод аналізу чутливості дозволяє дослідити наскільки впливає зміна певного параметру на показник, результат якого може бути як показником ефективності проекту в цілому, так і щорічним показником результату діяльності проекту (чистий прибуток, валовий дохід). Як правило, межі варіації параметрів складають не більше 10–15 %, вони повинні відповідати рівню можливих коливань параметрів в умовах реальної ринкової ситуації. Крім цього, досить часто використовують коефіцієнт (показник) еластичності – важливий показник, який дає змогу охарактеризувати ступінь чутливості показника результату по відношенню до змінного параметру. Коефіцієнт еластичності є мірою відношення процентної зміни показника результату до процентної зміни параметра, який варіюється. Чим вищим є даний показник, тим більший вплив на показник результату має параметр, що змінюється. Ґрунтуючись на розрахунках цього показника відповідно до всіх параметрів проекту, що впливають на показник результату, складають список відповідних параметрів від найбільш до найменш впливового. Проведення аналізу чутливості дозволяє з'ясувати найбільш вагомі показники з точки зору стійкості проекту. Однак, вказаний метод передбачає дослідження впливу лише окремих параметрів на показник результату, тоді як на практиці більшість змінних взаємозв'язана між собою. Виходячи з цього, використання методу аналізу чутливості у якості єдиного окремого методу без застосування інших є недоцільним [180, с. 89].

Таким чином, використання аналізу чутливості створює необхідні умови для формування думки щодо наслідків невід'ємної невизначеності в

проектах. Різноманітні зміни можуть відбуватися в фінансових оцінних даних щодо капіталу, тривалості будівництва, вартості сировини та інших витрат, що пов'язано з реалізацією проекту, вартістю збуту, коефіцієнтом завантаження та ціною на продукцію, оскільки вони не можуть бути передбачені заздалегідь. Вказані можливі зміни можуть мати суттєвий вплив на завершення реалізації проекту.

Проведення аналізу чутливості передбачає розрахунок базової моделі на основі припустимих значень вхідних змінних проекту, для якої визначається величина чистої теперішньої вартості (ЧТВ). Вказана величина виступає основою щодо порівняння з припустимими можливими змінами, які необхідно проаналізувати.

Метод перевірки стійкості (розрахунок точки беззбитковості та критичних точок) заснований на розрахунку показників критичного рівня (індексів безпеки) та точки беззбитковості. Точка беззбитковості – це важливий показник під час оцінювання ризиків інвестицій. Чим нижчою є точка беззбитковості, тим менш чутливим є проект щодо можливих змін основних параметрів і тим нижчим є ризик провалу або невиконання проекту. Розраховуючи показники критичного рівня та точки беззбитковості маємо змогу досліджувати стійкість проекту щодо змін окремих параметрів (обсяги виробництва, ціна, змінні та постійні витрати) і знайти їхні граничні значення, вихід за межі яких може призвести до нерентабельності проекту. До недоліків такого методу варто віднести той факт, що проводиться дослідження лише ступеня стійкості від одного з декількох параметрів проекту (обсягів виробництва, ціни, змінних та постійних витрат). Також розрахунок точки беззбитковості треба повторювати щоразу при зміні одного з вищевказаних параметрів [180, с. 89–90].

Досить наглядну картину для різних варіантів реалізації проекту дозволяє отримати *метод сценаріїв*.

Під час проведення аналізу сценаріїв, експерт намагається об'єднати всі можливості щодо невизначених змінних величин у більшу кількість сценаріїв. Для кожного сценарію передбачається лише одна комбінація оцінки кожної змінної величини. Це рівнозначне проведенню повного аналізу чутливості для кожного можливого випадку з такими важливими відмінностями:

- аналіз міри ризику візьме до уваги відносну ймовірність значущості для кожної змінної величини на відміну від аналізу чутливості, який не обумовлює відносну ймовірність сценаріїв;

- аналіз міри ризику дасть імовірність розподілу, яка вказує на відносну випадковість появи різних результатів масштабів реалізації проекту, а не тільки кількість можливих змін його середньої значущості.

Аналіз сценаріїв здебільшого проводять за трьома сценаріями: очікуваним (базовий випадок, що був основою проведення аналізу чутливості) та двома додатково розробленими сценаріями – оптимістичним і песимістичним.

«Найкращий», або оптимістичний, сценарій розкриває уявлення аналітика про те, наскільки поліпшаться умови реалізації проекту у тому випад-

ку, коли всі обставини будуть більш сприятливими, ніж заплановано. Але всі позитивні зміни повинні також бути реалістичними. Фактично експертна підготовка оптимістичного сценарію відбувається з погляду найсприятливішого оточення проекту під девізом «як поведе себе проект, коли компанії надзвичайно поталанить».

«Найгірший», або песимістичний, сценарій показує, наскільки невдалим може бути проект, якщо умови його реалізації виявляться набагато гіршими, аніж передбачається. Реалістичність набору подій ґрунтується на інформації, наскільки гіршими будуть справи в проекті, якщо компанії не поталанить. Ці два додаткових сценарії мають бути внутрішньо послідовними.

Метод сценаріїв дозволяє здолати основний недолік методу аналізу чутливості, оскільки з його допомогою можна врахувати одночасний вплив змін чинників ризику. Основними недоліками практичного використання методу сценаріїв можна вважати:

- необхідність виконання досить великого об'єму робіт по відбору і аналітичній обробці інформації для кожного можливого сценарію розвитку;
- ефект обмеженого числа можливих комбінацій змінних;
- велику частку суб'єктивізму у виборі сценаріїв розвитку і визначенні вірогідності їх виникнення.

Метод сценаріїв дозволяє здолати основний недолік методу аналізу чутливості, оскільки з його допомогою можна врахувати одночасний вплив змін чинників ризику. До основних недоліків практичного використання методу сценаріїв можна віднести:

- необхідність виконання досить великого об'єму робіт по відбору і аналітичній обробці інформації для кожного можливого сценарію розвитку;
- ефект обмеженого числа можливих комбінацій змінних;
- велику частку суб'єктивізму у виборі сценаріїв розвитку і визначенні вірогідності їх виникнення.

Метод імітаційного моделювання (метод Монте-Карло) є дуже потужним засобом для аналізу ризику інвестиційного проекту (рис. 12.3). Моделлю інвестиційного проекту в даному випадку виступає взаємозв'язок між показником результату (у більшості випадків чистим приведеним доходом) та факторами моделі (вхідними параметрами) у вигляді математичної формули. В ситуації, коли реальний експеримент з проектом є недоцільним та/або вимагає додаткових витрат, та збір всіх вхідних даних для розрахунків є практично неможливим або також вимагає додаткових витрат (наявність комерційної таємниці та інші перепони), відсутні дані замінюються на ті, що отримані в результаті імітаційного експерименту (генеровані комп'ютером). Цей набір генерованих вхідних даних складає набір сценаріїв реалізації проекту, що дає змогу отримати набір значень показників результату та провести аналіз їх розподілу.

Існує декілька модифікацій методу Монте-Карло. Деякі з них використовують методи зниження дисперсії (метод вибіркової сукупності, метод вибірки за значимістю та ін.), інші використовують відмінні алгоритми

генерації значень ймовірностей (метод Квазі-Монте-Карло). Це дозволяє знизити кількість генерацій, що необхідна для оцінки випадкової величини з певною точністю.

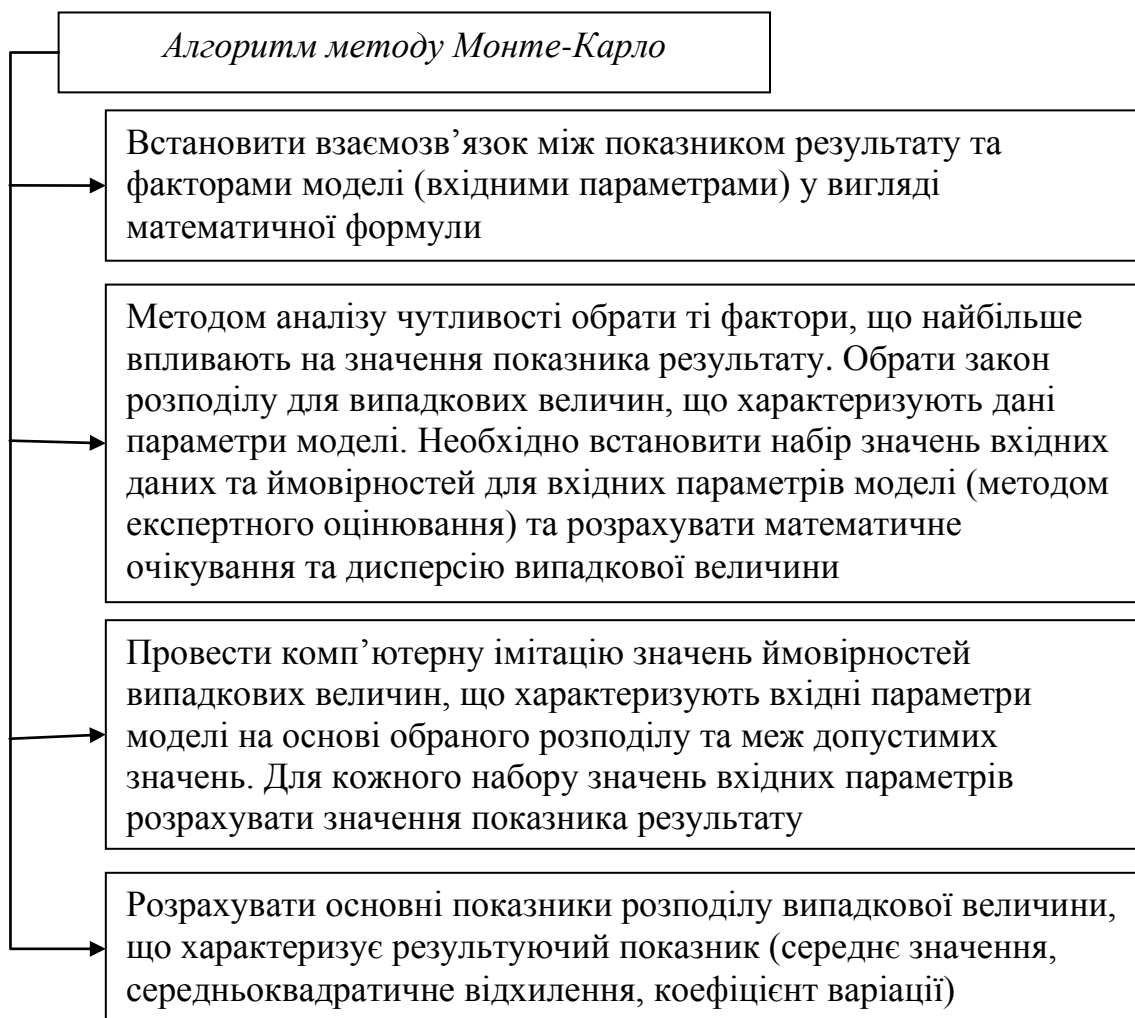


Рис. 12.3. Алгоритм методу Монте-Карло

Отже, практичне застосування вказаного методу демонструє великі можливості щодо його використання під час інвестиційного проектування, особливо за умов непевності та ризиків. Даний метод особливо зручний для практичного застосування тим, що він може застосовуватися з іншими економіко-статистичними методами, а також з теорією ігор та іншими методами дослідження операцій [180, с. 92–93].

Таким чином, метод Монте-Карло можемо розглядати як свого роду імітацію майбутнього в лабораторних умовах. Оскільки відповідна програма обирає значення вхідних змінних з випадкових розподілів ймовірностей, то кожний одержаний результат відображає можливий у майбутньому стан справ.

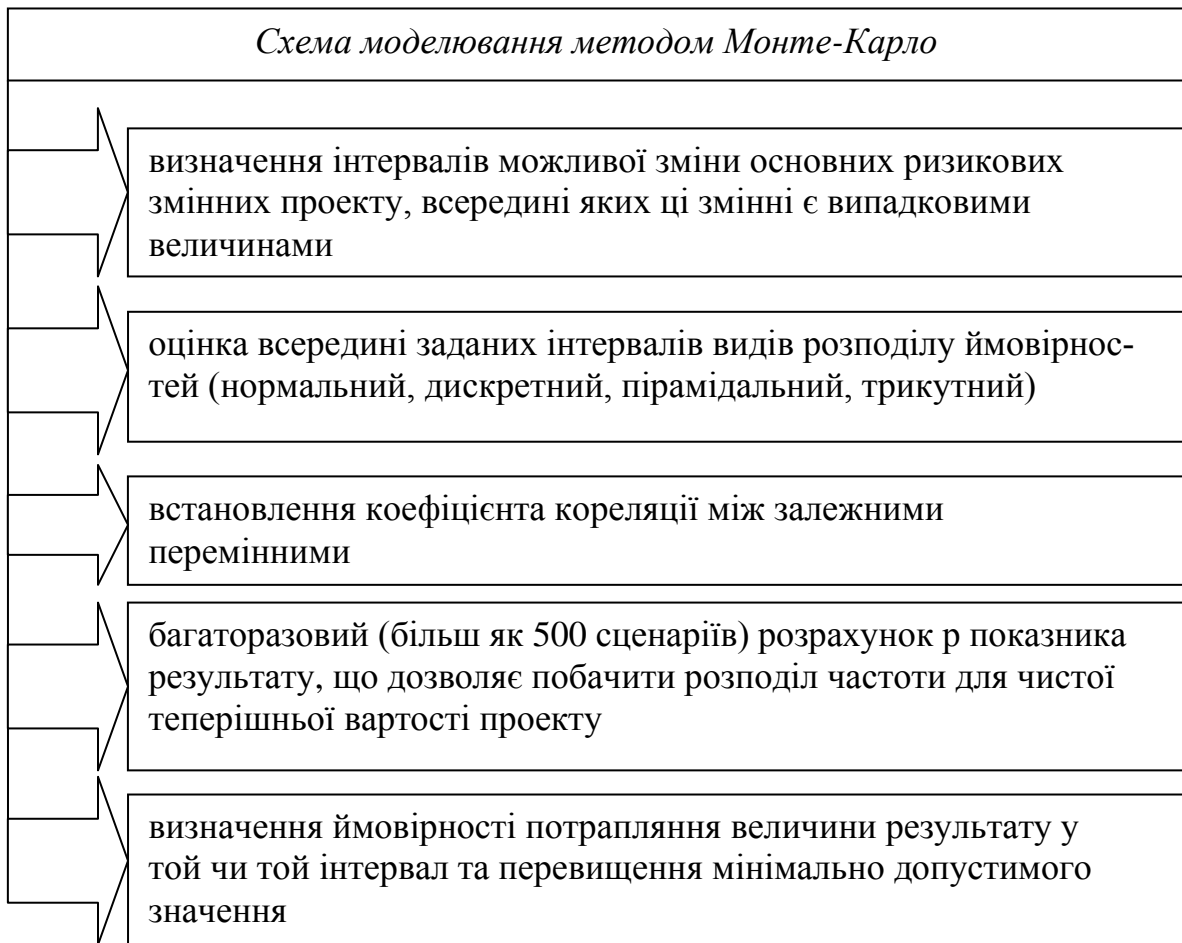


Рис. 12.4. Схема моделювання методом Монте-Карло

Метод імітаційного моделювання (рис. 12.5) дозволяє визначити ймовірність характеристик, потрібних для аналізу проекту. Наприклад, ймовірність вчасного завершення проекту становить 70 % або перевищення планового кошторису будівництва складає 20 %.

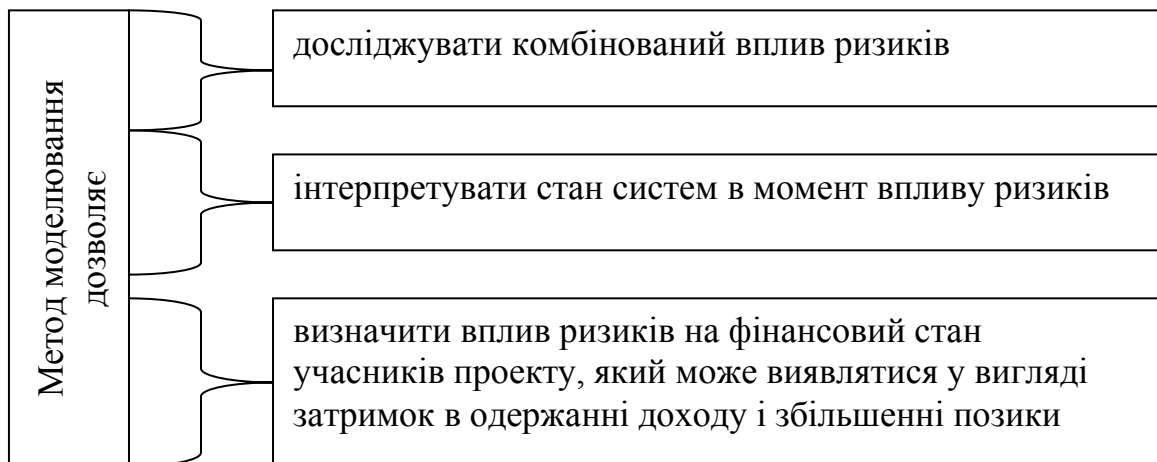


Рис. 12.5. Метод моделювання

Отже, після встановлення ймовірності настання заданих результатів проекту необхідно прийняти рішення, яке б створило умови для збалансування ризиків, пов'язаних із реалізацією проекту. Варто зауважити, що саме після проведення такого аналізу ризиків до проекту вносяться корективи, які дозволяють зменшувати ризикованість специфічних дій та планів. Наприклад, після проведення необхідних робіт щодо аналізу проектних ризиків слід передбачити, щоб договори з постачальниками сировини містили фіксовані ціни, було укладено довгострокові договори продажу, застраховано продажі, а також передбачено точну систему керівництва проектом для забезпечення контролю за його виконанням.

4. Управління проектними ризиками

Процесу управління ризиками притаманна не лише ідентифікація, аналіз та оцінка ризиків, а й розроблення заходів щодо зниження ризиків. Серед методів зниження ризиків варто виділити:

- розподілення ризиків між учасниками проекту (передача частини ризику співвиконавцям);
- резервування певних коштів на покриття непередбачених витрат;
- зниження ризику в плані фінансування;
- страхування від певних ризиків.

Процес розподілу ризику відбувається в ході підготовки проекту та конкретних документів. Можливість підвищення ризику в одного із учасників повинно супроводжуватися необхідною зміною в розподілі доходів від заявленого проекту.

Саме тому під час проведення переговорів необхідно:

- окреслити реальні можливості учасників проекту щодо запобігання наслідків настання ризикових подій;
- встановити міру ризику, яку візьме на себе кожен з учасників проекту;
- визначити відносно прийнятну винагороду за ризик;
- забезпечити дотримання паритету у співвідношенні ризиків і доходів між усіма учасниками проекту.

Можливість резервування коштів на покриття непередбачуваних витрат є надійним способом боротьби з ризиком, яка передбачає встановлення необхідного співвідношення між потенційними ризиками, які впливатимуть на вартість проекту, і розміром витрат, які необхідні для подолання збою під час виконання проекту.

Необхідні роботи щодо резервування коштів повинні проводитися у певній послідовності, а саме:

- оцінюємо потенційні наслідки ризиків, тобто суми на покриття можливих непередбачених витрат;
- визначаємо структуру резерву на покриття непередбачених витрат;
- встановлюємо напрями використання означеного резерву.

Задля зниження можливості ризиків у фінансовому плані необхідно створення достатнього запасу міцності, який буде враховувати такі види ризиків:

- ризики незавершеного будівництва (додаткові витрати та відсутність запланованих на цей період доходів);
- ризики тимчасового зниження обсягів продажів продукції проекту;
- податкові ризики (відсутність можливості використовувати податкові пільги та переваги, внесення змін до податкового законодавства);
- ризики несвоєчасних виплат заборгованості з боку замовника.

За умови, коли учасники не в змозі забезпечити належну реалізацію проекту власними силами, внаслідок настання тієї або іншої ризикової події, необхідно заздалегідь здійснити страхування ризику. Страхування ризику – це, певним чином, перекладання певних ризиків на страхову компанію.

Ефективні заходи, направлені на зниження ризиків, визначаються за допомогою алгоритму:

- розглядаються ризики, найбільш значущі для проекту;
- визначаються можливі перевитрати коштів з урахуванням імовірності настання несприятливих подій;
- визначаються переліки можливих заходів, направлених на зменшення ймовірності та небезпеки ризикової події;
- встановлюються розміри додаткових витрат на реалізацію запропонованих заходів;
- порівнюються необхідні витрати на реалізацію запропонованих заходів з можливими перевитратами коштів унаслідок настання ризикових подій;
- приймаються рішення про здійснення або відмову від протиризикових заходів;
- процеси порівняння ймовірності та наслідків ризикових подій з витратами на заходи щодо зниження їх повторюються для наступного за важливістю ризику.

Отже, процес управління ризиками передбачає наявність підходу щодо ризиків та невизначеності не як до статистичних або незмінних подій (параметрів), а як до подій, на які можна буде вплинути за допомогою регулювання окремих параметрів.

Наявна практика надає можливість стверджувати, що розроблення заходів щодо зменшення ризиків у деяких подіях у майбутньому проекті, досить часто варто планувати можливі дії, які допоможуть запобігти збільшенню інвестицій, підвищенню цін на продукцію проекту, зменшенню фізичного обсягу продажів, збільшенню тривалості виробничого та збутового циклу тощо.

Постулатами антикризового управління на муніципальному рівні є:

1. Кризова ситуація в муніципальному утворенні може бути передбачена, очікувана, викликана, прискорювана, випереджаюча, пом'якшувальна або відсунута; в основі філософії поведінки в умовах кризових ситуацій є готовність до дій, до здійснення необхідної внутрішньої зміни з метою пристосування до умов зовнішнього середовища.

2. Кризовий процес повинен бути керованим; особливу увагу варто приділяти муніципальному менеджменту – якісному, новому типу управління, яке орієнтоване на керований розвиток, передові управлінські підходи й технології, соціально визначений результат та партнерський стиль взаємовідносин місцевої влади, бізнесу, громади.

3. Антикризове управління має бути гнучким, динамічним і вимагати високого професіоналізму управлінців, стимулювати застосування ними в діяльності менеджменторієнтованих підходів, методів та інструментарію, вміння приймати ефективні стратегічні та оперативні рішення щодо здійснення змін, визнавати свою відповідальність за реалізацію прийнятих рішень, наявності в них практичного досвіду та професійної майстерності.

4. Антикризова політика повинна поєднувати стратегічні (превентивні) та тактичні (захисні та наступальні) заходи, які прискорюватимуть процес адаптації до ситуації, пом'якшуватимуть стрес, скорочуватимуть час і витрати.

5. Координація та коригування антикризової діяльності забезпечується антикризовим координаційним центром (комітетом), до складу якого входить вище керівництво органу муніципального управління (за сферами діяльності), представники органів державної влади на території, бізнесу, громадських, науководослідних, інших організацій.

6. Передкризове управління має врахувати специфіку території, її географічні, виробничі та інші особливості, бути направленим на вивчення та аналіз ситуації, розроблення превентивних заходів, активізацію інноваційних процесів, формування ресурсних резервів, аналіз та страхування ризиків.

7. Управління за умов кризи має спрямовуватися на зменшення поточних витрат; диверсифікацію, реструктуризацію або модернізацію виробництва, його санацію (оздоровлення); оптимізацію організаційних структур управління та скорочення персоналу; раціональну централізацію / децентралізацію.

8. Управління процесами виходу з кризи має спрямовуватися на реабілітацію соціально-економічної ситуації в муніципальному утворенні: стабілізацію нестійких ситуацій, мінімізацію негативних наслідків, втрат та упущених можливостей; забезпечення конкурентоспроможності як окремих підприємств, так і муніципального утворення в цілому; підвищення рівня та якості життя громади та забезпечення її сталого, збалансованого розвитку.

Запитання для самоконтролю:

1. Чи можна стверджувати, що криза є природним етапом у процесі розвитку?
2. За допомогою яких чинників можна ідентифікувати кризу, визначити її вид та глибину?
3. Які основні соціальні та психологічні заходи необхідно вживати для ефективної роботи в умовах кризи?

4. Укажіть приклади успішного подолання організаційної кризи.
5. У чому полягає сутність концепції подолання кризи? Аналіз яких підсистем він повинний охоплювати?

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Ви працюєте керівником управління житлово-комунального господарства. В місті постійно виникають проблеми водопостачання, що здійснюється за допомогою водогону, яким вода поступає в місто з водосховища, розташованого за 20 км від муніципального утворення. Водогону близько 40 років, жодного разу його не ремонтували. Проектна потужність цього об'єкту не спроможна забезпечувати максимальний рівень водоспоживання в місті. Виробіть систему заходів для забезпечення зменшення ризику залишення міста без водопостачання.

Завдання 2.

П'ять з семи комунальних житлово-експлуатаційних контор муніципального утворення перебувають на межі банкрутства. Це позначається на якості надання населенню комунальних послуг. Використовуючи процедуру антикризового управління та його спеціальні механізми, запропонуйте шляхи оздоровлення підприємств житлово-комунального господарства.

Завдання 3.

Визначте можливі ризики муніципального управління та розробіть для їх усунення систему профілактичних заходів.

Завдання 4.

Побудуйте систему антикризового управління в муніципальному менеджменті шляхом застосування його інструментів з врахуванням необхідності їх ситуаційного використання.

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Активна реакція на муніципальні ризики передбачає:

- а) усунення ризиків, страхування ризиків;
- б) ігнорування ризику;
- в) визначення ризику;
- г) планування ризиків та їх аналіз.

2. До зовнішніх ризиків муніципального управління належать:

- а) фінансові, маркетингові, соціально-психологічні ризики;
- б) політичні, юридичні, економічні ризики;
- в) підприємницький ризик;
- г) екологічні, природні, історичні ризики.

3. До внутрішніх ризиків муніципального управління належать:

- а) підприємницький ризик;
- б) екологічні, природні, історичні ризики;

- в) политичні, юридичні, економічні ризики;
- г) фінансові, маркетингові, соціально-психологічні ризики.

4. Причинами політичних ризиків муніципального управління є:

- а) поява більш досконалої техніки та технологій;
- б) нестабільність господарського, банківського, земельного та іншого законодавства;
- в) непрофесіоналізм кадрів та їх плинність;
- г) недостатня інформація про постачальників.

5. Причинами технологічних ризиків муніципального управління є:

- а) поява більш досконалої техніки та технологій;
- б) отримання збитків від форс-мажорних обставин;
- в) непрофесіоналізм кадрів та їх плинність;
- г) недостатня інформація про постачальників.

6. Муніципальна криза є:

- а) неможлива на первинному територіальному рівні;
- б) необхідною умовою реалізації стратегії розвитку муніципального утворення;
- в) однією із фаз життєвого циклу муніципального утворення;
- г) результатом дії зовнішніх чинників.

7. До позитивних результатів банкрутства муніципалітету можна віднести:

- а) втрату довіри платників податків;
- б) погіршення кредитного рейтингу муніципального утворення на тривалий термін;
- в) зростання кількості робочих місць;
- г) ліквідацію локальної проблеми, захист інтересів населення.

8. До антикризових заходів з оздоровлення комунальних підприємств належать:

- а) списання заборгованості, банкрутство підприємства;
- б) підвищення ставок місцевих податків і зборів;
- в) оперативне управління фінансами;
- г) проведення лізингових операцій, посилення адміністративного тиску.

9. Порушення запланованого перебігу подій локального рівня – це:

- а) збій;
- б) катастрофа;
- в) несподіванка;
- г) ризик.

10. Негативне відхилення об'єктів управління від визначеної мети або строків її досягнення – це:

- а) кризовий стан підприємства;
- б) кризове явище;
- в) кризова ситуація;
- г) катастрофа.

11. Визначити основний фактор успіху подолання кризової ситуації.

- а) глибокий аналіз причин кризової ситуації;
- б) атестація кадрів;

- в) вдосконалення структури підприємства;
- г) заходи щодо підвищення платоспроможності підприємства.

12. Ступінь передбачуваності кризових явищ і ситуацій залежить:

- а) тільки від зовнішніх чинників, що не залежать від суб'єкту управління;
- б) тільки від внутрішніх чинників, що залежать від суб'єкту управління;
- в) від зовнішніх чинників, таких як політика держави щодо формування економічної інфраструктури і ін. і від внутрішніх чинників, таких як нестача фінансових коштів на модернізацію обладнання, низький рівень кваліфікації кадрів, нестача джерел достовірної інформації та ін.

13. Поняття «криза» пов'язане з поняттям:

- а) прибутковість;
- б) ризик;
- в) ліквідність.

14. Антикризове управління це:

- а) управління, що передбачає нарощування обсягів виробництва більш швидкими темпами в порівнянні з ростом середньорічної вартості основних виробничих фондів;
- б) управління, що передбачає прогноз кризи, аналіз його симптомів і заходу для зниження негативних наслідків;
- в) управління, що передбачає прогноз фінансових результатів з урахуванням впливу позитивних і негативних факторів.

15. Основними положеннями антикризового управління є:

- а) кризи можна передбачати;
- б) кризи можна прискорювати чи відсувати;
- в) кризи не мають потреби в управлінні ними;
- г) кризи можуть бути розраховані математично;
- д) кризи, у певній мері, є керованими;
- е) управління кризовими процесами дозволяє мінімізувати негативні наслідки.

Теми рефератів:

1. Поняття ризику в муніципальному управлінні.
2. Процес управління ризиком.
3. Профілактика ризиків муніципального утворення.
4. Страхування як особливий інструмент менеджменту ризиків.
5. Види страхування на муніципальному рівні.
6. Причини муніципальних криз.
7. Система антикризового управління в муніципальному менеджменті.
8. Спеціальні механізми антикризового управління муніципальним утворенням.
9. Технології ефективного антикризового бюджетування управління.
10. Міжбюджетні інструменти в умовах кризи.
11. Впровадження інноваційних технологій в муніципальному управлінні міста.

Тема 13. Організаційні структури управління територіями

План

1. Суть організаційної системи управління.
2. Унітарна та федеративна організація управління.
3. Територіальна організація влади в Україні.
4. Структура і порядок формування органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: автономія, адміністративно-територіальний устрій, вертикальні зв'язки, горизонтальні зв'язки, лінійні зв'язки, організаційні зв'язки, організаційна структура, організаційна структура державного управління, федерація, форма державного устрою, функціональні зв'язки.

1. Суть організаційної системи управління

Організаційна структура управління є одним із індикаторів стадії організаційного розвитку організації і логічним співвідношенням функціональних зон та рівнів управління, що використовуються для досягнення цілей організації [121, с. 132]. Організаційна структура управління характеризує відносини сукупності управлінських ланок апарату та організаційні зв'язки між ними, які базуються на суворій супідлеглості і повинні забезпечувати взаємозв'язок між керівною та керованою підсистемами, взаємодію елементів системи.

На думку Л. Шваб, організаційна структура управління підприємством – «форма системного управління, яка визначає склад, взаємодію та підпорядкованість її елементів із використанням лінійних, функціональних і міжфункціональних зв'язків у процесі спілкування» [225, с. 59].

На думку І. Ковальчук, організаційна структура управління – це «основа системи управління, яка визначає склад, підпорядкованість і взаємодію її елементів, окреслює необхідну кількість управлінського персоналу, здійснює його розподіл за підрозділами, регламентує адміністративні, функціональні та інформаційні взаємовідносини між працівниками апарату управління та підрозділами, встановлює права, обов'язки та відповідальність менеджерів тощо» [89, с. 101–102].

Таким чином, організаційна структура управління уособлює побудову та устрій суб'єкта управління, способи його внутрішнього підпорядкування, зв'язки структурних елементів управління між собою (порядок розміщення, специфічність окремих ланок управлінського апарату), які дозволяють виконувати необхідні управлінські функції.

Серед основних вимог щодо побудови організаційної структури управління, належне дотримання яких виступатиме передумовою її ефективності, можемо зазначити:

- спрощування організаційної структури управління; дотримання гнучкості організаційних структур управління, підвищення управлінських зв'язків між суб'єктами управління;
- встановлення оптимального поєднання централізації і децентралізації управлінських функцій;
- запобігання дублюванню функцій в організаційних структурах управління.

Головною властивістю системи є її *цілісність*, яка проявляється в поєднанні всіх складових елементів та додає цілому нових властивостей та характеристик, не притаманних окремим елементам системи та робить її відмінною від них. Крім того до властивостей системи можемо віднести: *ієрархічність структури*, яка пов'язана з підпорядкуванням одних елементів іншим і багаторівневою організацією; *наявність різноманітних зв'язків як горизонтальних, так і вертикальних*, або зворотного зв'язку; *структурність*, що характеризує визначену стійку організацію взаємозв'язку і взаємозалежності.

Одним з елементів, що формує організаційну структуру є організаційні зв'язки між суб'єктами управління.

Організаційні зв'язки – це формальна та неформальна зв'язність між різними організаційними підрозділами.

Горизонтальні зв'язки носять погоджувальний характер і є, як правило, однорівневими.

Вертикальні зв'язки – це зв'язки підпорядкованості, які встановлюються при наявності декількох рівнів управління.

Лінійні зв'язки є відображенням руху управлінських рішень та інформації між лінійними керівниками, тобто особами які відповідають за діяльність організації або її структурних підрозділів.

Функціональні зв'язки виникають по лінії руху інформації та управлінських рішень за різними функціями менеджменту.

Для організаційної структури управління притаманними є три види зв'язків:

- *субординаційних* (упорядкування зверху вниз, від того, хто керує керуючого до керованого);
- *реординаційних* (знизу вверху, від керованого до того, хто керує);
- *координаційних* (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть знаходитись на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління) [72, с. 109–110].

Концепція нового публічного менеджменту (new public management) базувалась на використанні в управлінні принципів функціонування бізнесу: забезпечення споживачів якісними послугами на основі залучення недержавних ресурсів та включення громадян у процеси вироблення державної політики. В основі концепції лежить *ідея сервісної держави – надання послуг громадянам*. «Європейці заклали в основу концепції «сервісна

держава» відношення чиновника до громадянина не як до просителя, а як до клієнта, від якого залежить репутація чиновника, його кар'єрне зростання і врешті-решт статок. Оцінка дій управлінських органів відбувається дуже просто: клієнт задоволений – система працює, державне управління здійснюється ефективно» [30, с. 67].

На нашу думку, розбудова моделі «сервісної держави», яка повинна займатися наданням послуг пов'язана зі зміною орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки [69, с. 36]. Отже, в сервісній моделі влади людина, її права та свободи визнаються головною соціальною цінністю, а головним завданням влади стає саме надання якісних послуг громадянам. Змінюються взаємовідносини громадян із владою, в яких вони виступають не прохачами, а споживачами послуг. Концепція була реалізована в англomовних країнах в другій половині 80-х років і досягла високого рівня розвитку передовсім в Новій Зеландії.

Таким чином, визначальними для організаційної структури є: цілі організації, функції та процедури їх виконання, інформаційні потоки і технічні засоби їх обробки, розподіл повноважень і обов'язків персоналу, зовнішнє середовище.

2. Унітарна та федеративна організація управління

Визначальним фактором побудови організаційної структури управління виступає державний устрій, або державний лад.

Для С. Комарова, «форма державного устрою – це сукупність засобів влаштування державної влади відносно території, внутрішній розподіл держави на частини та взаємовідносини між цими частинами» [93, с. 76]. На думку інших авторів, форма державного устрою – це внутрішня побудова держави, яка розглядає її з погляду розподілу державної влади та державного суверенітету в центрі та на місцях [197, с. 96].

Форма державного устрою – це спосіб територіально-політичної організації держави. За формою державного устрою держави поділяються на дві групи – унітарні (прості) і федеративні (складні) [72, с. 112].

Згідно до Конституції Україна унітарна держава (Конституція України, ст. 2, ст. 132, ст. 133), яка має в своєму складі Автономну Республіку Крим (АРК) (Конституція України, ст. 134, ст. 135, ст. 139). *Автономія* – це надання окремим регіонам держави права на самоврядування в адміністративній сфері. *Характерними ознаками автономії* є: одночасна дія на території автономії загальнодержавних та автономних законів щодо певного кола питань; створення незалежно від центру власного автономного уряду і парламенту.

Автономна Республіка Крим має певні ознаки державного утворення (конституцію, державну символіку, уряд, парламент), але таким не визнається. Це викликано тим, що *статут і статус автономії розробляється і*

встановлюється центром. Крім цього, створений автономний парламент, уряд та інші органи автономії здійснюють власну діяльність під наглядом центру, а прийняті «автономні закони» можуть бути скасовані центром якщо вони вступають у протиріччя з загальнодержавними законами. *«Автономізація областей та інших регіонів не порушує унітарної суті країни, не перетворює її на федерацію, хоч і відкриває простір широкій ініціативі, активній участі регіонів у здійсненні внутрішньої політики держави, сприяє найоптимальнішому поєднанню загальнодержавних та місцевих інтересів».*

Основними ознаками України як унітарної держави є:

- власна територія, яка є єдиною, неподільною, недоторканою і цілісною (ст. 2 Конституції);
- власні державні кордони, зміна яких, як і зміна території України, без згоди народу України не дозволяється (ч. 3 ст. 3 і ст. 17 Конституції);
- власно розроблена та прийнята Конституція (Преамбула Конституції);
- власна система законодавства, яка на території держави забезпечується верховенством права (ст. 8 Конституції);
- власні законодавчі, виконавчі й судові органи (ст. 6 Конституції);
- наявність єдиного громадянства (ст. 4 Конституції);
- визнання та гарантування місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції);
- державна мова України – українська мова (ст. 10 Конституції);
- власні державні символи (ст. 20 Конституції);
- до відання держави належить визначення обласного, районного поділу і вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою [72, с. 114].

Встановлення унітарності передбачає дотримання централізації всієї організаційної структури державного управління, прямого або непрямого контролю над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування.

Наприклад, у межах такого типу державного устрою, як унітарна держава, В. Чиркін пропонує виокремлювати такі способи організації державного устрою: централізовані, частково децентралізовані та децентралізовані унітарні держави [218, с. 165–166].

Саме тому, на сьогодні можна виділити два види унітарної держави: *централізовану і децентралізовану* унітарну державу.

У централізованих унітарних державах на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу призначення відбувається «зверху» за безпосередньої участі президента або представників уряду та отримують право на одноособове здійснення управління на місцях (управителі в Болгарії, воєводи у Польщі). Крім того, для централізованої унітарної держави притаманно значне одержавлення місцевого життя, підпорядкування органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади на місцях (так звана адміністративна і фінансова опіка).

Децентрализация означає, що в рамках централізованої держави можуть бути утворені самостійні одиниці як носії місцевого самоврядування (громади, комуни). Їй саме в межах місцевого та регіонального утворення їм передаються функції нормотворчості та управління.

У *децентрализованій унітарній державі* управління в межах адміністративно-територіальних одиниць здійснюється виборними представницькими органами або посадовими особами, які обираються населенням (Велика Британія, штати США, провінції Канади та ін.).

Крім того, у *децентрализованій унітарній державі* можлива наявність регіональної або обласної автономії з наданням певних законодавчих прерогатив, формуванням власного бюджету, чітко передбаченими законом (Італія, Японія). За таких умов в державі діють три владні структури: державна адміністрація, регіональна влада і місцеве самоврядування.

Федерація (від лат. – об'єднання, союз) – складна форма державного устрою (союзна держава), яка створюється, як правило, у багатонаціональних державах; складається з державних або територіальних утворень, яким притаманна юридично визначена політична самостійність. Державні або територіальні утворення, з яких складається федерація (штати, землі, провінції, кантони тощо), є суб'єктами федерації і мають свій власний адміністративно-територіальний поділ. *Федеративними державами є Російська федерація, США, ФРН, Швейцарія, Канада.*

Конфедерація, як форма державного устрою застосовувалася у минулому. Зокрема, відомі такі конфедеративні утворення: Сполучені Нідерланди (1959), Союз кантонів Швейцарії (1648–1798), Швейцарський союз (1815–1848), Союз німецьких держав (1815–1866), Союз Штатів Північної Америки (1776–1787). Конфедерація Сенегабія – об'єднання Сенегалу і Гамбії, проіснувала вісім років і була розпущена у 1989 р.

У сучасних умовах термін «конфедерація», як правило, не використовується для позначення міждержавних об'єднань, а вживаються терміни «співдружність», «союз» (Британська співдружність, СНД, Євросоюз) [72, с. 118].

У той же час співдружність як тип міждержавного об'єднання не передбачає створення спільних керівних політичних органів, хоч допускає певні елементи верховної влади (наприклад, королева Великої Британії є главою Британської співдружності), то союз має не тільки спільні політичні структури (парламент, уряд, суд, але й ідентичні правові, економічні та культурні стандарти).

3. Територіальна організація влади в Україні

Під поняттям «територія» розуміється не просто певний географічний простір, а фіксується чітка й однозначна умова формування та існування державності в цілому [211, с. 32]. На думку А. Шапошникова, територіальна організація структури «відображає більш неконцентровану структуру, з

високим рівнем гнучкості, наявністю зворотних зв'язків на всіх рівнях прийняття рішень» [220, с. 67].

У Конституції України, у розділі IX «територіальний устрій України», статтею 132 визначено, що державна територія є єдиною і цілісною, тобто такою, що «поєднана спільною системою державної влади – законодавчих, виконавчих, судових і контрольно-наглядових органів». Водночас під час реалізації системи державної влади необхідно дотримуватися поєднання централізації та децентралізації, що створить належні умови поєднання і врахування загальнодержавних та регіональних (місцевих) інтересів. Це також означатиме, що в майбутньому необхідним буде встановлення чіткого визначення щодо структурного та функціонального розподілу влади між центром і регіонами.

Статтею 133 Конституції України закріплено, що до системи адміністративно-територіального устрою України входять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села.

Крім того, в основі системи територіальної влади в Україні лежить організація та діяльність місцевих державних адміністрацій (МДА), органів місцевого самоврядування (ОМС) та територіальних органів центральної виконавчої влади (ТОЦВВ).

Відповідно до положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 МДА визначаються як місцеві органи виконавчої влади, що входять до системи органів виконавчої влади. МДА, відповідно до закріплених за ними повноваженнями, мають право здійснювати виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізувати повноваження, делеговані їм відповідною радою.

До МДА відносимо обласні, районні державні адміністрації та державні адміністрації м. Києва і м. Севастополя.

МДА в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці повинні забезпечувати:

- 1) дотримання та виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність та правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціального, економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) формування та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіти про виконання відповідних бюджетів;
- 6) ефективну взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Органам місцевого самоврядування відведено важливе місце в системі територіальної влади України. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» *місьцеве самоврядування визначається*

як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Органами місцевого самоврядування в Україні є: сільські, селищні, міські ради, виконавчі органи сільської селищної, міської ради, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення.

Ради, будучи представницькими органами місцевого самоврядування, мають право здійснювати від імені відповідної територіальної громади та в її інтересах функції і повноваження визначені Конституцією та законами України.

Обласні та районні ради покликані представляти спільні інтереси територіальних громад, а також повноваження, передані їм відповідними сільськими, селищними, міськими радами.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад підконтрольні й підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органами виконавчої влади – підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Законодавством України передбачено створення будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення за ініціативою жителів, яким надається частина власної компетенції рад, фінансів та майна.

До системи місцевої влади входять і територіальні органи Центральної виконавчої влади. Територіальними органами ЦОВВ є органи державного управління відповідних ЦОВВ, які їм безпосередньо і підпорядковуються. Територіальними органами ЦОВВ є: управління, відділи МВС; управління Мінюсту; податкові адміністрації (інспекції) Державної податкової адміністрації; територіальні відділення Державної митної служби; відділи СБУ, управління, відділи Держкомстатистики; управління Державного комітету у справах захисту прав споживачів тощо.

Особливості здійснення виконавчої влади в м. Києві. Здійснення виконавчої влади в м. Києві має певні особливості, оскільки Київська міська та районні в м. Києві адміністрації одночасно здійснюють повноваження як виконавчі органи Київської міської та районних в місті Києві рад. Як наслідок, Київський міський голова та голови районних в місті Києві рад є головами адміністрацій. Будучи керівниками самоврядних органів, голови обираються. Але будучи керівниками органів виконавчої влади – вони водночас і призначаються на посаду та можуть бути звільненими з неї Президентом України. На жаль, на сьогодні, залишається не розробленою як процедура такого призначення, так і звільнення.

Перший заступник та заступники голови Київської міської державної адміністрації, до повноважень яких належать питання виконавчої влади, призначається на посаду і звільняється з посади Київським міським головою за погодженням відповідно з Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Крім того, Київський міський голова за погодженням з Київською міською радою, може призначати та звільнити з посади заступників

голови Київської міської державної адміністрації з питань здійснення самоврядних повноважень.

Особливості здійснення влади в Автономній республіці Крим (АРК).

АРК є невід'ємною складовою частиною України, маючи статус територіальної автономії. З огляду на встановлення такого статусу, АРК може мати власну Конституцію, власні органи влади, положення та діяльність яких мають відповідати основним положенням Конституції та Законів України. Саме особливий статус АРК передбачає певну специфіку здійснення влади на її території.

Таким чином, в Україні система територіальної організації влади направлена на реалізацію загальних державних та місцевих програм соціального, економічного, культурного, національного розвитку територій та представлена як органами державної виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування.

4. Структура і порядок формування органів місцевого самоврядування

Представницькі органи МС (ради) – це виборні органи, що мають право представляти інтереси територіальних громад. В Україні (ст. 140 Конституції і ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») створена дворівнева система МС. Перший (рівень територіальних громад) – це сільські, селищні, міські, районні в місті ради (у разі створення). Другий (суб)регіональний рівень – обласні та районні ради що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України.

Для створення представницьких органів проводяться місцеві вибори. *Вибори* – це процес формування періодичної чи позачергової зміни особового складу органів представницької влади, через вільне волевиявлення громадян шляхом голосування за кандидатів, висунутих відповідно до встановлених законом правил [13, с. 35].

Для проведення виборів існують такі виборчі системи: *мажоритарна, пропорційна та змішана.*

Українськи юристи визначають *виборчу систему*, як «суспільні відносини, врегульовані нормами Конституції та законів України, які виникають у зв'язку з голосуванням громадян за кандидатів на виборні посади та розподілі виборних посад за результатами виборів» [95, с. 153].

У широкому значенні виборча система – це система суспільних відносин, які складаються з виборами органів публічної влади і визначають порядок їх формування.

У вузькому значенні виборча система – «певний спосіб розподілу депутатських мандатів між кандидатами на посади залежно від результатів голосування виборців» [146, с. 107].

Мажоритарна (від фр. *majorite* – більшість) *виборча система*, яка передбачає перемогу кандидата, котрий набрав більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Так, згідно з виборчим законодавством 1994–2003 рр. формування складу органів місцевого самоврядування усіх рівнів відбувалося за мажоритарною системою [158, 159].

Наприклад, згідно з виборчим законом 1994–1997 рр., обраним був кандидат, що отримав найбільшу кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менш як десять відсотків голосів виборців, внесених до списку виборців.

У 1998–2003 р. застосовувався класичний варіант мажоритарної системи відносної більшості [159], коли перемагав кандидат, який набрав просту більшість голосів, а явка виборців не впливала на результат голосування.

Однак скасування представницьких квот (райони та міста обласного значення повинні були мати в обласній раді рівну кількість депутатських мандатів) у 1998 році, спричинило непропорційність представництва інтересів територіальних громад районів і міст в обласних радах. У регіонах, де жодна політична сила не мала абсолютної перемоги, це загострило політичну конкуренцію між представництвами провладних та опозиційних партій державного рівня до масштабів політичного конфлікту. Різна партійна приналежність депутатів стала також причиною багатовекторних протистоянь між обласними радами та обласними державними адміністраціями, міськими радами та міськими головами [137, с. 43].

Пропорційна (пропорційного представництва) *виборча система*, згідно з якою мандати розподіляються пропорційно числу поданих голосів. Так за пропорційною системою, кандидати в депутати висувуються виключно політичними партіями у вигляді партійних списків, і виборці голосують не за окремих кандидатів, а за той чи інший партійний список у цілому [146, с. 109].

В Україні пропорційну систему на місцевому рівні було запроваджено у 2004 році [156], що сприяло посиленню ролі партій на (суб) регіональному рівні. Місцеві вибори 2006 року відбулися за пропорційною системою закритих списків, що гальмувало розвиток відкритих та неупереджених конкурентних відносин між кандидатами у депутати. А «переважання у якості суб'єктів передвиборчої боротьби політичних партій національного масштабу, на думку І. Нікіфорової, що створило сприятливе тло для поширення практики використання окремими кандидатами їх партійних брендів. За таких умов конкуренція політичних програм, думок, ініціатив, спрямованих на вирішення соціально-економічних проблем місцевого значення, стала формальністю і дала змогу пройти у місцеві ради представникам бізнесових кіл, а подекуди забезпечила їх чисельні переваги у депутатських корпусах [137, с. 43].

Отже, як за мажоритарної, так і за пропорційної виборчих систем завжди існує ризик «купівлі голосів» виборців. Тому що «мажоритарна система відносної більшості породжує диспропорції між набраними голосами і

отриманими мандатами, а пропорційна система закритих списків, спричиняючи втрату зв'язку між депутатами та виборцями, створює передумови для торгівлі партійними місцями. У такий спосіб місцеві вибори втрачають функцію конкуренції політичних сил (ідеологій) і перетворюються на змагання «грошових мішків» [137 с. 44].

Змішана виборча система (пропорційно-мажоритарна) – це коли частина мандатів розподіляється за мажоритарним принципом, а друга за пропорційним. У жовтні 2010 року згідно з законом ця система виборів депутатів місцевих рад була замінена змішаною, але на рівні сільських та селищних рад було збережено мажоритарну систему відносної більшості в одномандатних виборчих округах [157]. Однак, як слушно зауважила І. Нікіфорова, «останні вибори до місцевих рад за змішаною системою виявилось далекою від демократичних стандартів вільного, чесного та конкурентного волевиявлення та не забезпечили принципу справедливого представництва» [137, с. 43].

Згідно із законодавством України про місцеве самоврядування за часом проведення вибори поділяють не такі види (табл. 13.1).

Таблиця 13.1

Вибори за часом проведення

Час проведення	Зміст
Чергові	проводяться в період закінчення строку повноважень
Позачергові (дострокові)	в разі дострокового припинення строку повноважень
Повторні	у випадках, коли вибори у виборчому окрузі визнані недійсними або такими, що не відбулися
В разі вибуття	проводяться замість депутатів, голів (сільських, селищних, міських) рад, які вибули
Утворення адміністративно-територіальної одиниці	проводяться в разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці

Строк повноважень депутатів місцевих рад відповідно ч. 1 ст. 141 Конституції України від 28 червня 1996 року передбачав 4 роки. Однак прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV, строки повноважень місцевих рад було встановлено п'ять років. Строки повноважень сільських, селищних, міських голів залишилися незмінними – 4 роки. Нагадаємо, що зміни, що стосувалися строку повноважень органів місцевого самоврядування, набували чинності з 25 травня 2006 року.

Саме тому органи МС, обрані на чергових місцевих виборах 26 березня 2006 року, сформовано на 4 роки, але чергові вибори 2010 року, мали формуватися: голови – на 4 роки, а депутатів місцевих рад – на 5 років.

У зв'язку з рішенням КСУ від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року [177] був визнаний таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним). Була повернена Конституція України в редакції 1996 року. Чергові місцеві вибори 31 жовтня 2010 року встановлювали однако-

вий для всіх представницьких органів місцевого самоврядування строк повноважень – 4 роки.

Нові зміни до Конституції України внесені Законом України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 1 лютого 2011 року № 2952–VI [160], визначили однаковий строк повноважень виборних органів місцевого самоврядування. В ч. 1 і 2 ст. 141 Конституції України, строк повноважень депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, обраних на чергових виборах – 5 років; чергові вибори відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраного на чергових виборах.

Наступні місцеві вибори в Україні мають відбутися 25 жовтня 2015 року. Але для цього, по-перше, повинні бути внесені зміни до законодавства щодо їх проведення, а також відбутись децентралізація державної влади.

Обрана рада (сільська, селищна, міська, районна в місті, районна, обласна рада) вважається правомочною за умови обрання не менш як 2/8 депутатів від її загального складу. Рада працює сесійно (що стосується міст з районним поділом, то сьогодні не існує районних рад, наприклад, в місті Миколаєві існує 4 райони, і замість районних рад утворені районні адміністрації). Першу сесію новообраної ради скликає відповідна територіальна виборча комісія не пізніше, як через місяць після обрання ради, у правомочному складі. Сесію ради скликають в міру необхідності, але не рідше, ніж раз на квартал. Сесію сільської, селищної, міської ради відкриває та головує відповідно сільський, селищний, міський голова, або секретар ради в разі відсутності голови; сесію районної, обласної ради – голова ради або його заступник. Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні приймає участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Пропозиція щодо порядку денного може вноситися головою ради, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою МДА, загальними зборами громадян.

На другій сесії затверджують регламент роботи відповідної ради, а також положення про постійні комісії ради. Порядок скликання сесії ради, підготовка та розгляд нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради.

Протоколи сесій ради підписує голова відповідної ради, у разі його відсутності – відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради, заступником голови районної в місті, районної, обласної ради, або депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні. Сесії ради проводяться гласно, але у разі необхідності можуть проводити й закриті засідання. Рішення ради приймається відкритим (поіменним) або таємним голосуванням (рис. 13.1).

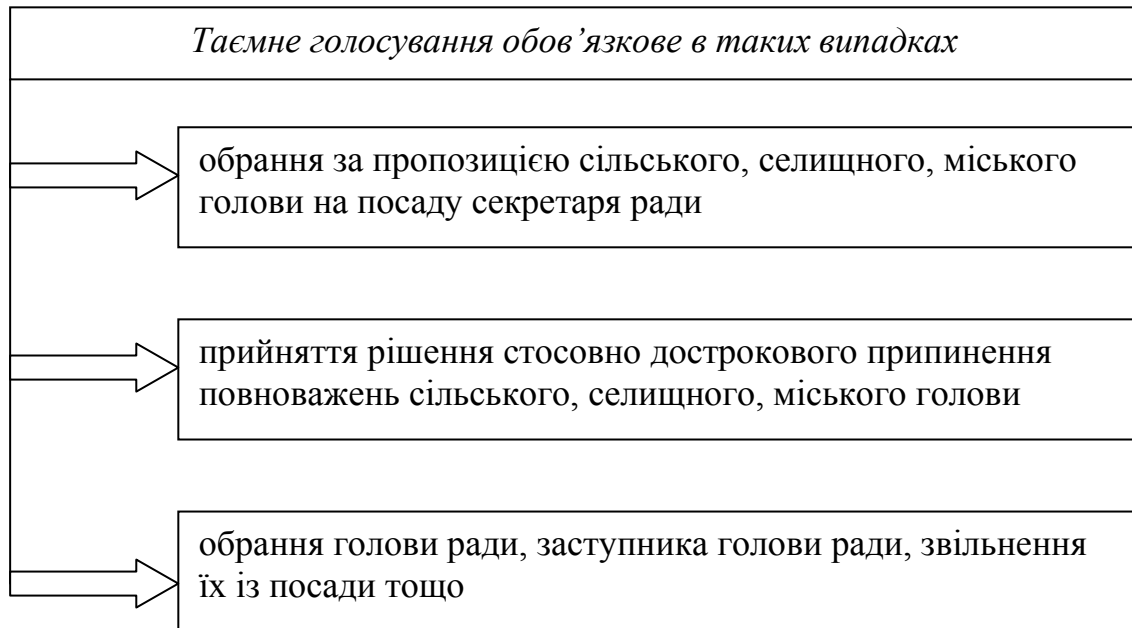


Рис. 13.1. Обов'язкове таємне голосування

Рішення ради (сільської, селищної, міської) в п'ятиденний термін із моменту його прийняття може бути зупинено головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхиляє зауваження сільського, селищного, міського голови і підтверджує попереднє рішення 2/3 депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Акти органів і посадових осіб МС у зв'язку з встановленням їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними у судовому порядку. В разі їх прийняття акти органів і посадових осіб МС доводяться до відома населення. Громадяни можуть отримати копію відповідних актів органів і посадових осіб МС.

Постійні комісії ради обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради та виконкомом. *Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень в складі голови і членів комісії.* Організація роботи постійної комісії покладається на голову комісії, який скликає і веде засідання, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами (об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями), а також громадянами.

За результатами розгляду питань постійні комісії готують висновки та рекомендації, що приймаються більшістю голосів і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності – заступником або секретарем комісії.

Успішна організація роботи місцевої ради як колегіального органу влади залежить від діяльності кожного окремого депутата, які працюють у постійних комісіях на громадських засадах. Однак, за рішенням обласних рад голови постійних комісій із питань бюджету можуть працювати в раді на постійній основі. Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними

перед нею. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою. Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань.

Депутати набувають повноважень з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою Комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів і визнання повноважень депутатів і складають їх у день першої сесії ради нового скликання. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадках, що передбачені законодавством.

Депутати мають право:

- голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях та комісіях ради, до складу яких їх обрано;
- запиту до керівників (органів МС, підприємств, установ та організацій) незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради ще й до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради;

– ознайомлюватися з будь-якими офіційними документами органів МС.

Депутатам міської, селищної та сільської ради (ч. 9 ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») заборонено входити до складу виконавчого комітету відповідної ради. Ця норма закону фактично забороняє депутатам займати керівні посади у виконавчих органах цих рад.

Секретар ради обирається за пропозицією голови відповідною радою з числа її депутатів на строк повноважень ради та працює в раді на постійній основі. Секретар не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою (крім викладацької, наукової та творчої роботи), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. Права й обов'язки секретаря ради (рис. 13.2).

Згідно із законом «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 51 і 54, до виконавчих органів (далі виконком) сільських, селищних, міських, районних у місті рад відносить виконкоми, відділи, управління й інші виконавчі органи. Виконкоми повинні сприяти розвиткові місцевого самоврядування.

Виконком утворюється радою на строк її повноважень. Рада визначає чисельність виконкому, затверджує його склад та структуру (рис. 13.3) за пропозицією голови. Виконком ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – відповідним органам виконавчої влади.

Виконкомом сільської, селищної, міської ради здійснюються повноваження щодо:

- а) попереднього розгляду проектів місцевих програм соціального, економічного та культурного розвитку, цільових програм, місцевого бюджету, муніципальних проектів, що виносяться на розгляд відповідної ради;

б) координування діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності, заслуховування звітів їхніх керівників;

в) скасування актів підпорядкованих їм відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб.

Основною формою роботи виконкому сільської, селищної, міської, районної в місті ради є його засідання, що скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (або заступником голови з питань діяльності виконавчих органів ради) в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць і є правомочними, якщо в них беруть участь більше половини від загального складу виконкому.

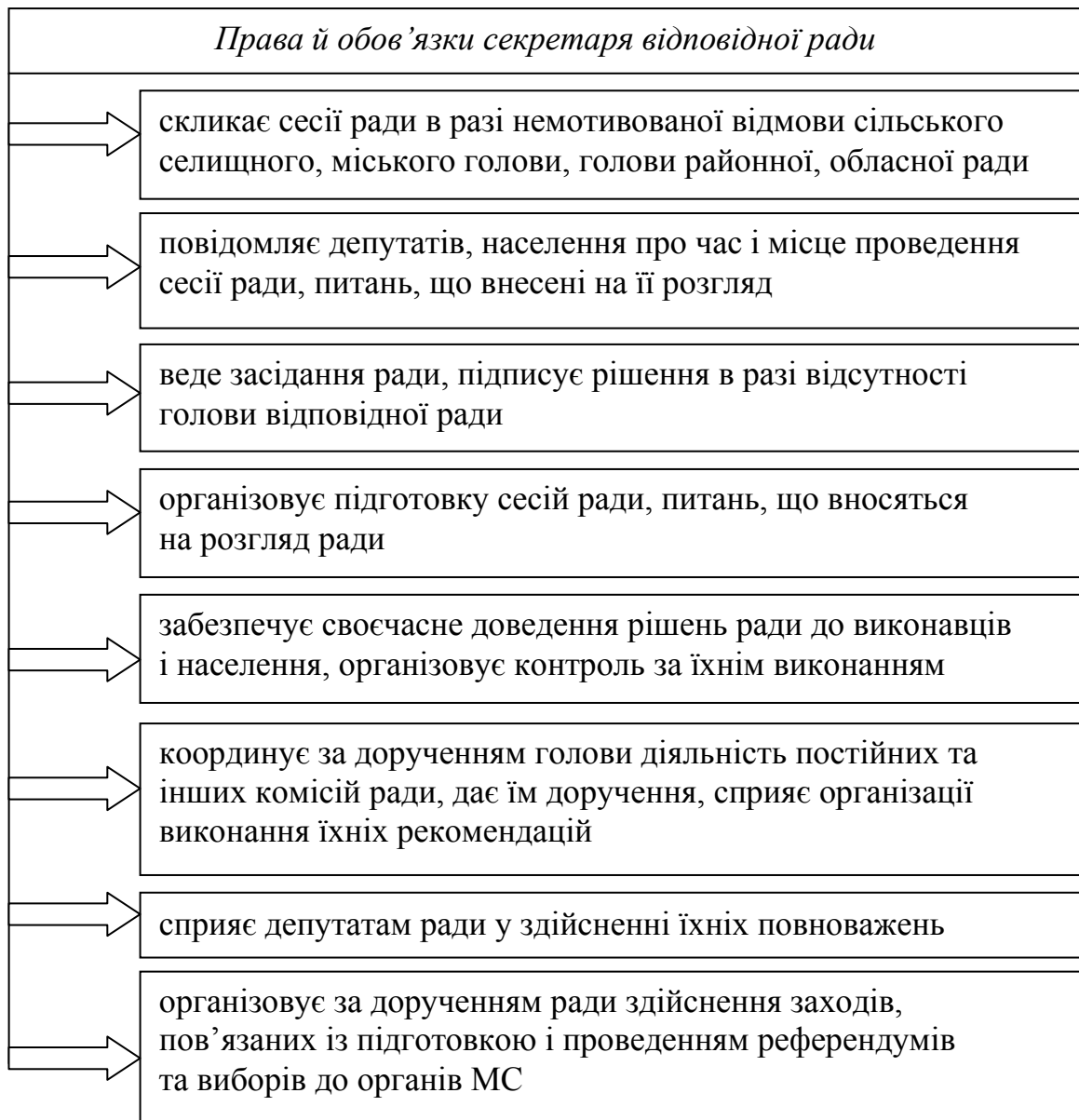


Рис. 13.2. Права й обов'язки секретаря відповідної ради



Рис. 13.3. Структура виконавчого комітету

Виконком сільської, селищної, міської ради в межах своїх повноважень приймає рішення, які підписуються головою. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням і внести це питання на розгляд відповідної ради. Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою.

Сільська, селищна, міська, районна в місті рада (у разі її створення) може створювати відділи, управління та інші органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів рад. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними та підконтрольними раді, виконавчому комітету та голові. Керівники відділів, управлінь виконавчих органів ради призначаються на посаду та звільняються з посади головою одноособово, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням із відповідними органами виконавчої влади. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

Голова районної, обласної ради обирається відповідною радою з числа її депутатів ради таємним голосуванням. Голова ради виконує свої обов'язки до обрання голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень. Голова ради працює в раді на постійній основі, не може мати іншого представницького мандату, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки. У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді й може бути звіль-

нений із посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як 2/3 депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

Голова районної, обласної ради має право:

а) скликати сесію ради, повідомляти депутатам і доводити до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, що передбачається внести на розгляд ради, вести засідання ради;

б) забезпечувати підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, довести рішення ради до виконавців, організувати контроль за виконанням рішень;

в) представляти раді кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради; вносити на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання;

г) вносити раді пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради;

ґ) координувати діяльність постійних комісій ради, давати їм доручення, сприяти організації виконання їх рекомендацій;

д) організувати надання депутатам допомоги в здійсненні ними своїх повноважень;

е) організувати відповідно до законодавства проведення референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;

є) організувати роботу президії (колегії) ради (у разі її створення);

ж) призначати і звільняти керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради;

з) здійснювати керівництво виконавчим апаратом ради;

к) бути розпорядником коштів, передбачених на утримання ради та її виконавчого апарату;

л) підписувати рішення ради, протоколи сесій ради;

м) забезпечувати розгляд звернень громадян; вести особистий прийом громадян;

н) забезпечувати гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднення рішень ради;

о) представляти раду у відносинах із державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, трудовими колективами, адміністрацією підприємств, установ, організацій і громадянами, а також у зовнішніх відносинах тощо.

Головою районної, обласної, районної в місті ради в межах своїх повноважень видаються *розпорядження*.

Виконавчим апаратом районної, обласної ради забезпечується здійснення радою повноважень, наданих їй Конституцією та законодавством України. Виконавчий апарат ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків із територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого

самоврядування. Він утворюється відповідною радою. Його структура і чисельність, витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

Таким чином, можна констатувати, що порядок формування органів МС спрямований на ефективну діяльність МС, але в той же час місцеві ради як колегіальні органи влади напряму залежать від діяльності кожного окремого депутата. Покращення колективної діяльності депутатів місцевих рад дозволить реально змінити на краще роботу місцевих рад.

Запитання для самоконтролю:

1. Охарактеризуйте унітарну та федеративну організацію державного управління; поясніть, у чому полягає їх відмінність.
2. Поясніть, які фактори визначають побудову організаційної структури управління.
3. Чи є поняття «управління територією» та «територіальне управління» тотожними?
4. Дайте визначення понять «територіальне управління» та «територіальна організація влади».
5. Назвіть первинні та вторинні суб'єкти місцевого самоврядування.
6. Назвіть основну форму реалізації інтересів територіальних громад.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Проаналізуйте і оцініть на конкретному прикладі (з власної практики або відомий Вам факт) застосування принципів у процесі структурних змін в системі органів державної влади або органів місцевого самоврядування.

Завдання 2.

Укажіть та проаналізуйте статті Конституції України, які безпосередньо впливають на побудову організаційної структури державного та регіонального управління.

Завдання 3.

Надайте характеристику:

- а) відносин місцевої державної адміністрації із Президентом України та Кабінетом Міністрів України;
- б) відносин місцевої державної адміністрації з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади;
- в) відносин місцевої державної адміністрації з іншими органами державної влади.
- г) відносин обласної та районної місцевої державної адміністрації.

Завдання 4.

Дайте визначення унітарній та федеративній організації державного управління, на прикладі України та Росії розгляньте їх особливості та охарактеризуйте зміст основних відмінностей.

Завдання 5.

Надайте коротку характеристику лінійній, функціональній, лінійно-функціональній/штабній, програмно-цільовій та матричній основам побудови організаційної структури державного управління.

Тестові завдання для перевірки знань:

1. З яких адміністративно-територіальних одиниць складається Україна?

- а) з регіонів;
- б) зі штатів;
- в) з автономних одиниць;
- г) з областей;
- д) з усіх зазначених вище.

2. Підберіть належне поняття до наведеного визначення: «Єдина держава, яка поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають політичної самостійності (суверенітету)».

- а) федерація;
- б) конфедерація;
- в) унітарна держава;
- г) монархія;
- д) автономія.

3. Організаційна структура державного управління, зокрема соціальної системи – це:

- а) будова і внутрішня форма організації системи, що виступає як єдність стійких зв'язків між її елементами;
- б) сукупність посад, об'єднаних за допомогою організаційних зв'язків;
- в) сукупність прав і відповідальності, вимог до знань, досвіду та кваліфікації працівника.

4. Організаційна структура місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування визначається:

- а) Конституцією України;
- б) Постановою Верховної Ради України;
- в) Указом Президента України;
- г) окремими Типовими положеннями; рішеннями місцевих рад;
- д) Законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

5. В Україні існують такі ланки адміністративного поділу на територіальному рівні:

- а) село, селище, місто;
- б) область, район (сільський), район (міський);
- в) селище, район, область;
- г) селище, район, область.

6. Питання організації керування районами в містах належать до компетенції:

- а) міських рад;
- б) обласних рад;
- в) Верховної ради;
- г) місцевих держадміністрацій.

7. Хто обирає голову сільської, селищної і міської ради:

- а) депутати місцевих органів самоврядування;
- б) призначає Президент;
- в) жителі даної місцевості?

8. Система місцевого самоврядування в Україні будується до принципу:

- а). адміністративно-територіального поділу;
- б). владних повноважень;
- в). місцевої необхідності.

9. Система місцевого самоврядування включає:

- а) територіальну громаду;
- б) обласну, міську, районну раду;
- в) місцеві суди;
- г) органи самоорганізації населення.

10. Організаційні зв'язки між суб'єктами управління поділяють:

- а) субординаційні, реординаційні, координаційні.
- б) лінійні, функціональні, лінійно-функціональні, програмно-цільові, матричні;
- в) вищі, центральні, місцеві;
- г) координаційні, субординаційні, концентраційні, децентралізаційні.

11. Система органів виконавчої влади в Україні включає структурні ланки:

- а) трьох організаційно-правових рівнів: вищий, центральний, нижчий;
- б) двох організаційно-правових рівнів: вищий, центральний;
- в) трьох організаційно-правових рівнів: вищий, центральний, місцевий;
- г) чотирьох організаційно-правових рівнів: вищий, центральний, місцевий, територіальний.

12. Явище передавання частини владних повноважень від вищих до нижчих рівнів управління, за якої органи публічної влади, що перебувають на нижчих рівнях управління, дістають право самостійно й остаточно вирішувати питання, віднесені до їх відання, має назву:

- а) координація;
- б) субординація;
- в) концентрація;
- г) децентралізація.

13. Територіальний рівень системи органів виконавчої влади в Україні включає (Оберіть найбільш повне визначення):

- а) міністерства, державні служби, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;

б) обласні, районні, міські державні адміністрації; територіальні органи (підрозділи) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

в) територіальні громади; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення;

г) Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації.

14. У складі унітарних держав можуть бути автономні утворення, які:

а) є самостійними тільки у вирішенні питань місцевого значення;

б) залишаються адміністративно-територіальними одиницями;

в) діють в межах повноважень, наданих їм Конституцією і законодавчими актами;

г) усі відповіді правильні.

15. Сутність реординаційних відносин полягає в тому, що:

а) громадянам як підвладним об'єктам надаються права вимагати від суб'єктів виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації прав і свобод громадян;

б) на суб'єктів виконавчої влади громадянами покладаються чіткі обов'язки щодо неухильного виконання вимог останніх;

в) забезпечується суворий режим дотримання суб'єктами виконавчої влади взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їхніх актів і дій та судового захисту порушених цими актами або діями прав і свобод громадян;

г) усі відповіді правильні.

Теми рефератів:

1. Характеристики організаційної структури державного управління.
2. Унітарна та федеративна організація державного управління.
3. Концептуальні засади адміністративно-територіальної реформи.
4. Централізація та децентралізація територіальної організації влади та їх необхідність в Україні в умовах реформ.

*«Перш ніж прийняти рішення, переконайтесь,
що саме Ви повинні його приймати.»
Марк Юній*

Тема 14. Процес прийняття управлінських рішень

План

1. Підготовка й прийняття управлінських рішень.
2. Делегування повноважень.
3. Види управлінських рішень.
4. Методи індивідуального та групового прийняття рішень.

Ключові слова: відповідальні виконавці, відповідальність, делегування, делегування повноважень, документована інформація, документ, засоби, мета, рішення, засноване на судженні, строк, управлінське рішення.

1. Підготовка і прийняття управлінських рішень

Управлінське рішення – це важлива складова управлінської діяльності, що забезпечує збереження структури системи, підтримку режиму діяльності, реалізацію програм, цілей функціонування цих систем в умовах зовнішніх і внутрішніх впливів. Прийняття правильних і своєчасних управлінських рішень спрямованих на вирішення проблеми є важливою функцією керівника. По суті *управлінське рішення* – це вид діяльності, яка відбувається в керованій підсистемі і тісно пов'язана з підготовкою, вибором та прийняттям певних варіантів дій, тобто це вид роботи в самому апараті управління, певний етап процесу управління. Отже, поняття «управлінське рішення» містить у собі як сам процес вироблення та реалізації раціонального варіанту розв'язання проблеми, так і фіксований правовий акт (постанова, наказ, розпорядження тощо).

Основні ознаки управлінських рішень:

- 1) суб'єкт управління приймає рішення виходячи не з власних потреб, а в цілях врегулювання конкретної ситуації або проблеми;
- 2) розробка, прийняття та реалізація управлінських рішень здійснюється суб'єктами управління в межах закріпленої законом компетенції;
- 3) для прийняття управлінського рішення необхідні наявність професіоналізму, спеціальних знань, компетентності;
- 4) поділ праці полягає в тому, що вирішення виникаючих проблем, розробку та прийняття управлінських рішень здійснюють суб'єкти, які керують (керівники, менеджери), а їх реалізацію покладено на виконавчі структури.

Таким чином, управлінське рішення – це свідомий акт організувальної діяльності суб'єкта управління, пов'язаний з вибором мети дії, а також способів та засобів її досягнення у наявній ситуації. Важливою особливістю управлінського рішення є його результативний аспект – коли управлінське рішення визначається як результат управлінської діяльності, що виражений через її кінцеві результати [142, с. 101].

Слід відзначити, що управлінські рішення мають свою специфіку:

- рішення та їх наслідки стосуються багатьох людей та можуть зберігати силу впливу на досить тривалий час;*
- ухвалення рішень є особливою функцією керівника, який повинен її виконувати в процесі управлінської праці та нести відповідальність за наслідки рішень;*
- рішення займає в процесі управління центральне місце.*

Управлінське рішення – це вибір альтернативи, здійснений керівником у рамках його посадових повноважень і компетенції і спрямований на досягнення цілей організації [109, с. 11].

Структура управлінських рішень складається з таких елементів: мета, відповідальні виконавці, строки, засоби досягнення мети.

Мета – ідеальне уявлення про бажаний стан об'єкта чи управління, якого потрібно досягти в результаті діяльності.

Відповідальні виконавці – це ті, хто безпосередньо забезпечує або координує виконання поставлених завдань.

Строк – це певний період у часі (відрізок часу), з яким пов'язана дія чи подія. Строк обчислюється роками, місяцями, тижнями, днями або годинами.

Засоби – наявні дії, технології, які забезпечують досягнення мети.

Управлінське рішення приймається тоді, коли існує якась проблема (наприклад, фактичний стан не відповідає бажаному), яку треба вирішити. Отже, управлінське рішення виступає певним спонуканням до дій, переліком заходів, які надають змогу привести систему до необхідного стану або змінити сам цей стан. Процес ухвалення управлінського рішення починається з виникнення проблемної ситуації і закінчується вибором рішення. Рішення може бути поганим чи навпаки, але його прийняття є обов'язковим, тому що як наголошують теоретики і практики управління «найбільш негативним явищем управлінської діяльності є не ухвалення поганого рішення, а відсутність рішення» [191, с. 285].

Управлінське рішення, прийняте керівником, повинно відповідати певним вимогам (рис. 14.1). Тобто, формулюватися зрозуміло, бути погодженим як із внутрішніми, так і із зовнішніми обставинами, із попередніми й майбутніми рішеннями; спиратися на вимоги законів, та відповідати на запитання: що, кому, як, коли, де і протягом якого терміну зробити; рішення повинно бути найкращим із можливих щодо очікуваного підсумку стосовно витрат.

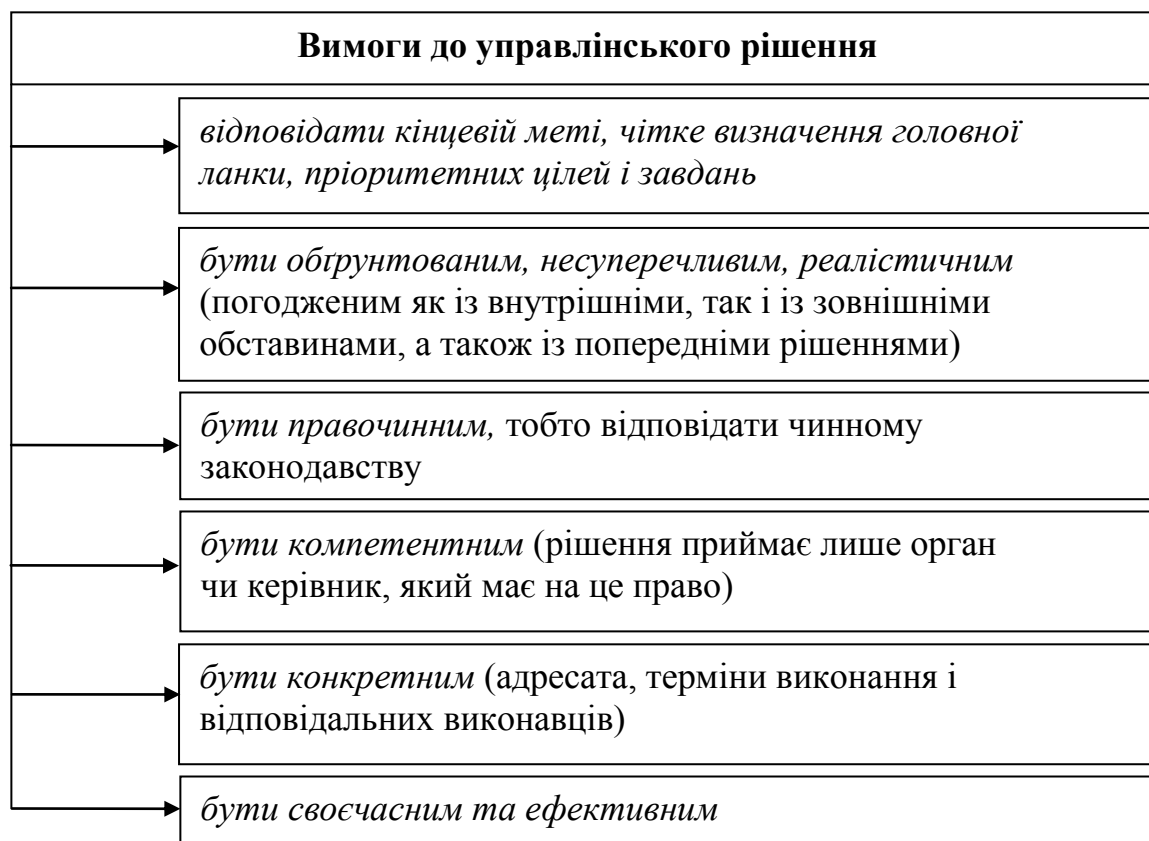


Рис. 14.1. Основні вимоги до управлінських рішень

Існують різні підходи до прийняття рішень. Однак необхідно врахувати, що прийняття рішень – це психологічний процес, тому поведінка людини не завжди логічна. Можна погодитись з Д. Дерлоу, що «розглядати процес прийняття рішень як сувору дисципліну – означає випустити витонченість мистецтва. Тут варто враховувати логіку, інтуїцію та досвід, як три сторони трикутника» [53, с. 32].

Отже прийняття рішень має інтуїтивний, заснований на судженнях або раціональний характер [57, с. 113–117; 123, с. 56].

Інтуїція (лат. *intuitio* – споглядання, від лат. *Intueor* – уважно дивлюся, звертаю увагу) – здатність людини у деяких випадках несвідомо, чуттям уловлювати істину, передбачати щось, спираючись на попередній досвід, знання, проникливість, здогад, передчуття, шосте чуття.

Логіка (грец. *λογική* від грец. *Logos* – слово, сенс, думка, мова) – наука про закони і форми мислення, методи пізнання та умови істинності знань і суджень. Логіка – процес, що продукує нові твердження із вже встановлених.

Досвід – відображення в людській свідомості законів об'єктивного світу і суспільної практики, одержане в результаті активного практичного пізнання. Сукупність практично засвоєних знань, навиків, знання життя, засноване на пережитому, випробуваному.

Інтуїтивне рішення – це вибір, зроблений виключно на основі відчуття того, що він є правильним, без аналізу всіх «за» і «проти». Просто людина робить вибір. Те, що називається осяянням або шостим почуттям, і є інтуїтивні рішення. В закордонних дослідженнях 80 % опитуваних керівників вищої ланки зазначили, що виявили у собі наявність якоїсь конкретної серйозної проблеми лише завдяки «неформальному обміну інформацією і інтуїції» [123, с. 60].

Рішення, які ґрунтуються на певних судженнях, можуть іноді здаватися інтуїтивними, оскільки логіка їх прийняття не є очевидною. Рішення, що засновані на судженнях – це певний вибір, який зумовлений наявними знаннями або накопиченим досвідом. Для людини є характерним використовувати знання про те, що колись вже траплялося в схожій ситуації, аби спрогнозувати можливі результати альтернативних варіантів вибору під час наявної ситуації. Здебільшого, людина, спираючись на здоровий глузд, обирає саме ту альтернативу, яка принесла успіх у минулому. Перевагою прийняття такого рішення є швидкість і дешевизна процесу вибору альтернатив. Недолік його полягає в тому, що він не спрацьовує в ситуаціях, які не мали аналогів у минулому досвіді керівника.

Раціональне рішення, на відміну від рішення заснованого на судженнях, не залежить від минулого досвіду – воно приймається за допомогою об'єктивного аналітичного процесу. На думку А. Дроб'язко раціональне рішення «має такі етапи: діагностика проблеми, формулювання обмежень і критеріїв для прийняття рішення, виявлення альтернатив, оцінка альтернатив, остаточний вибір» [60].

Дослідник О. Костенко вважає, що «прийняття управлінських рішень забезпечується дотриманням відповідних процедур і виконанням наступних обов'язкових дій (основні етапи процесу прийняття рішень):

- 1) розпізнавання проблеми;
- 2) встановлення цілей розв'язання проблеми;
- 3) вивчення проблеми за допомогою збирання та оброблення інформації в межах інформаційно-аналітичної системи управління;
- 4) обґрунтування реалістичних альтернативних дій;
- 5) порівняння та відбір альтернатив;
- 6) формулювання та затвердження рішень» [97].

Ми вважаємо, що процес підготовки й прийняття раціонального управлінського рішення передбачає шість основних етапів:

- 1) **орієнтувальний**: з'ясування проблеми і визначення мети рішення;
- 2) **інформаційний**: збір, обробка й аналіз інформації з проблеми, а також визначення тих обмежень, що залежать як від нього самого, так і від конкретної ситуації;
- 3) **етап вироблення й ухвалення рішення** охоплює:
 - вироблення критеріїв прийняття рішень (економічності, надійності, оперативності, дизайну та ін.);
 - формулювання набору альтернативних рішень з можливим залученням виконавців майбутнього рішення (дослідження М. Мескона, М. Альбе-

рта і Т. Хеуодрі, а також Д. Морріса Стейна показали, що кількість і якість альтернативних ідей зростає тоді, коли початкова генерація ідей та ідентифікація альтернатив відділена від оцінки кінцевої ідеї [122, с. 205]);

– оцінювання альтернативних рішень за ступенем їхніх переваг, недоліків і можливих наслідків;

– вибір оптимального рішення (тут актуальною є проблема співвідношення двох параметрів: часу, протягом якого необхідно прийняти рішення, і якості управлінського рішення. Зважаючи на наявність можливих обмежень у часі, керівником може бути прийняте проміжне рішення, яке в цілому вказуватиме напрям необхідних дій, які в тій або іншій мірі будуть прийнятними, але не обов'язково найкращими з ряду можливих. Вже після прийняття такого рішення, отримавши необхідну інформацію та перші результати реалізації проміжного рішення може бути прийнято остаточне рішення. За будь-яких умов ухвалення проміжного, вчасного, прийнятного рішення є набагато кращим та важливішим рішенням, ніж таке, що вважається ідеальним, але приймається із запізненням);

4) **організаційний етап:** доведення прийнятого рішення і термінів до виконавців, призначення відповідальних, інструктаж, організація взаємодії (можна погодитись із М. Мартиненко, що від організування виконання рішення залежить якість і життєздатність прийнятого рішення [117, с. 334]; за дослідженнями М. Мескона, М. Альберта та Ф. Хедоурі, шанси на ефективну реалізацію рішення зростають, коли причетні до розробки рішення люди будуть залучені до його виконання [122, с. 207]);

5) **контрольний етап:** облік і контроль виконання рішення. Як правило, доручається тій групі, яка готувала рішення (дослідники, наголошують, якщо в документі вказано імена виконавців, то серед них вказують одного, який контролює процес виконання рішення [187, с. 565]). Причому робота цієї групи оцінюється не за кількістю перевірок, а за питомою вагою виконаних у визначений термін наказів.

Найслабше місце при підготовці та прийнятті управлінських рішень – їх якість і відсутність контролю за виконанням (від 33 до 41 % рішень належать до розряду нереалізованих, які не виконуються лише через їхню низьку якість). На думку провідних спеціалістів, управлінські рішення не виконуються з таких причин:

– одночасно приймається багато рішень з певного питання, тому частина з них не виконується. Це підриває авторитет рішень;

– прийняті рішення не враховують попередніх або дублюють наявний організаційний порядок;

– приймаються псевдорішення, які не містять конкретного змісту (формулювання типу «звернути увагу...», «посилити...», «загострити...» тощо);

– відсутність процедури узгодження рішення з його виконавцями; визначаються нереальні («мобілізуєчі») терміни та аврали; низький рівень контролю за виконанням управлінських рішень.

б) **завершальний етап ухвалення управлінського рішення** – це його документальне оформлення. Тільки документована інформація є офіційною

і обов'язковою до виконання. Документована інформація (документ) – це зафіксована на матеріальному носії інформація з реквізитами, що дозволяють її ідентифікувати [190, с. 176–177].

Прийняття управлінських рішень в Україні має певні особливості:

- по-перше, в Україні управлінські рішення приймаються, зазвичай, керівниками на основі їхнього особистого досвіду, тобто суб'єктивно;
- по-друге, зворотній зв'язок – контроль за виконанням рішень практично відсутній;
- по-третє, найчастіше прийняття правильного управлінського рішення знаходиться поза залежністю від знань, рішення приймається більш складним шляхом.

Таким чином, рішення є вибором однієї з альтернатив. Прийняття рішень – це процес, що зв'язує наявність якого є необхідною для виконання будь-якої управлінської функції. Рішення можуть прийматися за допомогою інтуїції, минулого досвіду, або за допомогою аналітики, але процес прийняття управлінського рішення не є завершеним, поки через систему зворотного зв'язку не буде засвідчений факт реального вирішення проблеми завдяки зробленому вибору.

2. Делегування повноважень

У зв'язку з цим, що одному керівникові важко вирішувати всі управлінські завдання і навіть найдосвідченіший, енергійний, талановитий керівник не в змозі один впоратися з вирішенням численних державно-управлінських завдань, що стоять перед керованим ним колективом.

Виходом із цього становища може стати делегування повноважень – надання керівником своїм безпосереднім підлеглим права самостійно вирішувати заздалегідь визначені завдання або здійснювати ті чи інші дії, відповідальність за які несе керівник.

Делегування повноважень – це у загальному значенні тимчасова передача керівником завдань і повноважень особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Саме за допомогою делегування повноважень керівник розподіляє серед підлеглих численні завдання, котрі потрібно виконати для досягнення цілей організації.

Зауваження: делегування реалізується тільки у разі прийняття повноважень, і власне відповідальність не може бути делегованою.

Відповідальність – зобов'язання виконувати завдання та відповідати за їх задовільне вирішення.

Проблема делегування повноважень актуальна в сучасних умовах. Так американський соціолог Р. Белоу, який вивчив причини провалу 177 директорів великих підприємств у США, відзначає, що саме невміння надавати підлеглим самостійність шляхом передачі в їх володіння певних ділянок роботи послугувало тим бар'єром, який не змогли подолати невдахи. Тому

природно, що вміння делегувати повноваження своїм підлеглим є найважливішою вимогою до керівника [50].

Слід підкреслити, що дійсний в Україні розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами муніципальної влади не в повній мірі відповідає положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування. Так, п. 3 ст. 4 Хартії зазначено: «Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії», п. 4 – «Повноваження, якими наділяються органами місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними...». У свою чергу, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень, які делегуються органам місцевого самоврядування містить ті, які безпосередньо стосуються саме інтересів місцевих громадян, причому конкретні підстави, що обумовлюють закріплення їх за органами виконавчої влади, а не безпосередньо за органами місцевого самоврядування відсутні, наприклад: здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку (ст. 30), здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів (ст. 31), забезпечення доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території, можливості навчання в школах державною та рідною мовою, вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства (ст. 32) та інші.

За розрахунками фахівців, 40–60 % робочого часу керівників і фахівців витрачається на виконання тих функцій, які могли б виконувати фахівці більш низької кваліфікації. Якщо делегування повноважень не відбувається, то в керівника просто бракує часу виконувати всі покладені на нього функції якісно і вчасно. Нестача часу, у свою чергу, зумовлює прийняття стереотипних або навіть помилкових рішень.

Досліджуючи проблему делегування в системі державного управління, необхідно акцентувати увагу на тому, що в практиці постійно спостерігається підміна власне делегування повноважень розподілом функцій по ієрархії управління. Слід зазначити, що останнє пов'язане з централізацією і децентралізацією управління, тоді як делегування полягає в передачі підлеглим, з волі керівника, частини формально закріплених за ним повноважень (напрямів роботи) і співрозмірної їм відповідальності.

Малоефективним є і неповне делегування повноважень, коли підлеглим доручається вирішення проблеми, але не надається достатніх прав та можливостей для її вирішення. Не викликає сумнівів і те, що не всі функції управлінської діяльності можна делегувати своїм підлеглим (рис. 14.2).

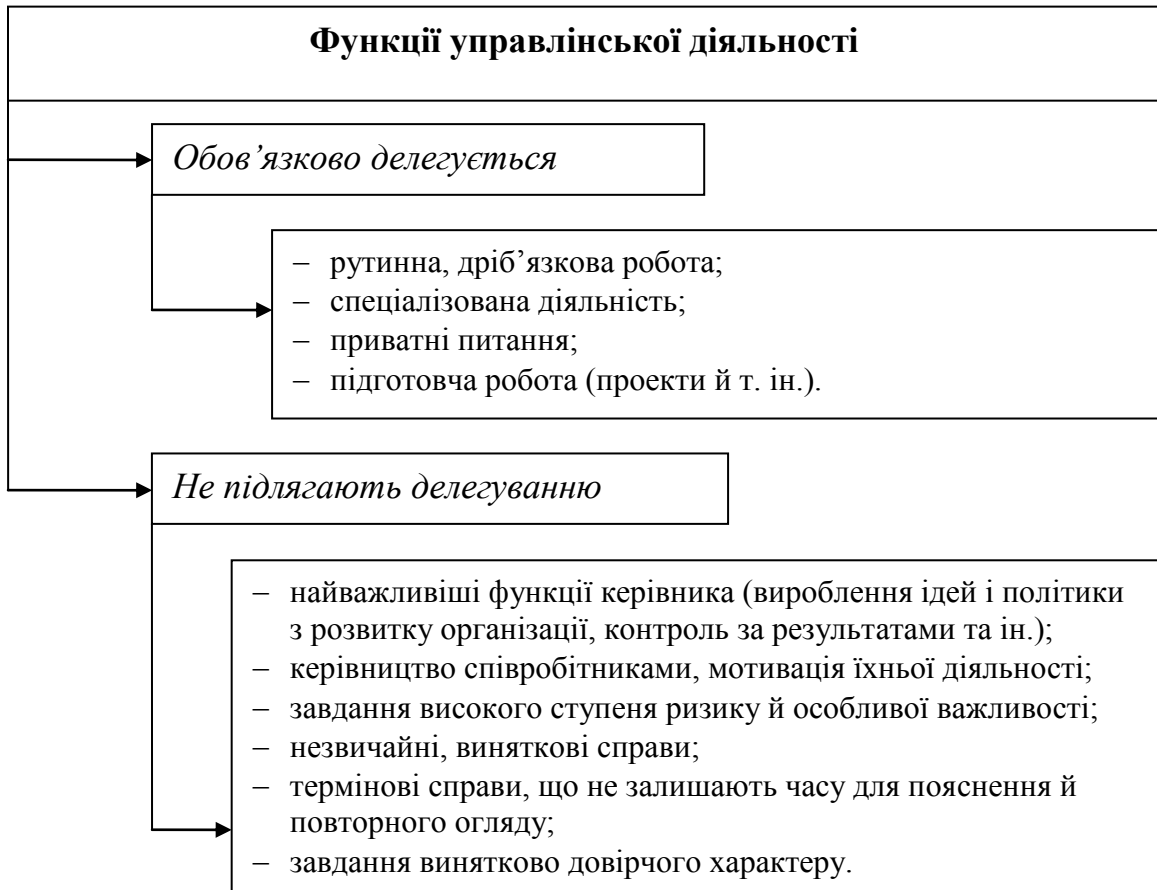


Рис. 14.2. Функції управлінської діяльності, які обов'язково делегуються і які не підлягають делегуванню

Крім того, у підлеглому з ряду причин може виникнути опір делегуванню (зокрема, через брак знань і досвіду, страх критики, небажання брати на себе бодай якусь відповідальність, побоювання надмірних вимог і т. ін.). У цьому разі необхідно поговорити з ним про це відверто, спробувати знайти причини й прийти до спільних рішень, використовуючи стимулювання. Можна погодитись з думкою американського дослідника Дж. Колінза, який пише, що хороший керівник відрізняється від успішного тим, що успішний керівник не тільки передає повноваження (*delegate*) підлеглим, а й створює всі умови для того, щоб підлеглий міг виконати ці повноваження (*empower*) та бути обізнаним про результати цього делегування [233, р. 17].

Зазвичай алгоритм процесу делегування повноважень містить такі етапи:

- підготовка підлеглому;
- пояснення завдання;
- пояснення, як його вирішувати і що робити;

– доручення підлеглому, подальше виконання завдання під наглядом, коригуючи при цьому дії підлеглого;

– передача співробітнику роботи повністю й надалі лише здійснення контролю за виконанням.

Зрозуміло, що всі керівники різні. Вони відрізняються за віком, досвідом і професіоналізмом. Так, американські вчені наголошують, що з психологічної точки зору молодим керівникам дуже важко відмовитися від самостійного виконання певної роботи, яка принесла їм успіх [231, р. 38]. Тому, потенційних керівників потрібно заздалегідь навчати техніці делегування повноважень та моніторингу їх виконання, що має бути важливою складовою стилю їхньої державно-управлінської діяльності. Практикою доведено, що саме від того, наскільки керівник досконало володіє технікою делегування, залежить ефективність роботи всього колективу [232, р. 170].

Існує низка правил делегування керівником повноважень:

1) делегувати потрібно тому, хто може й хоче виконувати частину повноважень (якщо не хоче, доможиться, щоб він захотів);

2) делегувати варто не лише обов'язки, але й права та повноваження;

3) не втручатися без вагомих причин в робочий процес;

4) вимагати від підлеглого проміжних звітів про хід реалізації завдання та контролювати лише кінцеві результати дорученої справи;

5) делегувати завдання по можливості повністю, а не у вигляді приватних ізольованих завдань.

Практика управлінської діяльності свідчить про те, що, як правило, підлеглий інформує безпосередньо начальника про план і хід виконання того чи іншого завдання. Однак, керівник не завжди в стані включитися в проблему. Адже він, як правило, є «супердиспетчером», особливо лінійний менеджер, у якого протягом дня буває від 30 до 50 переключень з одного виду діяльності на іншій. У цій ситуації керівник дає згоду на виконання визначеного виду роботи підлеглим. У результаті виконання досягається не той результат, але керівник не може запитати з підлеглого повною мірою, тому що відповідальність була передана на рівень керівника.

Отже, делегування повноважень має велике значення для розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування. Найважливішими перевагами делегування є:

– вивільнення часу і потенціалу керівника для виконання власне державно-управлінських завдань замість виконавської роботи, а також з метою самоосвіти;

– більш повне використання досвіду державних службовців, задоволення їхнього бажання виконувати відповідальніші завдання, що потребують розвитку творчого потенціалу особистості;

- виявлення працівників, спроможних розв’язувати ті чи інші проблеми у разі відсутності керівника;
- зростання рівня компетентності державних службовців;
- розвиток у підлеглих відповідальності за делеговані повноваження;
- конструктивний розподіл робочого навантаження між великою кількістю людей і поліпшення умов їхньої праці;
- висування більшого числа ідей, думок та альтернативних варіантів рішень;
- усвідомлення працівниками на практиці своїх справжніх можливостей і набуття вмінь та навичок управлінської діяльності, необхідних для кар’єрного просування;
- зміцнення у працівників почуття благополуччя і впевненості у власних силах [50].

Таким чином, підготовка та прийняття управлінських рішень і делегування повноважень є важливою стороною управлінської діяльності будь-якого керівника, тому що за якістю відпрацювання цих функцій складається думка про особистість керівника, про його здатність творчо вирішувати проблеми, що виникають у процесі діяльності колективу. Крім того, делегування повноважень надає самостійності підлеглим, відкриває більші можливості задоволення їхніх правомірних потреб, а значить, і мотивів. А це в свою чергу сприяє результативності управлінської праці загалом.

3. Види управлінських рішень

Процес реалізації цілей будь-якої організації забезпечується за допомогою прийняття та виконання численних рішень. Такі рішення приймають під час виконання всіх функцій управління (планування, організація, керівництво, мотивація, контроль). Управлінські рішення – це відповідна реакція на внутрішні та зовнішні впливи, це окрема альтернатива, яка забезпечує досягнення поставленої мети з максимальною ефективністю [66, с. 274]. Управлінське рішення є результатом творчого процесу суб’єкта управління щодо пошуку способів, напрямів, засобів розв’язання проблемної ситуації.

Розподілення управлінських рішень на певні групи, залежно від того або іншого критерію, відбувався протягом всього розвитку теорії управління. Так, О. Єлістратов класифікує управлінські рішення на основі таких критеріїв: 1) у залежності від суб’єктів прийняття: односторонні (виникають на основі волевиявлення однієї особи) та договірні (двох або декількох осіб); 2) зважаючи на форму управлінського рішення: які відповідають принципам законності («вимогам правомірності»), і рішення, для яких формальні умови не є важливими; 3) залежно від змісту: акти спрямовані на встановлення, зміну або припинення правовідносин.

Для типології управлінських рішень притаманно змінюватися внаслідок використання різноманітних ознак, так званих «критеріїв класифікації», під якими ми розуміємо певні ознаки, на основі яких може здійснюватися групування певних дій чи об'єктів (предметів). На думку Ю. Тихомирова, до якостей критеріїв класифікації управлінських рішень варто віднести: 1) суб'єктно-об'єктні відносини; 2) зміст рішень; 3) форма рішень; 4) термін, протягом якого діють рішення. Дослідник В. Афанасьєв пропонує класифікувати управлінські рішення залежно від того, на який об'єкт вони спрямовані; від терміну, протягом якого вони діють; від значення місця та ролі у функціонуванні суспільства; від об'єму та спрямованості вказівок і рекомендацій, що містяться у рішеннях; від ступеня обов'язковості виконання рішень відповідальними особами.

Управлінські рішення можна класифікувати за різними ознаками (рис. 14.3).



Рис. 14.3. Класифікація управлінських рішень

Існують й інші класифікації управлінських рішень, зокрема:

за тривалістю періоду реалізації – довгостроковими (понад 5 років), середньостроковими (від 1 до 5 років) і короткостроковими (до одного року);

за ступенем обов'язковості виконання: директивними (приймаються вищими органами управління; обов'язкові для виконання), рекомендаційними (виконання бажане, але не обов'язкове), орієнтувальними (призначені для суб'єктів, незалежних від тих, хто ці рішення приймав);

за функціональним призначенням: організаційними (вибір повинен зробити сам керівник, щоб виконати свій посадовий обов'язок), координувальними (розподіл поточної роботи серед виконавців і оцінка результатів діяльності), регулювальними (визначають спосіб здійснення тих чи інших дій у конкретних ситуаціях, тобто, відображаються у правилах, розпорядках, графіках і т. п.), активізуючи (спрямовані на активізацію діяльності виконавців), контролюючими (підбивають підсумки ви конання зазначених вище видів рішень);

за способами обґрунтування: інтуїтивними (в основі лежить здатність керівника вгадувати, передбачати, припускати; приймаються за умови дефіциту часу; великий ризик помилок; є винятком, а не правилом), адаптаційними (ґрунтуються на загальних знаннях, здоровому глузді, професійній діяльності; виконанні дій, що мали успіх у минулому в аналогічній ситуації; прості й оперативні в прийнятті);

за способом прийняття (залежно від кількості учасників): одноосібними, колегіальними та колективними;

за широтою охоплення: загальними (стосуються однакових для всіх проблем; вносять у діяльність організації елемент стабільності), спеціальними (стосуються вузьких проблем, властивих одному підрозділу або групі);

з погляду зумовленості: запрограмованими, або аналітичними (приймаються у стандартних, регулярно повторюваних ситуаціях), незапрограмованими, тобто творчими, пошуковими (приймаються в нових, неординарних ситуаціях та вимагають творчого підходу, глибоких знань, досвіду);

за тривалістю дії: перспективними рішеннями – реалізуються протягом тривалого терміну (понад 1 рік); поточними рішеннями – реалізуються у короткотерміновому періоді для забезпечення поточної роботи організації;

за рівнем прийняття: рішеннями на вищому (інституційному) рівні управління; рішеннями на середньому (управлінському) рівні управління; рішеннями на нижчому (технічному) рівні управління;

за особливостями вирішуваних організацією завдань: організаційними запрограмованими рішеннями (характеризуються незначною кількістю альтернатив або одноваріантністю; приймаються періодично у стандартних ситуаціях); організаційними незапрограмованими рішеннями (спричинені новими факторами та ситуаціями); компромісними рішеннями (покликані врівноважувати протиріччя, що виникають);

за характером: економічні рішення; технологічні рішення; соціально-психологічні рішення; адміністративні рішення.

Наявність класифікації управлінських рішень створює умови для їх упорядкування та виявлення загальних закономірностей та характерних

особливостей, які властиві окремим їх різновидам. Кожен вид рішень потребує розроблення системи інформації, яка допомагає орієнтуватися керівникові та спеціалістам у процесі підготовки рішення, сприяє вибору кращого варіанту прийнятого та реалізованого рішення.

Таким чином, класифікація управлінських рішень створює необхідні умови для керівника, які допомагають глибше зрозуміти зміст та значення власної діяльності, більш раціонально розподіляти час на виконання окремих видів робіт.

4. Методи індивідуального та групового прийняття рішень

Існують де кілька методів ухвалення рішення, а саме: *індивідуальний (одноосібний) і груповий (колективний)*, які мають певні переваги та недоліки.

Індивідуальні рішення мають вищий рівень творчості, приймаються швидше, оскільки не вимагають узгодження. Варто зауважити, що саме така особливість призводить до того, що індивідуальні рішення частіше виявляються помилковими, ризикованішими внаслідок складності та непередбачуваності зовнішнього середовища. Як наслідок, на сьогодні більшу перевагу надають прийняттю групових рішень.

Дослідники віддають перевагу груповим рішенням над індивідуальними, тому що групова робота створює необхідні умови для забезпечення різнобічного дослідження проблеми, підвищення мотивації та відповідальності кожного, зниження проценту помилок, забезпечення багатоваріантності розробок, «у результаті чого створюється цілісна картина як в описі проблемної ситуації, так і в шляхах її можливого розв'язання; підвищена відповідальність і мотивація кожного члена групи» [36, с. 5]. Результати групової роботи є кращими для сприйняття працівниками, ніж індивідуальні рішення, оскільки відображають думку колективу.

Досвід демократично розвинутих країн (США, Німеччина) свідчить про ефективність широкого застосування групового методу ухвалення місцевих рішень за участю громадськості. На жаль, вітчизняні технології прийняття управлінських рішень місцевого та регіонального рівня не передбачають в якості ключового процедурного елемента участь громадськості й окремих громадян у обговорення проектів рішень і контролю за їх виконанням.

На думку Л. Орбан-Лембрик перевагами групового рішення над індивідуальним є те, що:

- групою легше долати стереотипи мислення;
- за допомогою комплексного пошуку рішення надає змогу розглядати більше альтернатив;

– групове рішення потребує більшого обсягу знань та інформації, що підвищує ймовірність знаходження оптимального або наближеного до нього способу розв'язання управлінського завдання;

– групові рішення адекватніше відображають суть вирішуваної проблеми;

– досягнення єдності думок, які є наслідком вироблення управлінського рішення, позитивно мотивують ефективну трудову діяльність кожного працівника і групи загалом;

– групові рішення психологічно легше сприймаються, що впливає на його поширення та виконання [144, с. 122].

Однак, груповим рішенням притаманні й певні недоліки, зокрема:

– потребують великих витрат часу внаслідок необхідності узгодити різні точки зору на проблему та відсутність чіткої відповідальності під час прийняття остаточного рішення;

– є більш ризикованими, оскільки відповідальність розподіляється на всіх;

– можуть не мати сенсу, якщо керівник є більш компетентними, ніж від рядові члени групи й вони із цим погоджуються;

– посилюють конформізм серед членів групи;

– призводять до зростання рівня конфліктності;

– можуть блокувати рішення, якщо висловлені точки зору не збігаються.

При цьому, проте, слід пам'ятати, що *навіть у разі групового ухвалення рішення відповідальність за його виконання з керівника не знімається.*

Запитання для самоконтролю:

1. Які, на Вашу думку, основні причини недосконалості сучасних управлінських рішень, що приймаються в державному управлінні?

2. Надайте визначення понять, «управлінське рішення», «державно-управлінські рішення» та наведіть їх основні ознаки.

3. Якими негативними ефектами може супроводжуватися процес розробки управлінського рішення в групі?

4. Поясніть сутність взаємозв'язку управлінських рішень на різних рівнях ієрархії.

5. Розкрийте сутність і характерні особливості прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

6. Як можна класифікувати управлінські рішення?

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Напишіть есе на тему «Колегіальний підхід до прийняття управлінських рішень керівниками органів місцевого самоврядування».

Завдання 2.

Складіть структурно-логічні схеми: «Методи індивідуального та групового прийняття рішень», «Класифікація видів управлінських рішень».

Завдання 3.

Сформулюйте вимоги до людей, які приймають рішення у державній ієрархії, та пропозиції щодо їх підготовки.

Завдання 4.

Підготуйте презентацію одного із методів прийняття рішень, яке на вашу думку є найефективнішим.

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Управлінським рішенням є:

а) згусток інформації спеціально зібраної, переробленої і проаналізованої органом управління чи керівником, яка є синтезом бачення сьогоднішнього і майбутнього стану системи, вираженій в меті поставленій перед нею;

б) продукт управлінської праці, а його прийняття – процес, що веде до появи рішення;

в) процес, який складається з етапів інформаційної підготовки, розробки варіантів, узгодження та вибору з них оптимального, прийняття рішення, здійснення контролю виконання рішення;

г) вибір альтернатив, що здійснюється керівником в межах його повноважень і компетенції і направлений на досягнення цілей організації;

д) результат системної діяльності людей і продукт емоційної, вольової, мотиваційної діяльності, який завершується вольовим актом керівника, який приймає рішення.

2. У відповідності до типології управлінські рішення бувають:

а) рутинними;

б) селективними;

в) адаптаційними;

г) інноваційними;

д) всебічними.

3. Серед функцій управлінських рішень є:

а) функція контролю;

б) функція мотивації;

в) функція узгодження.

4. За способами прийняття рішення можуть бути:

а) загальними і спеціальними;

б) індивідуальними, колективними і консультативними;

в) стандартними, творчими і за аналогією.

5. Для колегіальних рішень характерним є:

а) прийняття на зборах;

б) розроблення групою фахівців;

в) базування на відчуттях менеджера;

г) необґрунтованість об'єктивними аналітичними процесами.

6. Залежно від поставлених цілей серед управлінських рішень розрізняють:

- а) організувальні, координувальні, активізувальні, контролювальні, регулювальні;
- б) стратегічні, тактичні, оперативні;
- в) загальні і спеціальні;
- г) стандартні, творчі, прийняття по аналогії.

7. По характеру впливу серед управлінських рішень виділяють:

- а) орієнтувальні, рекомендувальні, і, що дозволяють;
- б) імпульсивні, урівноважені, інертні;
- в) директивні, нормативні, методичні;
- г) пункти А і В

8. До класифікаційних ознак управлінських рішень відносять:

- а) період дії, функціональний зміст, характер рішення;
- б) характер рішення, характер впливу, повнота оформлення;
- в) масштаб виконання, альтернативність, особа керівника;
- г) варіанти А і В.

9. За способом обґрунтування виділяють управлінські рішення:

- а) безальтернативні, багатоваріантні, інноваційні;
- б) імпульсивні, урівноважені, інертні, ризиковані, обережні;
- в) індивідуальні, колективні, консультативні;
- г) організаційні, адаптаційні, інтуїтивні, раціональні, засновані на суб'єктивних судженнях.

10. До основних принципів, ігнорування яких може спричинити помилкові рішення і незадовільні результати, варто віднести:

- а) винагороду персоналу;
- б) чіткість політики, стратегії і цілей;
- в) розподіл праці.

11. Рішення, які приймаються в ході видачі завдань, делегування повноважень, носять спрямовувальний характер, покликані задавати основний напрям дій називають:

- а) методичними;
- б) орієнтувальними;
- в) рекомендувальними.

12. До рішень, які залежать від особистості керівника відносять:

- а) адаптаційні рішення;
- б) інтуїтивні рішення;
- в) ризиковані рішення.

13. Делегування повноважень – це:

- а) передача підлеглому виконання завдання або діяльності зі сфери дій керівника;
- б) чіткий та ефективний розподіл обов'язків, прав і відповідальності;
- в) розширення обсягу функцій і завдань, що виконує організація;
- г) підвищення оперативності та поліпшення якості управлінських рішень.

14. До факторів, що перешкоджають активному делегуванню повноважень відносять:

- а) об'єктивна оцінка здібностей підлеглих;
- б) відсутність бажання керівника самому брати участь у розв'язанні усіх конфліктів і виробничих проблем;
- в) ліберальний тип керівництва в організації;
- г) спроби підлеглих покласти свої функції на безпосередніх керівників.

15. Скоригувати прийняте рішення дозволяє:

- а) зворотній зв'язок;
- б) вибір критеріїв;
- в) вибір альтернатив;
- г) встановлення обмежень.

Теми рефератів:

1. Сутність управлінських рішень.
2. Управлінське рішення як результат управлінської діяльності.
3. Класифікація управлінських рішень.
4. Умови прийняття управлінських рішень.
5. Фактори, що впливають на процес прийняття управлінських рішень.
6. Управлінські рішення: сутність, види та місце у муніципальному менеджменті.
7. Проблеми прийняття компромісних рішень.

Тема 15. Управління муніципальним розвитком

План

1. Управління муніципальним розвитком – основа муніципального менеджменту.

- а) аспекти і завдання планового управління господарством;**
- б) принципи, пріоритети, чинники управління муніципальним розвитком.**

2. Управлінська стратегія і сценарії муніципального розвитку.

3. Політика муніципального розвитку і напрями її реалізації.

Ключові слова: закономірність, методологія управління муніципальним розвитком, муніципальна власність, муніципальна політика, муніципальне утворення, муніципальний розвиток, план, планування, принципи муніципального розвитку, прогноз, прогнозування, територіальна громада, територіальне планування, управлінська стратегія, фактори, фактори муніципального розвитку.

1. Управління муніципальним розвитком – основа муніципального менеджменту

Становлення муніципального менеджменту в Україні обумовлено розподілом праці в управлінні. Все це, як пише Ю. Шаров, визначено тим, що у муніципального утворення є «необхідні ознаки організації (територіальна та соціальна єдність, наявність спільних цілей стосовно рівня і якості життя, спільних територіальних інтересів, єдиної системи управління, операційної системи), що мають управлінські властивості» [222, с. 14]. Отже муніципальний менеджмент спрямований на реалізацію програм соціальної та економічної підтримки інтересів населення муніципальних утворень [134, с. 45]. Саме тому управління муніципальним розвитком можна здійснювати за допомогою «різноманітного спектру стратегій, програм, завдяки чому локальна адміністрація намагатиметься стимулювати розвиток економіки, створювати робочі місця, розширяти податкову базу та можливості для окремих видів економічної активності, в яких зацікавлена місцева спільнота» [173, с. 67]. Слід зазначити, що управління муніципальним розвитком пов'язане з планами й плануванням.

План – це кількісне відображення цілей та вироблення шляхів їх досягнення, тобто це результат планування, мотивована модель дій, створена на основі прогнозу стану середовища і поставленої мети. Дослідниця В. Воронкова розподіляє плани «на рівні держави і регіонів, міст та районів» як самостійні категорії виокремлює галузеві плани та бізнес-плани [35, с. 97–98].

Планування – це процес перетворення цілей на прогнози та плани, процес визначення пріоритетів, засобів та методів їх досягнення [224 с. 13]. На думку дослідника Ю. Шарова, планування варто поділяти на поточне та

стратегічне [223, с. 99]. Окремі автори під плануванням на локальному рівні розуміють «центральну ланку управління соціальним та економічним розвитком, яка покликана прогнозувати та нормативно визначати напрями та засоби вирішення соціальних проблем, завдяки чому процес впливу на економічний та соціальний розвиток території набуває раціональності, обґрунтованості та ефективності» [199, с. 9].

Таким чином, *планування* – це прогнозування параметрів процесу, яким керують (або результатів його діяльності) на основі зіставлення інформації про потреби зовнішнього середовища в результатах діяльності цього об'єкта і його можливостей з урахуванням розвитку самого об'єкта. Тобто, науково передбачені розвиток і результати суспільного виробництва, природокористування та задоволення потреб людини. Планування враховує закономірності, тенденції соціального та науково-технічного прогресу, зміни структури та пропорцій, об'єктивні залежності й причинно-наслідкові зв'язки в громадському господарстві.

Прогнозування – процес передбачення майбутнього стану предмета чи явища на основі аналізу його минулого і сучасного, систематична інформація про якісні й кількісні характеристики розвитку цього предмета чи явища в перспективі. Результатом прогнозування є *прогноз* (з грецької – передбачення, передрікання) – знання про майбутнє і про вірогідний розвиток сьогочасних тенденцій.

Отже, поняття «плани» і «прогнози» не тотожні, хоча план завжди має елементи прогнозу, а довгострокові плани є переважно прогнозними. Поняття «прогноз» і «прогнозування» розрізняються не тільки зрушенням в часі, але й характером відношення до інформації про майбутнє. Іншими словами, якщо *прогноз* – інформація для розмірковування, то *план* – керівництво до дії. При цьому важливо, аби прогнозування було цілеспрямованим, оскільки його результати повинні використовуватися при вирішенні конкретних завдань управління, і позиції плану ґрунтувалися не тільки на аналізі ретроспективної інформації (що найчастіше і трапляється при підготовці подібних управлінських рішень), але й підкріплювалися відповідними прогнозними даними.

Регіональну (муніципальну) політику в різних країнах світу (наприклад, у Польщі, Франції, США, Канади, Японії) здійснюють спеціалізовані державні директивні або дорадчі органи (рис. 15.1).

Інституції займаються питаннями територіального управління, реалізацією державної регіональної (муніципальної) політики. Метою якої є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку країни її регіонів, муніципальних утворень забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

Державна муніципальна політика є однією з важливих складових національної стратегії соціально-економічного розвитку.

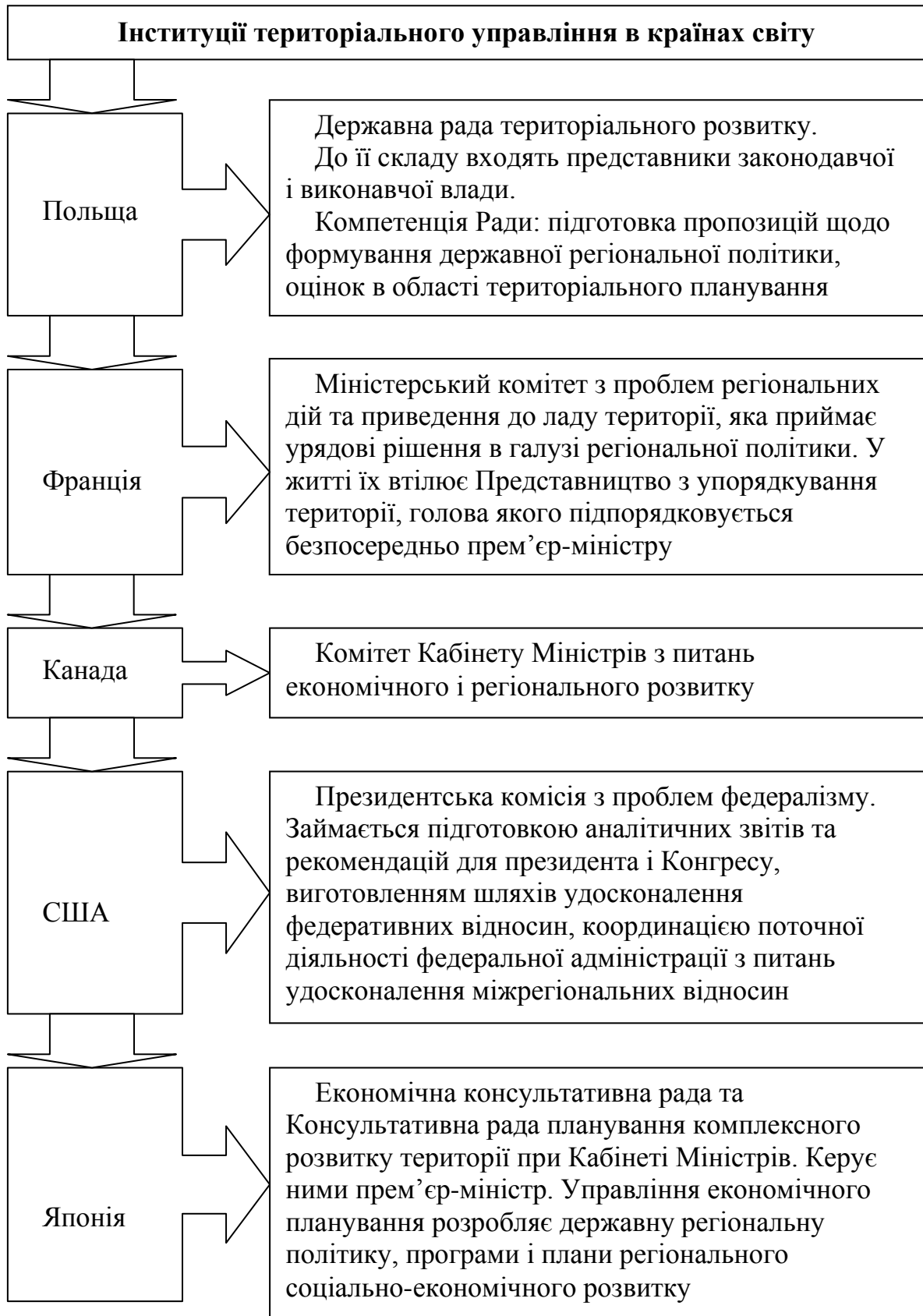


Рис. 15.1. Інституції, які займаються питаннями територіального управління в країнах світу

Муниципальная политика – система цілей муніципальної діяльності і способів їх досягнення на основі владних повноважень, закріплених за органами місцевого самоврядування.

Метою муніципальної політики є забезпечення сталого муніципального розвитку муніципальних утворень у всіх його напрямках шляхом створення відповідних умов (нормативно-правових, організаційних, фінансово-матеріальних, технологічних тощо) з урахуванням специфіки кожного муніципального утворення (територіальної громади).

Муниципальне утворення – населена територія, в межах якої місцеве самоврядування здійснюється безпосередньо і (або) через виборні та інші органи місцевого самоврядування з метою розв'язання питань місцевого значення. Муніципальне утворення найближчий до людини рівень територіальної організації влади і управління в Україні.

Територіальна громада – це сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

На нашу думку найбільш повне визначення територіальної громади дає О. Батанов, «*територіальна громада* – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру» [12, с. 52].

Територіальне планування – є механізмом управління територіальною організацією продуктивних сил, враховуючи регіональні пріоритети їх розвитку та удосконалення виробничих відносин. Території планування можуть бути виділені з урахуванням географічного розташування (умови розвитку), економічного та географічного чинника (причини розвитку), адміністративного поділу (умови управління).

Варто розрізняти такі види планування економічного і соціального розвитку країни:

1) *суспільно-господарський* (охоплює весь господарський комплекс країни та передбачає розробку та складання комплексних планів його розвитку);

2) *галузевий, об'єктом якого є області й міжгалузеві комплекси* (розвиток господарства по вертикалі – від сировини до кінцевого продукту та по горизонталі – взаємозв'язок і взаємодію областей, природні умови і ресурси);

3) *територіальний – розміщення продуктивних сил і підприємств, господарства регіонів* (реалізація політики регіонального та муніципального розвитку).

4) *програмно-цільовий* (взаємопов'язаний з перерахованими видами планування щодо вирішення вузлових проблем розвитку суспільного господарства).

Більшість зарубіжних країн використовують триланкову систему управління територіальним, соціальним та економічним розвитком. На ряду з центральними органами влади управлінську діяльність проводять і великі регіональні та локальні територіальні структури. Центральними органами територіального управління здійснюється макрорегулювання процесів соціально-економічного розвитку. Тут же відбувається формування законодавчого середовища, що регламентує всю діяльність у сфері територіального управління [219, с. 72]. Що стосується України, то для створення ефективного механізму територіального управління необхідно дати відповідь на чотири групи питань: чим управляти (об'єкт), які проблеми вирішувати (функції), як управляти (методи), хто управляє (органи).

Об'єктом територіального управління є народногосподарський комплекс муніципальних утворень, що ділиться на дві сфери: *виробниче і соціальне господарювання*.

Отже, управління *виробничим господарюванням* повинно ґрунтуватися на основі економічних методів. Економічні методи управління виступають сукупністю способів впливу, шляхом створення певних економічних умов для виконання поставлених завдань. Економічною основою місцевого самоврядування є: *муніципальна власність, місцеві фінанси, майно, переда- не в управління органами місцевого самоврядування* [14, с. 21].

Муніципальна власність – це майно, частина якого закріплена за муніципальними підприємствами на правах господарського ведення й оперативного управління, інша частина представлена засобами місцевого бюджету.

До місцевих фінансів належать: місцеві бюджети; фінанси суб'єктів господарювання, що забезпечують фінансування заходів, які пов'язані з соціальним, культурним, комунальним та побутовим обслуговуванням населення.

Основними функціональними завданнями управління *виробничим господарюванням* муніципального утворення є *вирішення завдань щодо:*

- ефективного розвитку муніципального утворення та поєднанні його специфічних інтересів з загальнодержавними інтересами;
- ефективного внутрішнього регіонального поділу праці, спеціалізації і кооперування, забезпечення комплексного розвитку господарства муніципального утворення;
- ефективної спільної діяльності підприємств муніципального утворення;
- ефективного використання природного та господарського потенціалу;
- ефективного розвитку територіальних та господарських комплексів;
- ефективного управління розвитком господарства місцевого значення, координації випуску продукції та надання послуг внутрішнього споживання.

Сфера соціального господарювання включає наступні компоненти: умови праці й відпочинку людей, побуту і дозвілля, рівень матеріального добробуту населення, умови виховання, освіти, охорони здоров'я, доступність участі в управлінні. Крім того, соціальною сферою забезпечуються безпосередні умови життєдіяльності людей, формується середовище, в якому ми живемо, вчимося, працюємо та відпочиваємо. Стан цієї сфери є інтегральним показником ефективності економіки регіону. Між економіч-

ною й соціальною сферою існує тісна взаємодія – ефективна економіка здатна створювати більш сприятливі умови життя, але вона повинна бути й соціально орієнтованою [14, с. 22].

Необхідність виконання вказаних завдань тісно взаємопов'язана з інтенсифікацією економіки за допомогою залучення місцевих ресурсів і коштів й створенням матеріальної основи для покращення умов життєдіяльності населення. Поступовий перехід до нових, переважно ринкових принципів господарювання в Україні, практика управління муниципальним розвитком вимагає більш глибокого пізнання його важливих категорій – *об'єктивних закономірностей, принципів і факторів* регіонального розвитку.

Закономірність – це суттєвий зв'язок явищ і процесів природи і суспільного життя, що об'єктивно існує і повторюється у часі. Тобто, внутрішній і необхідний, всезагальний і істотний зв'язок предметів та явищ об'єктивної реальності. Наприклад, закономірність розміщення продуктивних сил відображає найбільш загальні взаємовідносини між природою, населенням та виробництвом на певній території й є просторовим виявом дій окремих економічних законів. Так, закон комплексного розвитку виробництва у просторовому аспекті може виступати закономірністю територіальної комплексності, закон концентрації виробництва – закономірністю територіальної комплексності, закон концентрації виробництва – закономірністю територіальної концентрації виробництва. Інколи закономірність можна трактувати як прояв дії декількох законів (закономірність територіальної ефективності).

Муниципальный розвиток здійснюється на основі певних принципів, тобто правил, сформульованих на основі пізнання законів чи закономірностей чинити саме так.

Принцип (від лат. *principium* – основа, початок) визначається як переконання, погляд на речі або вихідне положення будь-якої теорії, вчення [103, с. 660].

Принципи муніципального розвитку – це науково обґрунтовані ідеї і положення, якими керуються в практичній діяльності при вирішенні конкретних питань щодо розташування нових об'єктів, вдосконалення територіальної і галузевої структури господарського комплексу муніципального утворення, опрацюванні окремих напрямків муніципальної політики.

Принципи муніципального розвитку впливають із закономірностей, виражають суспільно необхідні потреби і забезпечують ефективність подальшого розвитку муніципального утворення. *Також, принципи – це результат пізнання особливостей дії закономірностей розміщення окремих об'єктів, галузей та територіальних господарських комплексів* [181, с. 78].

Отже, фактично, «закономірності» відображають об'єктивний, незалежний від нас стан справ, а «принципи» – суб'єктивний, однак бажаний і свідомо передбачуваний

Найважливішими принципами муніципального розвитку є:

– *принцип раціонального розміщення виробництва* (враховує економічні, демографічні, соціальні та екологічні передумови і фактори розміщення продуктивних сил при пріоритетності соціальних та екологічних чинників);

– *принцип збалансованості і пропорційності* (використовує певний спосіб розміщення виробництва, за якого: структура господарського комплексу буде оптимальною, тобто підтримуватимуться економічно доцільні пропорції між галузями спеціалізації, допоміжними та обслуговуючими галузями; встановлює певну відповідність між сировинною базою, наявними земельними, водними, енергетичними, трудовими ресурсами та наявними виробничими потужностями; здійснюється дотримання належного рівня споживчих потреб населення в товарах і послугах);

– *принцип забезпечення екологічної рівноваги* (формується екологічно безпечний тип господарювання, раціонально використовуються природно-ресурсний і трудовий потенціал муніципального утворення);

– *принцип вирівнювання рівнів економічного розвитку районів та областей* (відбувається зближення територій на основі інтегральних показників, які характеризують кінцеву результативність їхньої господарської діяльності (наприклад, національний доход на душу населення). Реалізація цього принципу потребує всебічного розвитку регіональної інтеграції, використання переваг територіальної концентрації виробництва, активної державної регіональної політики);

– *принцип урахування міжнародного територіального поділу праці* (можливість для кожної держави розвивати ті виробництва, для яких вона має найкращі природні та економічні умови, а виготовлена продукція є конкурентоспроможною на світовому ринку) [181, с. 78–79].

Фактори – це сукупність аргументів (причин), які обумовлюють муніципальний розвиток та вибір місця для розміщення об'єктів муніципальної економіки.

Фактори муніципального розвитку – це суттєві умови, які необхідно приймати до уваги при вивченні або вирішенні конкретної проблеми муніципальної економіки.

До складу *факторів муніципального розвитку* більшість авторів відносять:

- історико-економічний;
- територіальний (економіко географічне положення (ЕГП));
- локалізований природно-ресурсний потенціал регіону (ПРП);
- демографічні (населення і трудові ресурси);
- соціально-економічний;
- науково-технічний прогрес;
- адміністративно-територіальний;
- транспортний;
- форми територіальної організації господарства;
- наявна в регіоні інфраструктура та ін. [181, с. 81].

Муніципальний розвиток – це позитивні зміни у соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних, етнонаціональних процесах на рівні муніципального утворення (регіонів) відповідно до загальних цілей державної стратегії розвитку [148, с. 32].

Саме тому управління муніципальним розвитком, з одного боку, повинне бути соціально орієнтованим, з іншого – адаптованим до сучасних

ринкових умов. Що потребує повної перебудови територіально-галузевої структури народного господарства України. Створення конкурентоспроможної економіки, здатної продукувати високоякісну продукцію, яка має у своєму арсеналі гнучку організаційно-управлінську систему, сучасний менеджмент та кваліфіковані кадри.

У перехідний до ринку період змінюються підходи до формування муніципальних цілей розвитку. Їх конкретизація виступає у формі інтересів муніципальних утворень, доступних для муніципального управління, якими є:

- відповідність рівня та способу життя населення, його окремих прошарків та груп світовим стандартам;
- наявність муніципальних бюджетно-фінансових та інших економічних засобів регулювання економіки;
- існування можливостей для використання трудових (виробничих, інтелектуальних) потенцій населення, тобто місць застосування праці;
- функціонування інфраструктурна забезпечених внутрі- та міжрегіональних зв'язків (господарських, соціальних, інших);
- стабільність суспільно-політичної та національно-етнічної системи [181, с. 26].

Також треба відзначити вплив на муніципальне управління процесів децентралізації та централізації. В європейських країнах муніципальна політика спрямована на деконцентрацію або децентралізацію політичних повноважень центральної влади. В зв'язку з тим, що місцеве самоврядування, являє собою складний механізм, який, маючи автономію (право на виборність місцевих представницьких органів, наявність у них свого виконавчого апарату тощо), функціонує під контролем центральної влади і значною мірою є інтегрованим у державний механізм, виконуючи багато функцій, які мають загальнонаціональне значення, кількість яких збільшується з розширенням соціальних функцій сучасної держави. Саме тому головною проблемою під час реформування місцевого управління постає не вибір між централізацією або децентралізацією, унітарним або федеративним законодавчим регулюванням, а пошук належного балансу між ними, балансу, що адекватно відображав би реальні соціокультурні умови конкретної країни та відповідав тим завданням, що ставляться перед самоврядуванням [98, с. 305].

Методологія управління муніципальним розвитком – це сукупність загальних принципів і методів планового регулювання розвитку господарства країни, на основі яких розробляються державні завдання і забезпечується їх виконання. Отже, якщо закономірності відображають об'єктивну реальність муніципального (регіонального) розвитку господарства, то принципи є відображенням цих закономірностей у муніципальної (регіональної) політиці країни.

Практика управління муніципальним розвитком дає численні приклади встановлення і реалізації *пріоритетів соціально-економічного характеру*. Пріоритетність визначається загальною стратегією економічного розвитку держави.

Пріоритет (англ. *priority*) – першість у відкритті, винаході, висловленні ідеї; переважне право, значення чогось.

Визначення пріоритетів є необхідною умовою підвищення ефективності суспільного виробництва, поступове наближення його територіальної та галузевої структури до структури суспільних потреб, подальше прискорення наукового та технічного прогресу, вдосконалення суспільних, господарських, міжрегіональних, міжгалузевих, галузевих та внутрішньогалузевих пропорцій. Об'єктивна необхідність пріоритетності обумовлена наявними розбіжностями між подальшим зростанням потреб і матеріальними можливостями та реальними умовами їх задоволення [114].

Методологія щодо виявлення та обґрунтування пріоритетів містить чітко виражений комплексний характер, оскільки орієнтована на охоплення системно твірних потоків матеріальних, енергетичних, фінансових та людських ресурсів, а також прогнозу, програмної, управлінської та соціально-структурної інформації.

Існує декілька ознак класифікації пріоритетів. Головною з них є приналежність до певної частини системи «виробництво – споживання». У сфері матеріального виробництва і у невиробничій сфері можна виділити пріоритети залежно від ієрархічного рівня управління (рис. 15.2).

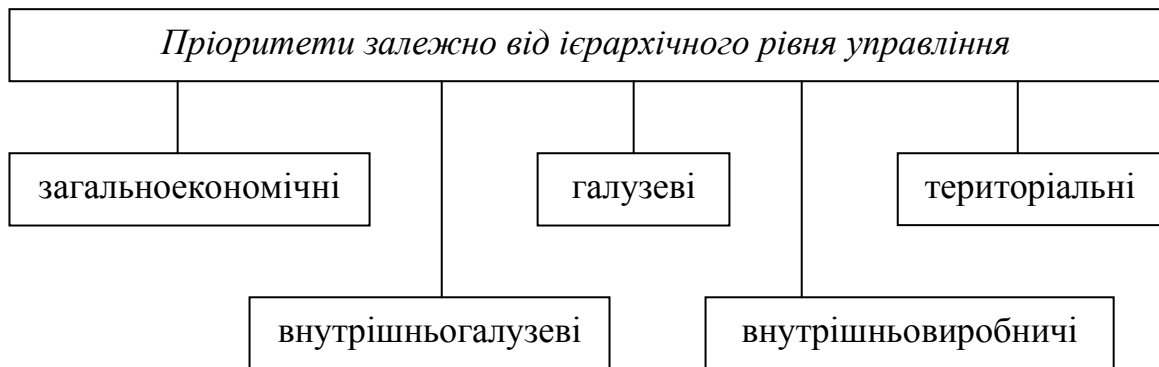


Рис. 15.2. Пріоритети залежно від ієрархічного рівня управління

Загальноекономічні пріоритети – це пріоритетність розвитку у певний період однієї зі сфер господарства країни (матеріального виробництва, невиробничої сфери), одного з його підрозділів (виробництво засобів виробництва або предметів споживання), що випереджає зростання фонду споживання або фонду накопичення. До загальноекономічних пріоритетів варто також віднести пріоритети у окремих фазах відтворювального циклу (виробництва, розподілу, обміну і споживання) або міжгалузеві.

Галузеві пріоритети виступають випереджувальними темпами зростання однієї або кількох областей. Наприклад, за сучасних умов пріоритетність відводиться розвитку усіх видів транспорту, оскільки саме він відіграє важливу роль та має великий вплив на розвиток сучасної економіки, забезпечення матеріального обміну між областями, задоволення потреб населення у перевезеннях.

Внутрішньогалузеві пріоритети – це переважне зростання окремих підгалузей в межах певної області, (наприклад, добувна або обробна промис-

ловість, рослинництво чи тваринництво, будівництво жилого чи культурно-побутового призначення тощо). У сфері промисловості випереджальні темпи характерні саме для базових областей (паливно-енергетичного комплексу, металургії, машинобудування, хімічної промисловості). Одночасно відбувається удосконалення їх структури, технічної бази, системи організації управління виробництвом.

Внутрішньовиробничі пріоритети пов'язані з прискоренням розвитку внутрішньовиробничих об'єднань і підприємств, зокрема наукових та технічних підрозділів виробничих об'єднань і підприємств. Як завершальні ланки в системі «наука – виробництво» вони чинять значний вплив на темпи і масштаби реалізації наукових і технічних досягнень. Прикладом внутрішньовиробничих пріоритетів може слугувати і випереджальний розвиток допоміжного та обслуговувального виробництва. До внутрішньовиробничих пріоритетів також можна віднести подолання диспропорцій всередині основного виробництва в деяких областях.

Територіальні пріоритети пов'язані з випередженням соціального та економічного розвитку одних регіонів щодо інших. Їх встановлення зумовлюється різним рівнем соціального та економічного розвитку регіонів країни, які склалися історично, та необхідністю їхнього зближення. Прискорення комплексного розвитку господарства всіх регіонів з метою зближення рівнів їх соціального і економічного розвитку – є одним із важливих завдань сучасного економічного розвитку України.

Методологічним аспектом теорії пріоритетів є необхідність правильного визначення цілей і функцій пріоритетного розвитку. Цілі пріоритетного розвитку визначаються, виходячи з розбіжності між зростанням потреб і можливостями їх задоволення. *Цілі пріоритетів* – це те, заради чого в кінцевому підсумку встановлюються пріоритети. *Функції пріоритетів* – це конкретні завдання, які треба виконати для досягнення поставлених цілей.

Існують наступні основні функції пріоритетів: *усунення диспропорцій*, що склалися, та внесення прогресивних змін в економічні пропорції і структуру господарства, *участь у міжнародному поділі праці*, *забезпечення науково-технічного прогресу і зближення рівнів соціального та економічного розвитку*.

У методології визначення господарських пріоритетів важливою є проблема вибору показників. Наскільки існують різноманітні пріоритети та їх властивості, настільки численними є і їх конкретні показники, які можуть бути розподілені на *цільові, ресурсні, показники ефективності і власної пріоритетності*.

Цільовими вважають ті показники, за допомогою яких можна визначити пріоритети і їх альтернативи. До таких показників відносимо – обсяги виробництва, якісні параметри продукції і послуг, рівні соціальних стандартів. Кожна альтернатива може мати свої кількісні величини цих показників. Сума обчислених показників по всіх цілях з урахуванням їх пріоритетності складає середній цільовий показник, який дає можливість порівнювати альтернативні варіанти.

Ресурсні показники – це показники витрачання різних видів виробничих ресурсів: основних виробничих і невиробничих фондів, капітальних вкладень, природних і трудових ресурсів. Особливе значення мають показники використання дефіцитних видів ресурсів.

Показники ефективності характеризують господарський ефект у розрахунку на одиницю виробничих ресурсів. Вони є важливою характеристикою економічного зростання в цілому, пріоритетного розвитку областей та районів. Ці показники потрібні для визначення й обґрунтування найбільш раціональних шляхів вирішення соціально-економічних проблем. Правильне їх визначення та аналіз дають можливість запобігти непомірно високим витратам на виробництво споживчих вартостей.

Отже, *показники пріоритетності* характеризують масштаби і динаміку процесу пріоритетного розвитку, а також ступінь пріоритетності. Їх використовують при прогнозуванні і плануванні пропорцій розвитку господарства країни, розподілу виробничих ресурсів та для оцінки якості комплексних територіальних програм та їх проектів.

Усебічна інтенсифікація виробництва вимагає приведення в дію всієї сукупності не тільки галузевих, а і територіальних чинників підвищення віддачі матеріальних, фінансових і трудових ресурсів суспільства.

Пріоритетні чинники муніципального (регіонального) розвитку визначаються такими факторами:

- зростаючою обмеженістю природних і виробничих ресурсів;
- виникненням нових суспільних потреб і способів їх задоволення;
- соціальними обмеженнями негативних наслідків впливу науково-технічного прогресу на природу і суспільство.

Пріоритетність муніципального розвитку та використання ресурсів на його вирішальних напрямках – основний шлях інтенсифікації економіки муніципального утворення.

В умовах ринкових відносин необхідно більш глибоко враховувати територіальні чинники соціально-економічного розвитку, їх можна поділити на три групи – *джерела, умови, обмеження* – і розглядати у зв'язку з будь-яким процесом чи результатом господарської діяльності.

Фактори джерел економічного зростання до яких належать насамперед різні види трудової діяльності людей.

Фактори умов трудової діяльності – це основні та оборотні фонди, організація виробництва, прискорення науково-технічного прогресу, структурні зрушення, стан природного середовища і т. п.

Фактори обмежень зумовлюють поступове підвищення або зниження економічного зростання виробництва.

Фактори соціально-економічного розвитку регіону завжди діють на певний кінцевий результат або конкретний процес. Тобто, завжди спрямовані на виконання часткових або загальних завдань соціально-економічного розвитку.

Територіальні фактори можна поділити на:

- *міжрайонні* (спеціалізація міст та регіонів на виробництві продукції та наданні послуг для суспільного господарства, удосконалення міжрайон-

них транспортних потоків через усунення зустрічних і економічно невикористаних перевезень; розвиток міжрегіонального кооперування і т. п.);

– *міжгалузеві* (фактори інтенсифікації – формуються внаслідок поглиблення на певній території міжвідомчої спеціалізації, концентрації, централізації та кооперування виробництва);

– *внутрішні* (утворюють комплекс джерел, умов і обмежень в залежності від можливостей більш раціонального використання місцевих ресурсів: трудових ресурсів, корисних копалин, природного середовища і т. п.).

В управлінні муниципальним розвитком посилюється значення якісних факторів, серед яких можна виділити:

1) економічне використання матеріальних ресурсів (сировини, палива і енергії, за рахунок більш глибокої переробки вихідної сировини, широкого впровадження мало – відходних і безвідходних технологій);

2) науково-технічний прогрес (посилення інноваційних процесів, які охоплюють також асортимент продукції, технології її виготовлення, технічні засоби виробництва);

3) організацію та управління господарством (забезпечення ефективної взаємодії факторів виробництва).

Ефект від обліку факторів муниципального розвитку може виявитися лише в процесі територіального управління. Приведення їх в дію дає можливість краще використовувати муниципальний природно-господарський потенціал, зокрема підвищити продуктивність роботи, фондівдачу, знизити капітало- і матеріаломісткість виробництва, забезпечити раціональне природокористування і охорону природного середовища.

Отже, створення і розширення міжгалузевих форм господарювання та їх узгодження з галузевими, формування муниципальних структур створення сукупного суспільного продукту в узгодженні з галузевими структурами, як і інші умови міжгалузевих взаємодій, стають обов'язковими факторами інтенсифікації муниципального розвитку економіки.

Наявність кардинальних змін господарського механізму сприяє повному використанню наявних резервів інтенсифікації муниципальной економіки, в першу чергу за рахунок структурних чинників. Реальне використання останніх в економіці можливе лише через підприємство, його виробничий колектив, де повною мірою розкриваються ініціатива, самостійність і підприємництво, яке характеризує міру участі соціальних спільнот у вирішенні проблем власного матеріального забезпечення місцевих потреб.

Поглиблення галузевого та територіального поділу праці призводить до зростання ролі територіальних факторів інтенсифікації. Цьому також сприяють процеси зростаючої концентрації в містах та регіонах об'єктів виробничого та невиробничого призначення, подальше збільшення потреб підприємств і організацій у спільному використанні інфраструктури, а також в об'єднанні сил і засобів для забезпечення належної охорони природного середовища.

На сьогодні все більшого значення набувають економічні фактори інтенсифікації муниципального розвитку. Прискорені темпи наукового та тех-

нічного прогресу сприяють залученню до суспільного виробництва нових ресурсів. За таких умов зростає потреба щодо посилення економізації продуктивних сил, які необхідно пристосувати до нових вимог ресурсозбереження та охорони природного середовища. Для задоволення такої потреби, у сфері матеріального виробництва, необхідно створити специфічну сферу діяльності, яка буде спрямована на відтворення та охорону природних ресурсів і навколишнього середовища.

2. Управлінська стратегія і сценарії муніципального розвитку

Основні завдання муніципального планування передбачають: забезпечення оптимального розвитку господарства муніципальних утворень в єдиному господарському комплексі держави; вдосконалення, спеціалізація територій; установлення оптимальних пропорцій; ефективне використання трудових і природних ресурсів та виробничих потужностей; раціоналізацію розміщення продуктивних сил.

Стратегічному плануванню муніципального розвитку характерні такі стадії:

- розроблення концепції регіонального розвитку;
- обґрунтування важливих пропорцій;
- становлення системи цільових програм.

Управлінська стратегія – є системою концептуальних положень про найбільш ефективні напрямки розвитку регіональних, муніципальних систем, вирішенням великих територіальних проблем та розміщенням продуктивних сил країни.

Система концептуальних положень управлінської стратегії може бути спрямована на вирішення таких завдань:

- досягти економічних і соціальних цілей розширеного відтворення в перспективі;
- комплексного використання природних умов і охорону навколишнього природного середовища;
- ефективного територіального поділу праці та доцільну міжрайонну інтеграцію;
- розширеного відтворення регіональних систем і формування для цього відповідних територіальних і міжгалузевих пропорцій;
- впровадження диференційованої регіональної соціально-економічної і науково-технічної політики;
- поступове зближення матеріального і культурного рівнів життя населення в різних регіонах і зонах країни.

Використання управлінської стратегії передбачає орієнтування на найбільш ефективні напрямки розвитку муніципальних систем та вирішення об'єктивних розбіжностей відтворення. Проявами територіального аспекту

розширеного відтворення є дві взаємопов'язані форми, кожна з яких містить повне значення для планового розвитку суспільного господарства. Перша форма виступає вираженням взаємовідносин між громадським господарством та його муніципальною системою, друга – взаємопов'язана із необхідністю забезпечення комплексного розвитку територіальних та адміністративних утворень.

Найважливішими характеристиками управлінської стратегії є:

- використання історичного підходу до її обробки їх реалізації;
- дотримання системності під час визначення перспектив розвитку та взаємодії елементів продуктивних сил і компонентів природного середовища;
- забезпечення єдності і суперечливості відтвореного і проблемного аспектів управлінської стратегії;
- поєднання централізованих і децентралізованих форм стратегії;
- встановлення відповідності якісних характеристик генеральних напрямків з їх можливими кількісними параметрами;
- передбачення наявних об'єктивних розбіжностей в просторовому аспекті розширеного відтворення.

Соціальні, економічні, наукові та технічні напрями управлінської стратегії розвитку продуктивних сил є вихідними щодо вирішення довгострокових завдань комплексного територіального управління. Важливо, щоб стратегія чітко визначала місце муніципальних утворень в територіальному та міжнародному поділі праці та потенційні матеріальні, речові, фінансові та трудові ресурси, на які може розраховувати кожна територіальна громада (муніципальне утворення), кожен регіон в перспективі.

Для підвищення наукової обґрунтованості управлінської стратегії муніципального розвитку важливо проаналізувати наявні ідеї, гіпотези та проблеми удосконалення територіальної організації суспільного господарства на різних етапах перед прогностичними дослідженнями. Управлінську стратегію муніципального розвитку можна розрахувати лише на певний етап, оскільки з часом, внаслідок впливу численних факторів загальнонаціонального та регіонального розвитку стратегія може значною мірою змінюватися. Варто пам'ятати, що формуючи нову управлінську стратегію, не можна механічно відкидати всі положення та принципи попередньої стратегії.

Управлінська стратегія муніципального розвитку повинна будуватися з урахуванням закономірностей соціального і економічного розвитку муніципальних систем, регіонів і країни в цілому. При її розробці слід враховувати фактори, які є вирішальними у визначенні залежності і взаємозв'язків муніципальних систем та вирішенні великих територіальних проблем. При цьому важливо правильно визначити економічні та соціальні параметри розвитку громадського господарства на території та більш надійний шлях міжрайонної взаємодії з огляду на використання всіх переваг територіального поділу праці.

Серед можливих шляхів реалізації управлінської стратегії важливим є *сценарний підхід* у визначенні перспектив соціально-економічного розвит-

ку муніципального утворення. Проте слід враховувати, що він може бути ефективним за наявності суб'єкта управління муніципальною економічною системою з реальними повноваженнями і зацікавленістю у реалізації муніципальних інтересів. Якщо такого суб'єкта немає, сценарний підхід залишається лише методом аналізу ситуацій розвитку систем.

Порядок і методи реалізації сценарного підходу по суті є синтезом наявних методів комплексного дослідження, прогнозування та розробки нових оригінальних підходів. Стрижень сценарного підходу – аналіз різних інтересів, які існують у процесі функціонування муніципальної господарської системи, і її потенційних резервів. Головним завданням аналізу при сценарному підході є виявлення проблем, що виникають в процесі розвитку господарської системи, та оцінка резервів інтенсифікації господарства, на підставі якої розробляються концепції розвитку муніципального утворення та сценарії його реалізації. Така концепція є системою поглядів на проблеми, їх взаємозв'язок, потенційні можливості та шляхи вирішення, про зв'язок з іншими системами суспільного господарства. Все це можна назвати систематизованими напрямками розвитку муніципальної господарської системи. Сценарій розвитку муніципальної господарської системи повинен містити кількісні та якісні характеристики і визначати можливі шляхи їх отримання.

Сценарій з одного боку – це «інструмент упорядкування власного розуміння про альтернативи розвитку зовнішнього середовища, в якому необхідно буде приймати рішення, а з іншого боку – визначення організаційних заходів, які б допомогли перетворити очікування (мрії) в реальне майбутнє» [238, р.10].

Розробка сценаріїв може здійснюватися у напрямках від проблем, які вирішуються, і від потенційних резервів розвитку (інтенсифікації) господарства муніципального утворення. Послідовність розробки сценарію у разі, якщо відправним пунктом є проблеми:

– визначити пріоритети в черговості й ступенях вирішення проблем (висуваючи гіпотези про пріоритети ми отримуємо можливість скласти декілька сценаріїв, які матимуть загальне ядро);

– на основі результатів першого етапу зробити висновки про принципові можливості та ступені залучення в обіг резервів інтенсифікації (зв'язок між мірою вирішення проблеми та залучення резервів визначається єдністю і доцільністю самої муніципальної господарської системи, для якої розробляють сценарії);

– отримавши результати другого етапу будуємо кількісні гіпотези про рівень використання резервів інтенсифікації;

– за допомогою сформованих гіпотез про залучення резервів та їх кількісних оцінок будуємо кількісні параметри (макропоказники), які характеризують господарську систему;

– на основі результатів розрахунків четвертого етапу даємо оцінку потреб у ресурсах для реалізації цього сценарію, здійснюємо аналіз економічних балансів, розраховуємо баланси зовнішньоекономічної діяльності і т. п.

Виходячи з потенційних резервів розвитку, при розробці сценарію розвитку господарства муніципального утворення будемо мати іншу послідовність дій:

- формування сценаріїв спирається на аналіз резервів інтенсифікації господарства МУ, різні гіпотези щодо використання цих резервів;
- необхідність класифікації гіпотез щодо використання резервів інтенсифікації та їх ешелонування в часу ставить вимогу розроблення та проведення певного комплексу заходів по залученню резервів;
- встановлені якісні параметри майбутнього стану системи і кількісна оцінка залучених резервів надають можливість побудувати кількісні параметри (макропоказники) економічної системи.

Під час розроблення сценарію, ґрунтуючись на існуючих проблемах, головним завданням є виявлення того, в якому стані перебуватиме система при зосередженні уваги лише на вирішенні тієї або іншої проблеми, а виходячи з потенційних резервів розвитку, визначити вплив на розвиток системи в цілому і при його орієнтації на використання тих чи інших потенційних резервів. Вказані два підходи не є альтернативними, вони можуть використовуватися під час розробки сценаріїв для однієї муніципальної системи.

На закінчення етапу розробки варіантів реалізації концепції розвитку муніципальної господарської системи здійснюють їх порівняльний аналіз і вибір «стрижневого» сценарію. Це одна з відповідальних процедур у сценарному підході. З її допомогою можна знайти рішення, за якого були б найкраще збалансовані різні інтереси учасників муніципального відтворювального процесу. Крім того варто враховувати якісні і кількісні вираження інтересів, їх можливі розбіжності. У зв'язку з цим найбільш вдалим може бути *векторний критерій*, компоненти якого і є відображенням різних інтересів.

Основними елементами векторного критерію є такі зміни:

- 1) ролі муніципального утворення в територіальному поділі праці за рахунок використання та переробки унікальних природних ресурсів. Цьому елементу вектора характерні кілька кількісних параметрів, які можуть бути використані для характеристики зміни ролі регіону в територіальному поділі праці: частка продукції муніципального утворення в обсязі виробництва аналогічної продукції країни, місце її в експортних можливостях країни та ін.;
- 2) ролі муніципального утворення в територіальному поділі праці за рахунок переробних виробництв;
- 3) зовнішньоекономічного потенціалу муніципального утворення, підвищення експортних можливостей;
- 4) екологічної ситуації в муніципальному утворенні та його зонах;
- 5) рівня життя населення муніципального утворення та його співвідношення з рівнем життя в інших муніципальних утвореннях країни;
- 6) ефективності використання трудових ресурсів, мінеральної сировини і потенціалу господарства території;

- 7) рівня використання резервів інтенсифікації господарства території;
- 8) потенціалу майбутнього розвитку господарства муніципального утворення.

Кінцевим етапом розроблення сценарію комплексної схеми розвитку господарства території є формування політики муніципального розвитку, яке б створило умови для всіх учасників відтворювального процесу на досягнення параметрів обраного сценарію.

3. Політика муніципального розвитку і напрями її реалізації

Зміст політики муніципального розвитку полягає в удосконалюванні матеріального й духовного виробництва й соціальних умов життя населення муніципального утворення на базі сучасних технологій і взаємовигідного подолу праці з іншими муніципальними утвореннями й державними органами. Основу політики муніципального розвитку становлять стратегічні орієнтири.

Муніципальна політика – це мистецтво управління муніципальним утворенням, ведення муніципальних справ, зміст діяльності муніципальних органів влади. Усякі елементи муніципального управління здобувають політичний характер, якщо зачіпають інтереси соціальних груп, класів, широких верств населення. Муніципальна політика завжди виступає відображенням певних інтересів, насамперед соціально-економічних, вона впливає з економічного стану муніципального утворення і є ефективною, якщо відповідає потребам розвитку [28].

На думку В. Кампо *муніципальна (комунальна) політика* – діяльність державних, громадських і політичних організацій щодо здійснення закріплених в Конституції і законах положень про місцеве самоврядування, їх вдосконалення, визначення пріоритетів у різних сферах місцевого життя тощо.

Державну політику муніципального розвитку можна визначити, як цілеспрямовану діяльність держави з метою подолання чи попередження суспільних проблем у цій сфері, до яких залучено сукупність об'єктів і суб'єктів місцевого самоврядування.

Процес формування політики муніципального розвитку можна розбити на взаємозалежні і взаємовизначальні елементи:

- *соціальної політики* – сукупність дій, спрямованих на зміну умов роботи і життя людей (населення муніципального утворення);
- *структурної політики* – сукупність дій, метою яких є зміна структурних характеристик господарства муніципального утворення та його елементів;
- *політики розміщення* – дії з раціоналізації територіальної організації господарства муніципального утворення;
- *інвестиційної політики* – дії, спрямовані на забезпечення пріоритетних напрямів інвестицій.

Для реалізації вказаних елементів можна застосовувати адміністративні, економічні та змішані методи. Переваги тих або інших методів залежать від багатьох умов, у тому числі від умов господарства, які склалися, господарського законодавства, сфери реалізації політики.

Для змішаних та економічних методів є характерним охоплення:

- політики цін;
- податкової політики і політики платежів;
- кредитної політики;
- політики дотацій і субсидій;
- лізингової політики;
- зовнішньоекономічної політики;
- розвитку законодавства та прийняття підзаконних актів.

Збалансоване використання таких важелів дає можливість отримати бажані результати при реалізації стрижневого сценарію розвитку господарства муніципального утворення, регіону.

Таким чином, удосконалення управління муніципальним розвитком, яке направлене на здійснення трансформаційних процесів в соціально-економічних системах неможливе без врахування потенціалу та наявних резервів територій, ринкових механізмів господарювання. Регулювання муніципального економічного розвитку активізує господарську діяльність у муніципальних утвореннях за рахунок запровадження нових виробничих відносин і поліпшення використання природно-ресурсного та економічного потенціалу.

Запитання для самоконтролю:

1. Що таке муніципальна соціально-економічна політика?
2. Яка мета формування механізму контролю соціально-економічного розвитку?
3. Як удосконалюється система управління?
4. Назвіть складові підготовки планів, програм та проектів для органів місцевого самоврядування, виокремивши ефективні інструменти і варіанти регіонального розвитку.
5. Чому у містах необхідне стратегічне управління (політичні, соціальні, економічні стимули)?
6. Проаналізуйте участь іноземців у житті територіальної громади в Україні.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Місто Львів вважають духовним, культурним, історичним та науково-освітнім центром України. Чи може наведена характеристика слугувати приводом для надання м. Львову спеціального статусу? За якими критеріями був наданий спеціальний статус містам Києву та Севастополю?

Завдання 2.

З'ясуйте, яка роль Ради Європи у розробці, законодавчому супроводі та аналізі застосування міжнародних стандартів місцевого самоврядування державами-учасницями Ради Європи.

Завдання 3.

Проаналізуйте наявні способи вирішення питання про об'єднання територіальних громад в Україні; наведіть статистичні дані за 2013–2014 роки.

Дві територіальні громади сусідніх сіл М. (проживає 450 мешканців, з них 20 іноземців, 100 неповнолітніх) і В. (проживає 500 мешканців, з них 25 іноземців, 120 неповнолітніх) на сесіях своїх рад доручили своїм головам провести об'єднану сесію і вирішити питання про об'єднання цих територіальних громад для зміцнення матеріально-фінансової основи з метою забезпечення успішного вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення. Присутній на одній із сесій завідувач юридичного відділу районної ради пояснив депутатам, що сільська рада не є уповноважена вирішувати таке питання, зсилаючись на відповідні положення чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проаналізуйте порядок утворення, реорганізації та ліквідації територіальних громад, особливості та принципи їх об'єднання. Підготуйте аргументовану відповідь депутатам сільських рад та сільським головам відповідних територіальних громад сіл М. і В. щодо ймовірного порядку вирішення цього питання (опишіть всі можливі способи вирішення питання щодо об'єднання відповідних територіальних громад сіл М. і В.).

Завдання 4.

5 грудня 2014 р. на сесії міської ради слухалося питання про прийняття статуту територіальної громади міста А. Попередньо дане питання було предметом громадського слухання, яке відбулося 28.11.2014. Для участі у громадському слуханні зареєструвалося 500 осіб, серед них викладачі та студенти ВНЗ міста А.; пенсіонери; іноземці, які проживають понад 5 років у місті тощо.

Проаналізуйте особливості здійснення партисипативної демократії в Україні (громадські слухання, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення). Роз'ясніть письмово порядок проведення громадських слухань (від висловлення ініціативи до прийняття рішення).

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Стратегія розвитку муніципальних установ – це:

- а) сукупність технологій забезпечення стабільного розвитку муніципальних установ;
- б) статут розвитку муніципальних установ, затверджений органами місцевого самоврядування;
- в) система показників розвитку муніципальних установ у довгостроковому періоді;
- г) система принципів і положень, кількісних та якісних параметрів, орієнтованих на досягнення певних соціально-економічних результатів його розвитку у віддаленій перспективі;

- д) усі відповіді правильні;
- е) правильних відповідей немає.

2. Яка мета та завдання муніципальної політики?

- а) напрямки підвищення добробуту населення;
- б) підвищення рівня розвитку окремих галузей;
- в) комплексне підвищення добробуту громади;
- г) покращення благоустрою міста.

3. Муніципальне управління – це:

- а) наукова дисципліна в системі економічних знань, яка вивчає управління соціально-економічними системами різноманітного рангу;
- б) форма управління місцевою (муніципальною) власністю;
- в) право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення у межах Конституції і законів;
- г) правильні відповіді «а» і «б».

4. Яке з тверджень є помилковим?

- а) кількість областей в Україні – 26;
- б) містами загальнодержавного підпорядкування в Україні є Київ і Севастополь;
- в) об'єктами державної регіональної економічної політики є територіальні утворення, в межах яких здійснюються державне управління та місцеве самоврядування;
- г) проект програми економічного і соціального розвитку області розробляється облдержадміністрацією.

5. Органом місцевого самоврядування в Україні є ...

- а) Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, місцевого самоврядування й діяльності рад;
- б) Управління регіональної економічної політики Міністерства економіки України;
- в) місцева рада;
- г) місцева державна адміністрація;
- д) управління економіки місцевої державної адміністрації.

6. Рекомендований тип регіональної політики щодо працепересичених регіонів з метою комплексного розвитку на основі раціонального використання власних можливостей:

- а) заохочення дрібнотоварного укладу;
- б) залучення іноземного капіталу;
- в) підтримка підприємництва за рахунок податкових пільг.

7. Структурна неоднорідність простору країни в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному та політичному аспектах є:

- а) передумовою регіональної політики;
- б) перешкодою для здійснення регіональної політики;

в) результатом регіональної політики.

8. У структурі муніципального господарства НЕ виділяється елемент:

- а) муніципальні підприємства;
- б) органи місцевого самоврядування;
- в) муніципальний менеджмент.

9. Рішення органа місцевого самоврядування у разі його невідповідності закону має право скасувати:

- а) Президент України;
- б) Верховна Рада України;
- в) Суд;
- г) Орган місцевого самоврядування вищого рівня;
- д) Місцева державна адміністрація відповідного рівня.

10. У сучасних умовах стратегія – це:

- а) конкретний довгостроковий план досягнення конкретної довгострокової мети;
- б) довгостроковий якісно визначений напрямок розвитку організації, стосується сфери, засобів і форм її діяльності, системи взаємин всередині організації, а також її позиція в навколишньому середовищі, що приводить організацію до її цілей;
- в) набір дій вигідних керівництву організації.

11. Система місцевого самоврядування в Україні включає:

- а) територіальну раду, органи самоорганізації населення;
- б) сільську, селищну, міську раду;
- в) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- г) усі відповіді правильні.

12. Державне управління регіонами:

- а) пряме державне управління на місцях;
- б) це гарантоване державою право і реальна здатність територіальної громади самостійно чи під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах наявного державного законодавства;
- в) управлінська діяльність, що здійснюється через адміністрацію, призначену центральними або іншими вищими органами влади;
- г) правильні відповіді «а» та «б»;
- д) правильні відповіді «а» та «в».

13. Структурно-логічна схема програми розвитку регіону передбачає здійснення таких етапів:

- а) загальна характеристика соціально-економічної ситуації;
- б) мета та основні напрями стратегії розвитку регіону;
- в) перспективи соціального розвитку та стратегія економічного зростання;
- г) забезпечення здійснення регіональної соціально-економічної політики та удосконалення управління соціальним і економічним розвитком регіону.

14. Загальну концепцію місцевого самоврядування формує:

- а) Кабінет Міністрів України;
- б) Верховна Рада України;
- в) управління територіальним розвитком;
- г) немає правильної відповіді.

15. Фактори, що сприяють створенню проблем щодо розвитку систем державного та регіонального управління:

- а) традиційне застосування локального підходу до здійснення перетворень системи державного управління;
- б) недостатній рівень теоретико-методологічного опрацювання вирішуваних проблем;
- в) не створені належні умови для забезпечення задовільних темпів підготовки управлінських кадрів нової генерації;
- г) високий рівень централізації прийняття рішень із впровадження заходів, що обмежує самостійність інших органів управління.

Теми рефератів:

1. Методологія планування і прогнозування розвитку муніципального утворення.
2. Формулювання місії та основних стратегічних орієнтирів.
3. Ефективність комплексних програм розвитку муніципальних утворень: критерії оцінки.
4. Пріоритети та муніципальна політика розвитку муніципалітету.
5. Інвестиційні проекти на території муніципалітету.
6. Участь населення в прийнятті та реалізації муніципальної стратегії.

Розділ 3.

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ

Тема 16. Система місцевих фінансів

План

1. Поняття місцевих фінансів.
2. Місцеві податки і збори.
3. Місцеві бюджети та їх місце в бюджетній системі України.
4. Бюджетна класифікація.

Ключові слова: бюджет, бюджетна класифікація, бюджетна система, бюджетний дефіцит, видатки бюджету, дефіцит бюджету, доходи бюджету, класифікація фінансування бюджету, місцевий бюджет, місцеві податки, місцеві збори, місцеві фінанси, принцип, профіцит бюджету.

1. Поняття місцевих фінансів

Процес становлення місцевих фінансів України розпочався в 90-х роках. Поступово відбувається формування структури системи місцевих фінансових інститутів України в якій утворюються такі інститути: самостійні місцеві бюджети, комунальна форма власності, фінанси комунальних підприємств, комунальні платежі, позабюджетні, валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування, місцеві податки і збори, комунальний кредит.

Законодавчою основою формування фінансів місцевих органів влади в Україні є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятий 21 травня 1997 р. У відповідності до положень цього Закону передбачається, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, позабюджетні цільові та інші кошти, земля, природні ресурси, які знаходяться в комунальній власності.

За В. Кравченком *місцеві фінанси* – це «система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих» [101, с. 43]. На думку В. Базидевич та Л. Баластрик «місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання дохо-

дів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань» [8, с. 93]. Дослідник П. Бечко і інші вважають, що «місцеві фінанси – це сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій» [16, с. 180].

Науковець В. Пилін під місцевими фінансами розуміє «сукупність грошових коштів, що формуються і використовуються для вирішення питань місцевого значення» [172, с. 400].

З викладеного зрозуміло, що автори ототожнюють поняття «місцеві фінанси» і «муніципальні фінанси». Так, О. Заверуха стверджує, що місцеві фінанси є «сукупністю відносин, врегульованих нормами фінансового права, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями з приводу формування, розподілу та використання фондів грошових засобів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних і делегованих державою повноважень» [78, с. 5] (рис. 16.1).

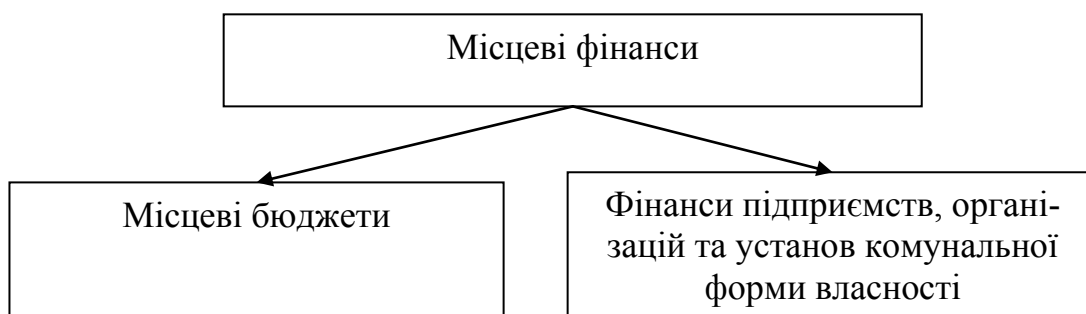


Рис. 16.1. Склад місцевих фінансів

За В. Кравченком *місцеві фінанси включають у себе наступні елементи:*

1. Видатки:

1.1. *Відповідно їх економічного призначення:*

- поточними або адміністративними;
- розвитку (капітальними, інвестиційними).

1.2. *Залежно від завдань, які фінансуються:*

- фінансуванню власних повноважень;
- фінансуванню делегованих повноважень.

1.3. *За функціональним поділом:*

- обов'язковими, тобто видатки, спрямовані на виконання обов'язкових завдань, покладених на всі органи місцевої влади;
- факультативними.

2. Доходи:

за економічним призначенням:

– *власними* – це доходи, на основі власних рішень та за рахунок джерел, визначених органами місцевого самоврядування. До власних доходів належать місцеві податки і збори, доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності комунальних (муніципальних) підприємств, комунальні платежі, а також доходи за рахунок комунальних кредитів та позик;

– *переданими* – це доходи, що передаються місцевій владі центральною владою або органами влади вищого територіального рівня;

– *закріпленими* – це одна з форм переданих доходів місцевим органам влади на стабільній, довгостроковій основі. До відома: в радянський період вони фактично ототожнювалися;

– *регульованими* – одна з форм доходів, що передаються центральною владою місцевим органам влади, або з бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня. Порядок передачі та розміри регульованих доходів в Україні щороку встановлюються в Законі «Про Державний бюджет», а також їх визначено БКУ.

за джерелами надходження:

– *податковими* – обов’язкові платежі, які надходять до бюджету внаслідок виконання платниками податкового законодавства;

– *неподатковими* – платежі, доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності підприємств комунальної (муніципальної) форми власності, доходи за рахунок кредитів та позик, а також трансферти від центральної влади та органів влади вищого територіального рівня.

3. Формування доходів відбувається за рахунок:

- місцевих податків і зборів
- частки загальнодержавних податків
- комунальних платежів
- доходів від майна та землі, що належить місцевій владі
- доходів комунальних підприємств
- кредитів
- комунальних позик
- трансфертів.

Із зазначеного не зрозуміло, що підпадає під поняття «інші фінансові ресурси». Під іншими фінансовими ресурсами, мабуть, слід розуміти кошти, що передаються місцевим бюджетам з Державного бюджету України та інше.

4. Місцеві фінансові інститути формуються за рахунок:

- громадських послуг
- самостійних місцевих бюджетів
- комунальної форми власності
- позабюджетних валютних, цільових фондів
- фінансів комунальних підприємств.

Крім того, В. Кравченко до інститутів місцевих фінансів відносить не тільки місцеві бюджети, позабюджетні валютні, цільові фонди, місцеві податки і збори, комунальний кредит, фінанси комунальних підприємств та інше, і зазначає, що з практики деяких країн відомий ще один елемент – це так зване комунальне страхування, прототипом якого у царській Росії було «земське страхування» [209, с. 220].

5. Суб'єкти:

- територіальна громада;
- міська, селищна, сільська Ради;
- голова міст, селищ та сіл;
- обласна, Київська та Севастопольська міська, районна, районні в містах Києві і Севастополі державні адміністрації;
- обласна, Київська та Севастопольська міська, районна, районні в містах Києві і Севастополі ради;
- Рада Міністрів АРК;
- Верховна Рада АРК;
- Міністерство фінансів України;
- Кабінет Міністрів України;
- Верховна Рада України.

6. Об'єкти:

- фінансові ресурси у фондových формах;
- фінансові ресурси у не фондových формах.

7. Взаємовідносини:

- між суб'єктами системи;
- між місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави [194, с. 20–21].

Перечислені основні структурні елементи є комплексним відображенням системи місцевих фінансів, її ролі в економічній системі держави, але ця система набагато складніша і має свої особливості в кожній країні. Вказані структурні елементи виявлено майже в усіх європейських країнах, що мають сформовані фінансові системи місцевих органів влади. В Україні така система перебуває на стадії становлення.

Таким чином, місцеві фінанси – це система соціально-економічних відносин, яка функціонує з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів територіальними громадами та органами місцевого самоврядування для виконання власних та делегованих державою повноважень для економічного і соціального розвитку відповідних територій. Їх роль і значення у фінансовій системі держави безпосередньо залежить від обсягу функцій та завдань, які покладаються на місцеві органи влади.

2. Місцеві податки і збори

Місцеві податки та збори – є обов'язковими платежами, сума яких згідно із законодавством України встановлюється органом місцевого само-

врядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста чи об'єднання сіл) та які зараховуються до її місцевого бюджету [111].

Місцеві податки (збори) – це платежі, які спрямовуються виключно до бюджету місцевого самоврядування.

Слід погодитися з думкою М. Черновської, яка зазначає, що «місцеві податки та збори мають формувати в собі ту частину дохідної бази місцевих бюджетів, щодо якої центральні органи влади не мають жодних повноважень. Ці кошти повинні бути власністю місцевого самоврядування, на яке вони опираються при виконанні своїх завдань і функцій» [214].

Таким чином, під поняттям місцевих податків та зборів варто розуміти обов'язкові платежі, які здійснюються на певній, чітко визначеній адміністративно-територіальній одиниці та сплачуються до місцевих бюджетів для виконання останніми покладених на них функцій.

Більшість зарубіжних країн в основу фінансової незалежності місцевої влади поклали саме місцеві податки, перелік яких є досить великим, наприклад, у Німеччині – 55, у Бельгії – 100, у Франції – понад 40 тощо. За таких умов місцеві податки та збори виступають одним із основних джерел доходів місцевих бюджетів.

Чим більша роль у формуванні місцевих бюджетів відводиться місцевим податкам, тим вище рівень розвитку держави, тому їх питома вага у доходах місцевих бюджетів має визначальне значення [230, с. 95].

Після здобуття незалежності перед Україною постали завдання становлення такої податкової системи, яка відповідає ринковим умовам та нормам правового суспільства. В Законі України «Про систему оподаткування» [167, ст. 15], а також у Декреті Кабінету Міністрів «Про місцеві податки і збори» був визначений повний перелік місцевих податків і зборів: «податок з реклами; комунальний податок; збір за припаркування автотранспорту; ринковий збір; збір за видачу ордера на квартиру; курортний збір; збір за участь у бігах на іподромі; збір за виграш на бігах на іподромі; збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; збір за право використання місцевої символіки; збір за право проведення кіно- і телезйомок; збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей; збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг; збір з власників собак» [164, ст. 1].

Крім того, Декретом Кабінету Міністрів «Про місцеві податки і збори» до цього переліку додано ще один податок: податок з продажу імпортованих товарів. З 2004 року виключені з переліку: «готельний збір та збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон. Вказані місцеві податки і збори були покликані забезпечити основні надходження до бюджетів міських, селищних і сільських рад, підтримати і розвивати місцеву інфраструктуру, роль якої дедалі зростає у проведенні соціальної та економічної політики» [82, с. 32–33].

Однак, вказані податки та збори ситуацію не покращили, тому що на місцевому рівні були відсутні об'єкти оподаткування. Наприклад, в м. Уж-

городі із 14 видів місцевих зборів справлялися лише 5 з них [10, с. 38]. І такі приклади є непоодинокими.

Певний вплив на фінансову забезпеченість місцевих бюджетів, передусім бюджетів місцевого самоврядування, справила бюджетна та податкова реформа, проведена в 2010–2011 рр. У притягтий Податковий кодекс України (далі ПК України) було внесено зміни до переліку місцевих податків і зборів (рис. 16.2) [151]. Із двох податків і 12 зборів виключені ті, які вважаються економічно недоцільними та замінені на інші, а саме: переданий загальнодержавний податок – єдиний податок, уведений податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, введені збори за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збори за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір [135, с. 47]. Тобто, на законодавчому рівні значно зменшено перелік місцевих податків та зборів. Однак, скасування комунальних податків, ринкових зборів та податків з реклами відчутно вдарило по доходах бюджетів місцевого самоврядування. Сума вказаних податків складала до 90 % у структурі податків і зборів органів місцевого самоврядування.

Необхідність законодавчого забезпечення механізму місцевого самоврядування в Україні забезпечує необхідне правове поле для функціонування місцевих податків і зборів, але створити повноцінний та фінансово самодостатній інститут місцевого самоврядування неможливо без його подальшого реформування.

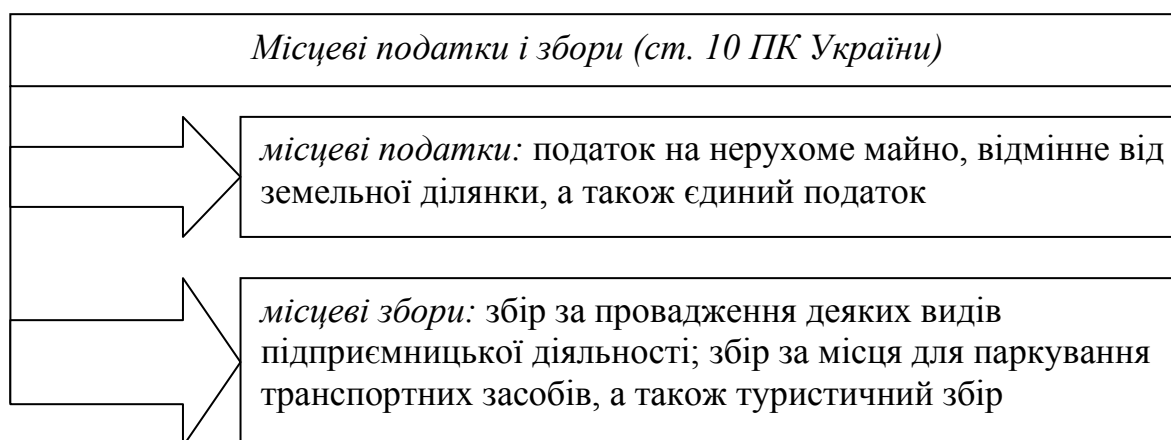


Рис. 16.2. Місцеві податки і збори

Наприклад, надходження від місцевих податків і зборів за 2011 р. складають 2,9 % дохідної частини місцевих бюджетів України, тоді як у країнах Європейського Союзу їх частка сягає 5–30 % (здебільшого завдяки податку на нерухомість). Водночас, слід зазначити, що частка місцевих податків і зборів за 2011 р. зросла на 1,9 %, що в основному пов'язано з зарахуванням до їх складу єдиного податку [25, с. 68–69].

У той же час система місцевих податків і зборів має певні недоліки, які характеризуються:

- великими затратами місцевих бюджетів зі справляння місцевих податків і зборів, що ледве покриваються надходженнями цих платежів до бюджету;
- відсутністю правових механізмів у органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податків і зборів;
- незначною фіскальною роллю місцевих податків і зборів;
- законодавче закріплення місцевих податків і зборів та їх ставки не враховують реальних можливостей платників податків, а отже, не виконують стимулюючої функції;
- відсутністю у органів місцевого самоврядування права самостійно запроваджувати власні податки і збори на своїй території;
- низькою зацікавленістю місцевих органів влади додатково залучати кошти від справляння місцевих податків і зборів [189].

Таким чином, підвищення ролі місцевих податків і зборів та збільшення частки доходів за їх рахунок є головними напрямками зміцнення місцевих бюджетів, розширення фінансової автономії регіонів. Існування ефективного механізму місцевих податків і зборів є важливим інструментом зміцнення та управління всієї фінансової системи України.

3. Місцеві бюджети та їх місце в бюджетній системі України

У системі місцевих фінансів визначальне місце належить місцевому бюджету. В умовах децентралізації управління фінансовими ресурсами держави роль та значення місцевих бюджетів в структурі місцевих фінансів зростає, по-перше, тому що місцеві бюджети є основними фінансовими інститутами в фінансовій системі органів місцевого самоврядування, по-друге, місцевим бюджетам належить центральне місце в економічній системі держави; по-третє, місцеві бюджети є найбільшою складовою бюджетної системи держави. Місцеві бюджети займають вагоме місце щодо перерозподілу валового національного продукту, здійснення соціального захисту населення, проведення інвестиційної політики та охороні навколишнього природного середовища [22].

Слово «бюджет» походить від старонормандського *bougette*, що перекладається, як шкіряний мішок. Українською мовою «бюджет» – це кошторис прибутків і видатків держави, підприємства тощо на певний період.

«Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [24].

Бюджет – є грошовим вираженням збалансованого розпису доходів та видатків держави, адміністративно-територіальних одиниць (область, район, місто, селище, село), підприємств, установ за певний період.

Бюджетна система – є сукупністю державного бюджету та місцевих бюджетів, побудованою на економічних відносинах, державному і адміністративно-територіальному устрою та врегульована нормами права.

Місцевий бюджет – є системою формування, розподілу й використання фінансових ресурсів для забезпечення та реалізації місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань власних та делегованих [107, с. 10].

Наявний світовий досвід дає можливість стверджувати, що в унітарних країнах поняття місцевого бюджету збігається з поняттям бюджету місцевого самоврядування. Натомість, федеративні країни використовують два види місцевих бюджетів: *бюджети суб'єктів федерації* і *бюджети місцевого самоврядування*.

Отже, місцевий бюджет займає одне з головних місць в системі регулювання економіки держави та є одночасно невід'ємною частиною ринкових відносин та важливим інструментом реалізації державної політики. Бюджетним кодексом України в редакції 2010 р. закріплено 10 принципів, на яких має ґрунтуватися бюджетна система (рис. 16.3). Необхідність дотримання вказаних принципів побудови бюджетної системи, виокремлених у ст. 7 Бюджетного кодексу України, обумовлює ефективність її функціонування у країні. *Принцип* (від лат. – початок, основа) визначається як основні, вихідні положення, установка для якої-небудь теорії, вчення, науки або керівне положення, основне правило діяльності.



Рис. 16.3. 10 принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України

Місцевий бюджет є важливою складовою частиною бюджетної системи України, до складу якої входять Державний бюджет України та місцеві бюджети. Місцеві бюджети та їхня самостійність гарантуються власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальними державними доходами, а також правом самостійного визначення напрямів використання коштів місцевих бюджетів.

Ефективність задоволення основних потреб населення напряму залежить від фінансової самодостатності території. Основу фінансової автономії органів місцевого управління складають місцеві бюджети, які використовують при врегулюванні господарських процесів, розвитку культури та освіти, вирішенні соціальних проблем тощо. Місцеві бюджети є балансовими розрахунками доходів та витрат, які були мобілізовані та витрачені на певній території [88, с. 96]. Саме місцевий бюджет виступає важливим елементом системи фінансового регулювання не лише регіону, але й економіки держави в цілому; його збалансованість та оптимальність являють собою одну з головних умов стабільного економічного зростання; за допомогою бюджетного регулювання можна цілеспрямовано впливати на темпи розвитку суспільного виробництва. Як наслідок, необхідність підвищення ефективності управління соціальними та економічними процесами в регіонах та їх належне фінансове забезпечення на даному етапі розвитку України набуває особливої актуальності [33, с.10].

Місцевий бюджет можемо розглядати у трьох аспектах, а саме як:

– правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право розпоряджатися певними фондами грошових ресурсів та формувати ці ресурси у відповідних фінансових фондах. Відповідно до цього в Україні Державний бюджет затверджується виключно у формі Закону України (відповідно ст. 92 Конституції України), а місцеві бюджети – рішеннями відповідних рад народних депутатів;

– план доходів і видатків (*фінансовий план*) відповідного місцевого органу влади чи самоврядування;

– економічну категорію, оскільки бюджет є закономірним економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом [20, с. 170].

Місцеві бюджети є фондами, які мобілізують основну частину фінансових ресурсів, що необхідні для належного забезпечення соціальних послуг. Дослідивши структуру місцевого бюджету, можемо виокремити такі складові: *загальні та спеціальні фонди*. Для прийняття рішення щодо створення спеціального фонду необхідно дотримуватися основних положень Бюджетного кодексу та закону про Державний бюджет України. Варто зазначити, що і загальний і спеціальний фонд місцевого бюджету складаються з надходжень та видатків. Надходження до бюджету складаються з: доходів бюджету, повернених кредитів до бюджету, коштів від державних та місцевих запозичень, коштів від приватизації державного майна, повернених бюджетних коштів з депозитів, надходжень внаслідок продажів, пред'явлених

цінних паперів. У ст. 64–69 Бюджетного кодексу закріплений перелік доходів за видами місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети можуть бути поділені на *поточний бюджет та бюджет розвитку*. Поточний бюджет може використовуватися для виконання як власних, так і делегованих повноважень. За допомогою коштів поточного бюджету відбувається фінансування установ та закладів, виробничої та соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також фінансування заходів щодо соціального захисту населення. *Кошти бюджету розвитку* направлені на реалізацію програм соціального та економічного розвитку відповідної території, що пов'язані зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, що пов'язані з розширеним відтворенням. Поділ місцевих бюджетів на поточний бюджет і бюджет розвитку встановлює порядок фінансування за умов наявності дефіциту бюджету у зв'язку з недовиконанням доходів бюджету. За таких умов першочергово фінансуються видатки, які включені в поточний бюджет.

Місцевий бюджет є основним фінансовим планом кожної адміністративно-територіальної одиниці, фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. За допомогою місцевих бюджетів суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному і соціальному розрізах. Разом з іншими ланками бюджетної системи місцевий бюджет є одним з головних інструментів реалізації на практиці програм економічного і соціального розвитку як регіонів, так і країни в цілому. Саме місцеві бюджети як основна фінансова база органів місцевого самоврядування посідають особливе місце в бюджетній системі нашої держави. У місцевих бюджетах зосереджується понад 80 % усіх фінансових ресурсів, якими можуть розпоряджатися органи місцевого самоврядування [88, с. 168].

В сучасних умовах хронічна нестача фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та нестабільність їхніх доходних джерел стали проблемою справді загальнодержавної ваги. Як наслідок, на місцях не вирішується найболючіші життєві проблеми людей, занепадають міське господарство, соціально-культурна сфера (освіта, охорона здоров'я, культура), погіршується стан доріг та інших комунікацій міської інфраструктури.

Місцеві бюджети стають основним інструментом реалізації регіональної політики та вирішенням таких важливих завдань, як структурної перебудови економіки, вирівнювання економічного розвитку регіонів та ефективного територіального поділу праці, розвитку місцевого господарства, здійснення житлового будівництва, благоустрою міст, проведенням природоохоронних заходів та ін. [178, с. 399].

Створення нової системи міжбюджетних відносин на основі подальшої децентралізації функцій і повноважень між різними рівнями органів влади та наближення суспільних послуг до місця їх безпосереднього споживання, посилення ролі місцевого самоврядування через запровадження прозорості та стабільної системи взаємовідносин між державним та місцевими бюджета-

ми дозволить залучити активність територіальних громад до наповнення бюджетів, і в першу чергу на видатки, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

В останні роки намітилась тенденція до збільшення дохідної бази місцевих бюджетів. За даними Міністерства фінансів України, доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) в Україні в 2013 р. зросли на 3,46 млрд грн, або на 5,4 %, порівняно з відповідним роком. Згідно з даними Держказначейства, найбільші доходи мали бюджети м. Києва – 8,371 млрд грн, Дніпропетровської обл. – 6,682 млрд грн, Харківської обл. – 4,1 млрд грн. Найменші по Україні доходи мали бюджети Чернівецької обл. – 861,176 млн грн, Тернопільської обл. – 863,999 млн грн, Волинської обл. – 931,521 млн грн, м. Севастополь – 796,852 млн грн [58].

Стратегічним питанням для державної фінансової системи є встановлення та дотримання пропорції між власними доходами місцевих бюджетів та субвенціями і дотаціями, які передаються з державного бюджету. Чим більшою у загальному доході місцевого бюджету є частка власних доходів, тим більшою є її діяльність по збиранню податків та зборів.

Важливою функцією такого механізму є також зростання зацікавленості місцевих органів влади в розвитку підприємництва. Внаслідок такої зацікавленості можна помітити все більшу відданість органів місцевого самоврядування процесу формування сприятливіших умов для підприємств малого та середнього бізнесу. У цьому є механізм зворотної дії: чим більшу кількість фірм ви маєте, тим більша база для збирання податків, а отже і більшими будуть надходження для бюджету.

Таким чином, в сучасних умовах функціонування вітчизняної економіки набуває самостійність, автономія місцевих бюджетів, тобто наявності власних та законодавчо закріплених доходів; стабільності умов надходження грошових коштів до бюджету; можливості самостійно визначати напрямки використання фінансових ресурсів; праві самостійно розпоряджатись вільними бюджетними коштами, а також обмеження, на законодавчому рівні, їх вилучення.

Все це буде сприяти економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, розв'язання проблем фінансової залежності бюджетів місцевого самоврядування від державного бюджету та шляхом забезпечення органів місцевого самоврядування достатніми власними фінансовими ресурсами.

4. Бюджетна класифікація

Бюджетним кодексом України ст. 2 п. 3 визначена бюджетна класифікація як єдина систематизована група доходів, витрат та фінансування бюджету на основі ознак економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та інших ознак відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетну класифікацію України застосовують при: здійсненні контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведенні необхідного аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпеченні загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників. Затверджується бюджетна класифікація та зміни до неї Міністром фінансів України, з неодмінним інформуванням про це Верховної Ради України.

Бюджетна класифікація – це групування доходів та видатків бюджету на основі відповідних ознак, що забезпечує загальнодержавну та міжнародну порівнянність бюджетних даних.

До складових бюджетної класифікації відносимо:

- I – класифікацію доходів бюджету;
- II – класифікацію видатків бюджету;
- III – класифікацію фінансування бюджету;
- IV – класифікацію боргу.

Доходами бюджету є надходження до бюджету, які можуть використовуватися державою для здійснення її функцій та регулюються правовими нормами.

Складові доходів бюджету формуються за рахунок:

- податкових надходжень;
- неподаткових надходжень – добровільних компенсаційних платежів, а також штрафів і пені, що не пов'язані з податковим законодавством;
- доходів від операцій з капіталом;
- трансфертів – безповоротних платежів, отриманих від інших рівнів органів влади, міжнародних установ на безоплатній основі.

Доходи бюджету за порядком зарахування до бюджету коштів можуть бути:

- власними, які можуть формуватися за рахунок надходжень від власних джерел;
- закріпленими, що належать до певного рівня бюджету відповідно до Бюджетного кодексу на довготривалій основі у розмірі територіального надходження або у твердо фіксованому розмірі;
- регульовальними, надходження яких до бюджетів нижчого рівня щорічно визначає Верховна Рада України або представницький орган місцевої влади при затвердженні актів про бюджет.

Видатки бюджету – це кошти, які спрямовуються на здійснення різноманітних програм та заходів, що передбачаються відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум.

Класифікувати видатки бюджету можна на основі:

- 1) функцій, з виконанням яких вони пов'язані (функціональна класифікація), – які дозволяють відслідковувати динаміку зміни державних витрат різноманітного функціонального призначення з метою проведення їх аналізу і прогнозування; організована за класифікацією ООН;

2) економічної характеристики операцій (економічна класифікація) – деталізується використання грошових коштів за їх предметними ознаками (види господарської діяльності), які дозволяють виділити захищені статті щодо:

– поточних платежів, не пов'язаних з придбанням капітальних активів (оплатою комунальних послуг, заробітною платою, нарахуванням, виплатами населенню);

– капітального придбання основного капіталу, створенням державних запасів і резервів, придбанням землі і нематеріальних активів та капітальні трансферти;

– кредитуванням з урахування погашення – платежів з бюджету, пов'язаних з виникнення вимог до інших фінансових об'єктів, які передбачають обов'язкове повернення коштів;

3) ознак головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація) – має на меті оптимізацію кількості головних розпорядників, покращання бюджетного планування і побудови організаційно досконалої системи управління;

4) бюджетних програм (програмна класифікація) – формування бюджету за програмно-цільовим методом, розподіл бюджетних призначень за бюджетними програмами, що є систематизованим переліком заходів, направлених на досягнення загальної мети.

Державний бюджет виділяє також і таємні видатки, які пов'язані з державною таємницею. Як наслідок, не можливо отримати офіційного пояснення щодо їх використання. Зазвичай, таємні видатки направлені на використання в діяльності органів державної влади в інтересах національної безпеки.

Класифікація фінансування бюджету – це групування джерел покриття дефіциту бюджету з метою конкретизації напрямків і обсягів запозичених коштів, а також визначення напрямків витрачання фінансових ресурсів, які утворилися в результаті дефіциту бюджету (платежі на погашення основної суми боргу).

Класифікувати фінансування бюджету та боргу можна за такими типами:

1) за типом кредиторів – можуть бути внутрішніми (надходження від сектора державного управління, від фінансово-кредитних органів) та зовнішніми (позики від міжнародних організацій, міжнародних фінансових організацій, іноземних комерційних банків);

2) за типом боргових зобов'язань (видами фінансового інструменту запозичення) – облігаціями, ощадними сертифікатами, казначейськими зобов'язаннями, депозитами, а також довго-, середньо- та короткостроковими.

Складовими бюджету є загальний та спеціальний фонди.

Спеціальним фондом обліковуються власні кошти бюджетних установ:

1) оплата за послуги, які надаються бюджетними установами (від господарської або виробничої діяльності, за оренду майна, від реалізації майна);

2) інші надходження (подарунки, гранти, грошові кошти за виконання окремих доручень).

Видатками спеціального фонду є:

– бюджетні призначення за рахунок конкретно визначених джерел надходжень;

– гранти і подарунки, отримані на конкретну мету;

– різниця між доходами і витратами спеціального фонду бюджету.

Під час формування бюджету передбачається наявність *резервного фонду* – певного обсягу нерозподілених видатків, які протягом року можуть бути використані для фінансування непередбачених видатків, які не мають постійного характеру та не можуть бути передбаченими під час складання проекту бюджету. Резервний фонд входить до загального фонду бюджету та не може перевищувати 1 % від обсягів його видатків. Рішення щодо виділення коштів приймає Кабінет Міністрів України, який щомісяця звітує про витрачені кошти перед парламентом. Сума коштів, яка може бути виділена з резервного фонду на фінансування одного заходу, не має перевищувати 20 % загальної суми резервного фонду. Крім того, з резервного фонду забороняється використовувати кошти на погашення боргів або збільшення передбачених у бюджеті видатків.

Дефіцит бюджету – це сума, на яку рівень видатків бюджету перевищує рівень надходжень.

Причинами виникнення дефіциту можуть бути:

– спади виробництва;

– зниження ефективності функціонування окремих галузей;

– несвоєчасне проведення структурних змін в економіці або її технічного переоснащення;

– великі воєнні витрати;

– інші фактори, що впливають на соціально-економічне становище країни.

Бюджетний дефіцит – це явище майже постійне в економіці кожної держави. Наявність дефіциту в бюджеті для населення має опосередковане значення. Варто зауважити, що саме населення залучається до повернення коштів залучених для покриття дефіциту за допомогою сплати податків.

Бюджет в Україні може затверджуватися з дефіцитом лише за умов наявності обґрунтованих джерел його фінансування. Граничним розміром державного боргу можуть бути не більше 60 % фактичного річного обсягу ВВП. Якщо зазначена межа перевищується, урядом мають бути вжиті негайні заходи щодо приведення цієї величини до відповідності з необхідними нормативними показниками.

Профіцит бюджету – це перевищення доходів бюджету над його видатками. Законодавство передбачає, що профіцит затверджується з метою погашення основної суми боргу.

До повноважень щодо надання роз'яснень з питань застосування бюджетної класифікації належать: класифікація доходів бюджету, функціо-

нальна класифікація видатків бюджету, класифікація фінансування бюджету та класифікації боргу – Департаменту по бюджету Міністерства фінансів України; економічна класифікація видатків бюджету Державному казначейству України.

Таким чином, особливістю формування доходів місцевих бюджетів є розмежування кола повноважень між центральними та місцевими органами влади. Відповідно до положень чинного законодавства, сфери діяльності та завдання органів місцевого самоврядування можуть бути власними та делегованими повноваженнями. З метою виконання власних завдань органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції самостійно визначають мінімальний обсяг фінансових ресурсів. Зростання наукового інтересу до бюджетних відносин зумовлюється теоретичними та практичними потребами розвитку місцевого самоврядування та муніципального права в Україні.

Запитання для самоконтролю:

1. Чому місцеві фінанси є важливою складовою загальнодержавних фінансів?
2. Які існують об'єктивні передумови виникнення місцевих фінансів?
3. Перелічіть чинники, що зумовлюють необхідність місцевих фінансів.
4. Що собою являють місцеві фінанси як категорія?
5. Проаналізуйте основні функції місцевих фінансів.
6. Яку роль відіграють місцеві фінанси в соціальному й економічному розвитку регіонів?
7. Дайте характеристику основним законодавчим документам, які регламентують функціонування місцевих фінансів в Україні.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Здійсніть аналіз фінансових проблем, які, на Вашу думку, найчастіше виникають у громаді населеного пункту, в якому ви проживаєте. Які шляхи їх вирішення можливо обрати?

Завдання 2.

Органом місцевого самоврядування для забезпечення управління процесом формування та виконання місцевого бюджету можуть використовуватися або банківські установи або відділення державного казначейства. За допомогою табличної форми проаналізуйте переваги та недоліки кожного з можливих методів виконання місцевого бюджету. На Вашу думку, які потоки сформуються між органом місцевого самоврядування та суб'єктом, який здійснюватиме фінансове управління бюджетом муніципального утворення?

Завдання 3.

На території адміністративного району розташовані 25 муніципальних утворень, 18 із них потребують дотацій. Складіть схему використання

механізму бюджетування для забезпечення фінансового вирівнювання розвитку муніципальних утворень. Яким чином можна забезпечити зменшення дотаційних муніципальних утворень та підвищити зацікавленість органів муніципального управління у вирівнюванні податкоспроможності територій?

Завдання 4.

Макіївським міським головою була ініційована пропозиція до приватного підприємства «Вікна-плюс» щодо виготовлення та встановлення металопластикових віконних конструкцій для комунального навчального закладу «Макіївське педагогічне училище» за рахунок коштів місцевого бюджету.

Чи можемо вважати дану угоду комунальним замовленням? За яких саме умов? Якщо так, які порушення порядку укладення договору комунального замовлення мали місце? Чи мав міський голова відповідні повноваження для укладення цієї угоди?

Завдання 5.

Дніпродзержинським міським головою видано розпорядження про підвищення тарифів на транспортні послуги, які надаються населенню міста. Підставою стало зростання цін на паливо-мастильні матеріали на 5 %, що зробило нерентабельною роботу як спеціалізованих автопідприємств, так і фізичних осіб-підприємців.

Громадянин Л. звернувся до суду з адміністративним позовом про визнання нормативно-правового акту незаконним та його скасування через те, що зміни вартості палива не є підставою для перегляду тарифів, а також відповідне розпорядження не було погоджено з Мінекономіки.

Якими нормативними та правовими актами регулюється порядок розрахунку, встановлення та зміна тарифів на транспортні послуги? До компетенції яких органів належить право встановлювати тарифи на транспортні послуги? Чи потрібно відповідні акти погоджувати з органами державної влади? Чи можуть бути акти органів місцевого самоврядування оскарженими членами відповідної територіальної громади у судовому порядку? Яке рішення в даній ситуації прийме суд?

Завдання 6.

Територіальні громади м. Макіївки й м. Донецька через органи місцевого самоврядування (ради) об'єднали на договірних засадах на праві загальної спільної власності кошти місцевих бюджетів для реалізації спільного проекту з поліпшення дорожньої інфраструктури міст (ремонт доріг, розширення проїзної частини). Міською радою м. Макіївки для ремонту центральної вулиці було виділено кошти з бюджету без відповідного узгодження свого рішення з міською радою м. Донецька, мотивуючи це тим, що стан доріг у Макіївці є набагато гіршим, ніж у Донецьку і, відповідно, вимагатиме більших фінансових вкладень.

Дайте правову оцінку ситуації. Запропонуйте можливі варіанти вирішення даної проблеми.

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Причини виникнення місцевих фінансів пов'язані з:

- а) наявністю місцевих бюджетів;
- б) бажанням місцевих органів самоврядування мати самостійну доходну базу;
- в) наявністю територіальних колективів, відокремлених функцій і завдань, які покладаються на їхні органи влади;
- г) появою різних ідеологічних, політичних та економічних систем державного розвитку.

2. Основною складовою ролі місцевих фінансів є:

- а) сприяння міжнародному співробітництву;
- б) забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування;
- в) реалізація завдань державної регіональної політики;
- г) вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіонів;
- д) забезпечення обороноздатності країни.

3. Поняття місцеві фінанси виступають:

- а) сукупністю фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- б) місцевим господарством адміністративно-територіальних одиниць;
- в) системою економічних відносин, взаємопов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, які необхідні органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань;
- г) сукупністю матеріальних засобів, які надаються в розпорядження адміністративно-територіальних одиниць.

4. До місцевого бюджету в Україні належать:

- а) обласний бюджет;
- б) районний бюджет;
- в) державний бюджет;
- г) зведений бюджет України;
- д) бюджет місцевого самоврядування.

5. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України, місцевий бюджет може складатися з таких фондів:

- а) унітарних та федеральних;
 - б) загальних та спеціальних;
 - в) економічних та соціальних;
 - г) амортизаційних та інвестиційних.
6. Особливості місцевих бюджетів знаходять своє вираження у:
- а) можливості забезпечувати матеріальну незалежність місцевих органів самоврядування;
 - б) формувати джерела зростання добробуту населення регіону;
 - в) безпосередньо підпорядковуватися місцевим органам самоврядування;
 - г) забезпечувати фінансові ресурси всіх підприємства, які діють на території регіону;
 - д) безпосередньому й органічному взаємозв'язку усіх ланок місцевих бюджетів не лише між собою, а й з усіма установами та підприємствами, які функціонують на території регіону.

7. Фінансова незалежність місцевого самоврядування проявляється у:

- а) незалежності органів місцевого самоврядування від загальнодержавних органів влади щодо прийняття певних рішень з місцевих проблем при наявності забезпечення їх вирішення відповідними коштами;
- б) незалежності органів місцевого самоврядування від рішень загальнодержавних органів влади;
- в) праві органів місцевого самоврядування самостійно приймати рішення в сфері місцевих фінансів;
- д) залежності органів місцевого самоврядування від загальнодержавних органів влади щодо прийняття певних рішень з місцевих проблем при наявності забезпечення їх вирішення відповідними коштами.

8. Доходи місцевих бюджетів можуть бути:

- а) загальнодержавними і місцевими;
- б) податковими, неподатковими, доходами від операцій з капіталом, трансфертів;
- в) власними і закріпленими;
- г) постійними і тимчасовими.

9. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування не можуть бути:

- а) доходами місцевих бюджетів;
- б) фінансовими ресурсами підприємств комунальної власності;
- в) видатками місцевих бюджетів;
- г) благодійними, спонсорськими внесками, пожертвуваннями.

10. Які видатки не можуть фінансуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів:

- а) видатки, що визначаються функціями держави – на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення тощо;
- б) видатки для забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства;
- в) видатки на реалізацію прав та обов'язків місцевого самоврядування;
- г) всі відповіді правильні.

11. Перевагами програмно-цільового методу планування бюджету є:

- а) сприяння ефективнішому використанню бюджетних коштів;
- б) надання можливості встановити безпосередній зв'язок між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання;
- в) сприяння дієвому контролю за витратами бюджетних коштів.

12. Кошторис видатків є:

- а) фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості та коригувальними коефіцієнтами до них і прогнозним обсягом кошика доходів місцевих бюджетів;
- б) показниками, що дорівнюють обсягу коштів, які необхідні місцевому самоврядуванню аби забезпечити збалансування бюджету;
- в) загальним плановим документом, в якому визначаються обсяг, цільове спрямування та поквартальний розподіл коштів, які виділяються з бюджету на проведення соціальних і культурних заходів, господарського та культурного будівництва;

г) гарантованим державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівнем фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

13. Міжбюджетні відносини є:

а) сукупністю міжбюджетних трансфертів, що здійснюються протягом бюджетного року;

б) відносинами між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України;

в) відносинами між органами місцевого самоврядування, метою яких є збалансування місцевих бюджетів відповідно до Конституції та законів України;

г) збалансування доходів і видатків усіх бюджетів за допомогою надання коштів з державного бюджету місцевим.

14. Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами враховуються:

а) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них і прогнозний обсяг кошика доходів місцевих бюджетів;

б) коефіцієнт вирівнювання й індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці;

в) кількість муніципальних закладів;

г) кількість мешканців та кількість споживачів соціальних послуг.

15. Методами бюджетного регулювання вважають:

а) балансовий;

б) відсоткові відрахування від загальнодержавних податків і доходів;

в) моделювання;

г) встановлення надбавок до загальнодержавних податків;

д) надання бюджетних трансфертів.

Теми рефератів:

1. Сутність і роль місцевих фінансів в економічному і соціальному розвитку адміністративно-територіальних утворень.

2. Склад місцевих фінансових ресурсів.

3. Регіональні бюджети, склад їх доходів та витрат.

4. Позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування.

5. Пріоритети витрат місцевих бюджетів та позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування залежно від місця розташування області.

6. Проблеми та особливості міжбюджетних відносин в Україні на сучасному етапі її розвитку.

Тема 17. Комунальна власність — основа економічного й соціального розвитку муніципальних утворень

План

1. Комунальне господарство, комунальна власність.
2. Муніципальні послуги – основа економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.

Ключові слова: господарство, інвентаризація комунального майна, комунальна власність, комунальне господарство, комунальні послуги, міське господарство, послуги, право власності.

1. Комунальне господарство, комунальна власність

Життєдіяльність територіальної громади (села, селища, міста) багато в чому визначається діяльністю *комунального* (общинного, муніципального) *господарства*, тобто сукупністю підприємств, організацій, служб та інженерних споруд, метою функціонування яких є задоволення комунально-побутових потреб населення міст, селищ і сіл [203, с. 129].

Господарство – це господарська діяльність особи, групи, народу, регіону, держави чи світу загалом з метою задоволення особистих чи суспільних потреб.

До складу комунального господарства входять: житлові господарства, енергетичні господарства, громадський пасажирський транспорт, система водопостачання і каналізації, підприємства санітарної очистки міських територій і переробки сміття, об'єкти благоустрою населених пунктів (дороги, тротуари, мости та шляхопроводи, пішохідні переходи й естакади, зелені насадження, вуличне освітлення, цвинтарі та крематорії, водойми, архітектура малих форм (фонтани, пам'ятники), різні гідротехнічні споруди, призначені для запобігання зсувів та затоплення територій, їх осушення, берегоукріплення, зелені насадження загального користування, та інше) (рис. 17.1).

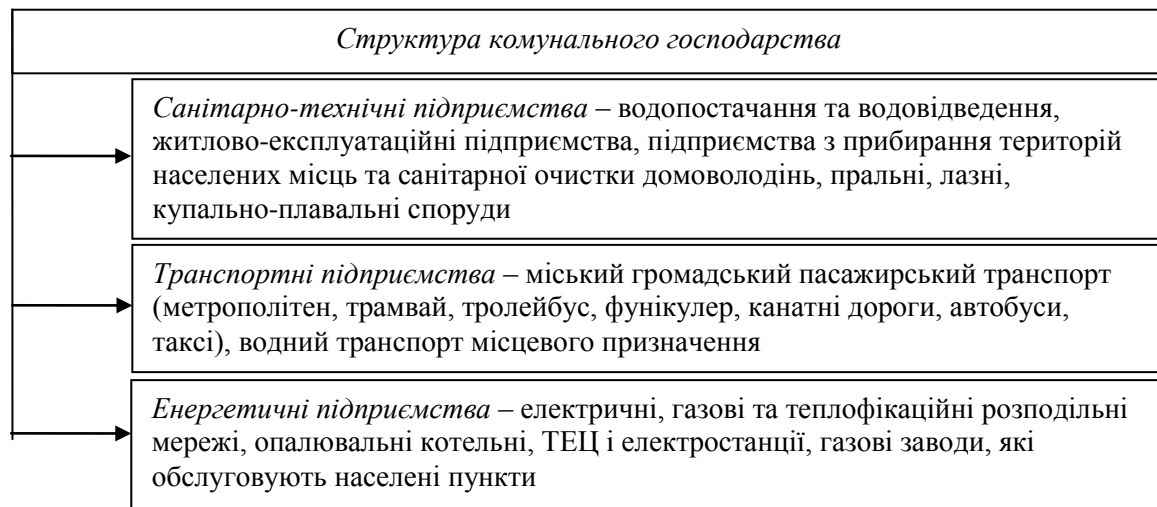


Рис. 17.1. Структура комунального господарства

До комунального господарства також входять: готелі, служби землекористування, інвентаризації будівель, споруд і мереж, ремонтно-експлуатаційні організації, які обслуговують житловий фонд, цвинтарі, крематорії, надають ритуальні послуги та ін. До сфери діяльності комунального господарства входить також і експлуатація та утримання житлового фонду, з якими органічно пов'язані комунальні підприємства та служби зовнішнього благоустрою населених місць.

Сучасне комунальне господарство в містах входить до складу міського господарства. *Міське господарство* – це комплекс розташованих на території міста підприємств, закладів і організацій з їх інфраструктурою обслуговування, діяльність яких спрямована на задоволення соціально-культурних і побутових потреб населення, яке проживає в даному місті [226, с. 12–13].

Складовою частиною міського господарства є житлово-комунальне господарство, яке охоплює:

- житлові господарства: житлово-експлуатаційні дільниці (далі – ЖЕД), ремонтно-будівельні управління;
- санітарно-технічні підприємства: водопровід і каналізація, лазні, сауни, пральні, служби з прибирання території, санітарна очистка будинків (збір сміття);
- енергетичні підприємства: електростанції та електромережі, газові господарства, опалювальні котельні з тепломережею;
- транспортні підприємства: громадський міський транспорт (трамваї, тролейбуси, автобуси, метро) [188, с. 176].

Обсяги і склад міського господарства визначаються чисельністю населення, темпами його зростання, територією міста та зони його впливу. Ці та інші фактори певною мірою залежать від величини, складу і темпів зростання ресурсного потенціалу. Ресурсний потенціал територіальних громад згідно зі ст. 142 Конституції України – це «...рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад..., а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад» [96].

Основу ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, на необхідності якого наголошує Європейська хартія місцевого самоврядування [68], ратифікована Україною 15.07.97, *становить економічна база, що формується комунальною власністю*. Комунальна власність, відповідно до Конституції України, є самостійною формою публічної власності, суб'єктами якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання в сільську громаду їх жителів), селища, міста.

Комунальна власність – це майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді (ст. 327 Цивільного Кодексу України).

Деякі територіальні громади можуть мати *спільну власність* – об'єднувати на договірних засадах на правах спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій.

Крім того, у структурі об'єктів права спільної власності можемо виділити:

а) об'єкти, що задовольнятимуть спільні потреби територіальних громад і перебуватимуть в управлінні районних та обласних рад без визначення часток територіальних громад (*спільна сумісна власність*);

б) об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів, які за рішенням двох або кількох територіальних громад, відповідних органів місцевого самоврядування об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій з визначенням часток територіальних громад (*спільна часткова власність*).

Право власності – це сукупність узаконених державою прав та норм економічних взаємовідносин фізичних і юридичних осіб, які складаються між ними з приводу привласнення й використання об'єктів власності.

«Право комунальної власності, – записано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», це «право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [162].

Процес управління комунальною власністю має подвійний характер і поєднує в собі двох суб'єктів управління: територіальну громаду і органи місцевого самоврядування. Можна погодитись з І. Гуськовою, яка наголошує на тому, що «будь-яка територіальна громада в Україні є фактичним суб'єктом управління комунальною власністю, але не кожна територіальна громада є реальним суб'єктом такого управління» [49].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 10) визнає носіями права комунальної власності не тільки територіальну громаду, але і Раду, що є представницьким органом місцевого самоврядування. Саме сільські, селищні, міські ради мають право представляти відповідні територіальні громади та здійснювати від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законодавством України. Відповідною сільською, селищною, міською радою визначається перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади.

Таким чином, комунальна власність в українському законодавстві розглядається як власність територіальної громади, управління якою здійснюється органами місцевого самоврядування. До комунальної власності також належить майно, яке передається безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, майно, яке створюється і купується органами місцевого самоврядування за рахунок належних їм коштів.

Термін «комунальна власність» є синонімом поняття «муніципальна власність». Термін «комунальна власність» походить від поняття комуна (у перекладі з фр. *commune* означає громада, а з лат. – *communis* – загальний).

У багатьох зарубіжних країнах вживається термін «муніципальна власність» – власність міст та сіл (у США та Великобританії, – лише міст). В основі терміну «муніципальна власність» покладене поняття «муніципалітет» (від лат. – місто з правом самоврядування).

Муніципалітет – самоврядна громада з правами юридичної особи.

Комунальна власність – це «майно, що забезпечує діяльність відповідних Рад і утворених ними органів; кошти місцевого бюджету; житловий фонд; місцеві енергетичні системи; комунальне господарство» [67, с. 15].

Термін «комунальна власність» можна використовувати в двох різних значеннях: *юридичному та економічному*. З юридичної точки зору він означає речове право, право громади на певну річ (сукупність речей), що включає в себе правомочності володіння, користування та розпорядження цією річчю (речами). З економічної – вживається як позначення сукупності відносин, пов'язаних певним майновим комплексом і певним суб'єктом господарської діяльності [37, с. 122].

Муніципальна (комунальна) власність – це власність, яка перебуває в розпорядженні регіональних державних органів (області, міста, району тощо).

Так, вчені А. Мельник, Г. Монастирський пропонують різні підходи до поняття комунальної власності:

1) як *економічної категорії*, що виражає відносини привласнення – відчуження з боку домогосподарств, підприємств і органів влади як єдиного цілого – територіальної громади;

2) як *політичної категорії*, що є невід'ємним атрибутом місцевого самоврядування, без якого воно є неіснуючим утворенням;

3) як *правової категорії*, визначеної в Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування України», відповідно до яких вона є самостійною, рівноправною формою власності, що передбачає право територіальної громади «володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися й розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [162].

Напрями використання комунальної власності залежать від економічних інтересів територіальної громади, а саме:

1) *домогосподарств*, економічними інтересами яких є задоволення власних потреб. Їх інтереси носять соціальний характер, а тому актуалізують необхідність фінансування охорони здоров'я, освіти тощо;

2) *бізнесу*, інтереси якого взаємопов'язані із максимізацією прибутку та отриманням додаткових вигод через взаємодію з місцевою владою (від оренди муніципальної нерухомості, податкових преференцій тощо);

3) *органів влади*, які, з одного боку, виражають суспільні інтереси та національні пріоритети, а, з іншого, відповідно до теорії суспільного вибору здатні лобіювати власні інтереси [77].

З позиції інституційного підходу комунальній (муніципальній) власності характерна бінарна природа (поєднання окремих ознак державної та колективної форм власності). Крім того, вона є формою суспільної власності, що характеризує відносини між суб'єктами територіально-локалізованої економічної системи в рамках критеріїв прибутковості, ефективності та суспільної корисності. Якісною відмінністю комунальної від приватної власності є те, що остання, як правило, не містить об'єктів, які є дотаційними. Також під час використання комунальної власності головною є соціальна орієнтація, тобто така, що спрямування на розвиток соціальної інфраструктури. Отже, розрізняють економічні та соціальні функції комунальної власності [77].

Відносини комунальної власності конкретизують і класифікують зазвичай за двома основними ознаками: за об'єктами та суб'єктами комунальної власності (рис. 17.2).

Суб'єктами комунальної власності є територіальна громада та сформовані нею органи місцевого самоврядування, хоча реально не відпрацьовано механізм безпосереднього управління комунальною власністю з боку первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної спільноти. Загально-громадські рішення повинні прийматися щодо тих об'єктів комунальної власності, які мають особливе значення у функціонуванні муніципальної системи (комунальна земля, природні ресурси, пам'ятки архітектури місцевого значення) або їхня ринкова вартість є вагомою в сукупній фінансовій вартості комунального майна.

Об'єктами комунальної власності є матеріально-речові (майно органів місцевого самоврядування, комунальні підприємства та організації, майнові частки в статутних фондах господарських товариств, природні ресурси, об'єкти соціальної інфраструктури) та фінансово-грошові цінності (місцевий бюджет, позабюджетні фонди, цінні папери). Фінанси місцевого самоврядування виступають окремою підсистемою в структурі комунальної власності.

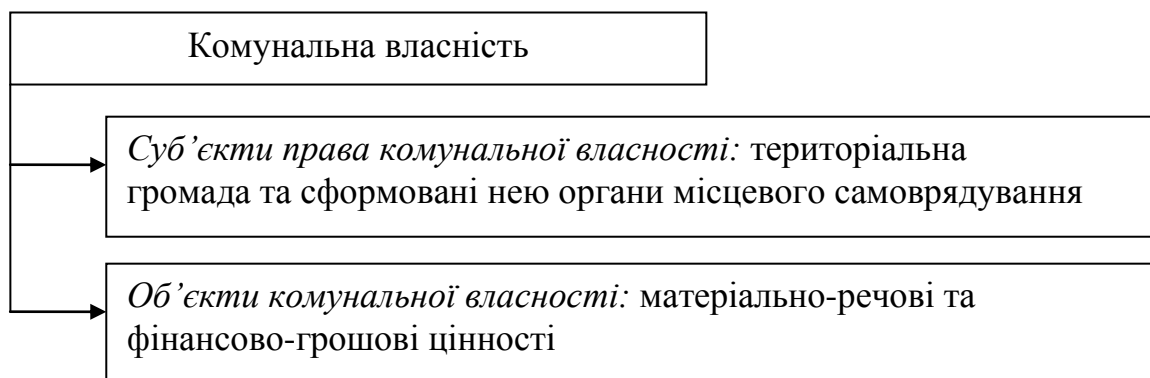


Рис. 17.2. Комунальна власність

На практиці у комунальній власності більшості муніципальних утворень України перебувають заклади соціальної сфери, майно органів місце-

вого самоврядування, підприємства житлово-комунального господарства та місцевий бюджет.

Відповідно до досвіду європейських країн, США, Канади, у складі комунальної власності можуть перебувати виробничі, комерційно-збутові та інші підприємства (окрім тих, на діяльність яких поширюється державна монополія), оскільки територіальна громада є рівноправним економічним суб'єктом, корпорацією, має право створювати підприємницькі структури з метою отримання прибутку, частина якого спрямовуватиметься на задоволення громадських потреб.

З питанням визначення кола об'єктів комунальної власності тісно пов'язана проблема інвентаризації комунального майна. *Інвентаризація комунального майна* – це проведення оцінки складу, стану та вартості майна, яке перебуває в комунальній власності, безгосподарних об'єктів на території муніципального утворення, які доцільно прийняти у власність громади. Така інформація дає змогу провести комплексну об'єктивну оцінку матеріальної бази місцевого самоврядування.

З огляду на історичний характер економічної категорії комунальної власності можемо виокремити її основні етапи становлення в Україні (рис. 17.3)

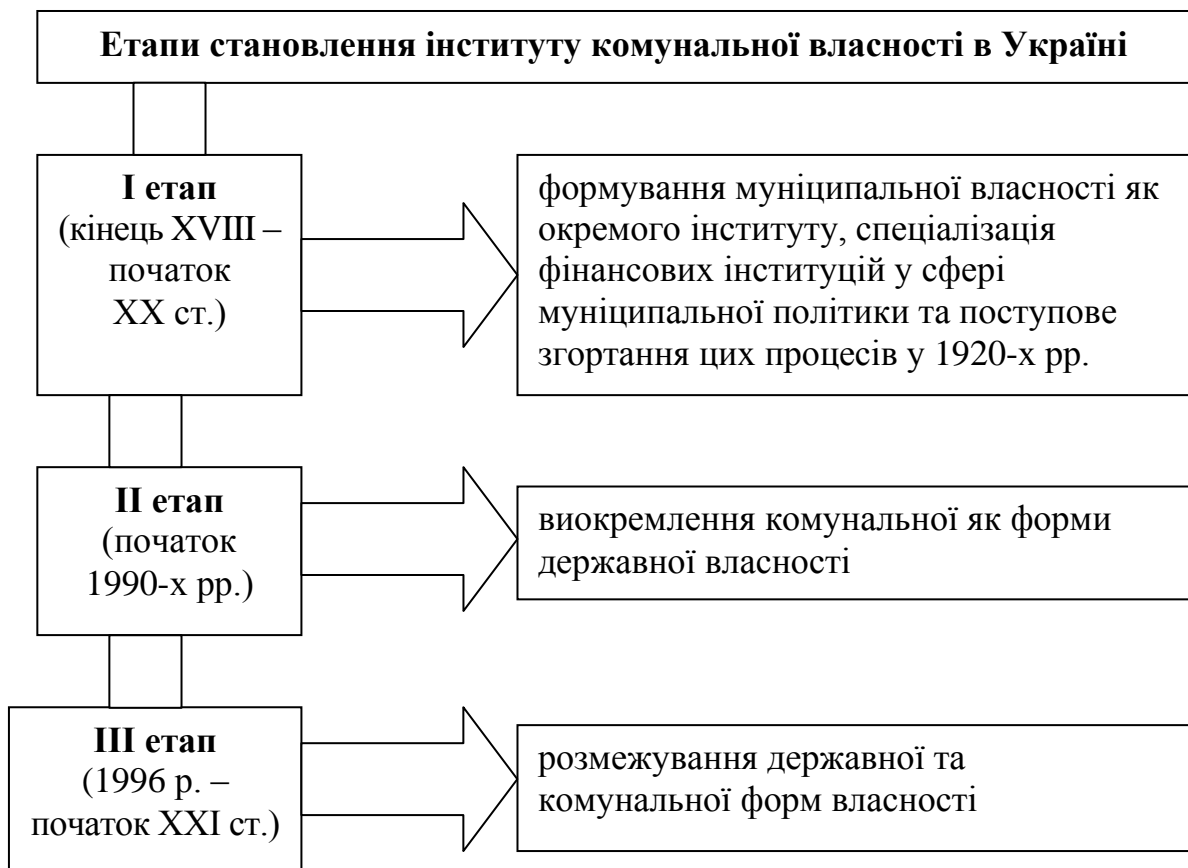


Рис. 17. 3. Етапи становлення комунальної власності в Україні

Варто зауважити, що становлення інституту комунальної власності в незалежній Україні розпочалося в грудні 1990 р., коли було прийнято Закон

УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР і місцеве самоврядування». Однак термін «комунальна власність» вперше з'явився в Законі України «Про власність», прийнятому Верховною Радою України 26 березня 1991 р. Відповідно до ст. 31 цього закону, в Україні поряд із загальнодержавною власністю з'явилась і державна комунальна власність як власність окремих адміністративно-територіальних одиниць.

На виконання закону «Про власність» Кабінет Міністрів України 5 листопада 1991 р. ухвалив постанову «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно – територіальних одиниць (комунальною власністю)» [166, с. 23].

Майно, що перебувало на той час у загальнодержавній власності, передавалося у державну комунальну власність. Однак, спочатку майно передавалося на рівні областей, а вже потім область (в особі виконавчого комітету обласної Ради народних депутатів), у відповідності до п. 3 даної постанови, проводила розмежування майна між власністю областей, міст Києва та Севастополя за участю відповідних виконкомів Рад народних депутатів, нижчих за статусом. Тобто, безпосередньо області визначали, яке «майно належить до їхньої власності, а яке передавалось ними на нижчий рівень адміністративно-територіального поділу» [96].

Така політика держави у галузі формування комунальної власності, по-перше розпочала процес формування комунальної власності територіальних громад, який є недосконалим й суперечливим; по-друге, низові адміністративно-територіальні одиниці – села, селища і міста були поставлені у залежність від областей; по-третє, створила унікальну ситуацію, яка є неприйнятною і суперечить самій природі права власності, а саме: наявність двох повноправних суб'єктів на одне й те саме майно (територіальні громади і ради), кожен з яких наділений, відповідно до Закону, відповідним колом прав і обов'язків (якщо не брати до уваги химерні посилання законодавця щодо «відповідальності рад перед громадами» і твердження про «первинність» територіальних громад) [59].

Із 12 тис. наявних на сьогодні територіальних громад більше половини мають чисельність жителів менше ніж 3 тис. осіб. Більшість із таких територіальних громад так і не створили виконавчих органів місцевих рад, як це було передбачено нормами чинного законодавства. Крім того, вони не мають і бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Як наслідок, більшість місцевих рад в таких територіальних громадах навіть не можуть належним чином реалізовувати надані їм законодавчими нормами повноваження. Також лише 30 % територіальних громад в Україні фінансово самодостатні, а 70 % одержують дотації із держказни [174].

Також, у структурі комунальної власності, що склалася в Україні переважають об'єкти, які є потенційними фінансовими центрами-реципієнтами: освіта – 36,3 %; державне управління – 23,3 %; охорона здоров'я та соціальна допомога – 9,5 %; колективні, громадські та особисті послуги – 8,5 % [120, с. 131].

Таким чином, *комунальна власність* є основою *комунального господарства* і служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування.

2. Муніципальні послуги – основа економічного й соціального розвитку муніципальних утворень

Місія муніципального утворення як суб'єкта, що має певні ресурси, полягає у наданні комплексу послуг та забезпеченні стандартів життя населення територіальної громади.

Існують три основні функції місцевого самоврядування:

- захист від тиску центральної влади;
- забезпечення участі громадян у прийнятті рішень урядового рівня;
- ефективно забезпечення послугами.

Дослідник А. Мельник, наприклад, зазначає: «...послуги є одним з продуктів діяльності муніципальних утворень, а їх ефективно надання визначає місію муніципального утворення як організації. При цьому послуга є особливим продуктом діяльності. На відміну від виробництва матеріальних благ, де затрачувані ресурси і результати праці мають, як правило, наочну, фізично відчутну форму, виробництво послуг спрямоване безпосередньо на людину, а результат праці не набирає у більшості випадків форми речей» [118, с. 31].

Розвиток послуг, що надаються муніципальними утвореннями споживачам, має об'єктивний характер і визначається низкою факторів. По-перше, розвиток послуг став об'єктивною потребою громадян, а також споживачів і виробників, які віддають перевагу тим, де можуть отримати більшу частину відомих видів послуг, які заощаджують час і кошти, що створюють комфорт і дають гарантію якості споживаної продукції. По-друге, науково-технічний прогрес створює все нові передумови для розширення послуг породжує необхідність розвитку обслуговування і в той же час забезпечує розвиток послуг.

Послуги – відповідна діяльність людини, що спрямована на задоволення особистих потреб, але не набуває речовинно-матеріальної форми.

У широкому розумінні (ст. 901 ЦК) послугою є зобов'язання, унаслідок якого одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором. Отже, послуга є особливим продуктом діяльності і спрямована безпосередньо на людину.

Комунальні послуги – це послуги, що надаються для забезпечення населення міст водою, газом, опаленням, електрикою тощо [29, с. 446]. Комунальні (муніципальні) послуги носять управлінський характер, а тому відчутти безпосередній контакт з цим продуктом не можливо, неможливо продемонструвати їх заздалегідь та неможливо їх оцінити до моменту споживання. Ефект (результат) проявляється через зміну у матеріальних цінностях, на які в кінцевому етапі спрямований управлінський вплив. Саме тому для муніципального менеджменту важливо врахувати чотири основних

характеристики послуг: *невідчутність, невіддільність від джерела, неможливість збереження, непостійність якості.*

Невідчутність послуги означає, що їх неможливо відчутити органами чуття, тобто до неї не можна доторкнутись, відчутити її запах, відчутити смак.

Невіддільність послуги, невід'ємності від свого джерела (трудової діяльності), полягає в тому, що виробництво і споживання більшості послуг не роздільні, тобто вони споживаються в момент їх виробництва (консультація, концерт, стоматологічні послуги і т. д.).

Неможливість збереження та накопичення свідчить про те, що послуги не можуть нагромаджуватися з метою їх надання в майбутньому, тобто послуга існує одночасно в момент «виробництва» та «споживання»;

Непостійність якості (індивідуальність та плинність якості) однакові послуги можуть надаватися на більш високому або більш низькому рівні. Отже, більшість послуг виконується людьми, а споживачі, у свою чергу, по-різному (через особливості свого сприйняття) оцінюють їх якість. Якість надання муніципальних послуг залежить від особистісної здатності споживачів – територіальної громади – сприймати результат, а також від того, хто їх надає, як, коли і де; відсутність права власності.

Діяльність муніципального утворення, спрямована на задоволення потреб населення територіальної громади. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування оцінюється за обсягом послуг, які отримало населення. У цьому зв'язку ефективність управління комунальною власністю пропонується визначати через зміну якості життя населення порівняно зі зміною обсягу задіяних ресурсів (у тому числі і комунальної власності):

$$E_f = \frac{Y_j}{R_p}, \quad (17.1)$$

де E_f – ефективність діяльності органів місцевого самоврядування за певний період;

Y_j – приріст (зниження) якості життя населення;

R_p – наявний ресурсний потенціал території за даний період часу.

Класифікація послуг повинна відбуватися на відповідних критеріях.

Термін «критерій» означає певну ознаку, на основі якої здійснюється оцінка та кваліфікація різних економічних явищ і процесів.

Серед основних критеріїв класифікації послуг К. Лавлок називає наступні: ступінь відчутності процесу обслуговування; хто (або що) є прямим об'єктом обслуговування в сервісному процесі; місце та час надання послуг; індивідуалізація та стандартизація послуг; характер взаємин між виробником і споживачем послуг; ступінь відповідності попиту та пропозиції; роль споруд, устаткування та персоналу в процесі обслуговування [108, с. 75].

Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) класифікує послуги на:

1) *дистрибутивні* – пов'язані з розповсюдженням товарів та інформації чи переміщенням осіб. Частина таких послуг призначена для безпосереднього споживання (індивідуального чи групового), однак більшість вико-

нує посередницькі функції на шляху руху продукції до споживача (роздрібна торгівля) та у виробничому процесі (транспортні послуги);

2) *особисті* – задовольняють індивідуальні потреби особи, наприклад, послуги готелів і ресторанів, послуги у сфері відпочинку та розваг, перукарські й інші послуги;

3) *виробничі* – пов'язані з процесом матеріального виробництва та призначені для відповідних суб'єктів господарювання, в тому числі домогосподарств. До цієї групи належать: фінансове посередництво, операції з нерухомістю, найм машин і устаткування, консультаційні послуги у сфері інформатизації, технічний контроль, реклама і т. п.;

4) *соціальні* – неринкові послуги, які безпосередньо задовольняють різноманітні особисті та суспільні потреби людей, зокрема, послуги, пов'язані з державним управлінням і соціальним страхуванням, охороною здоров'я та соціальною допомогою, послуги у сфері освіти та культури [237, р. 7].

За споживчими характеристиками послуги поділяються на основні види з різним ступенем деталізації. Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), Конвенція ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД) виділяють 5 основних категорій послуг: *фінансові, інформаційні (комунікаційні), професійні (виробничі) туристичні, соціальні.*

Європейський класифікатор діяльності розрізняє такі види діяльності: *гуртова, роздрібна торгівля, транспорт, ремонт механічних приладів, мотоциклів предметів домашнього вжитку, готелі та ресторани, транспорт, та інфраструктура магазинів та їдалень, фінансове посередництво, послуги нерухомості, найм і діяльність, охорона середовища і соціальна опіка, комунальна діяльність, послуги культури, спорту.*

МВФ пропонує таку класифікацію: *морські перевезення, інші види транспорту, подорожі, інші приватні послуги, інші офіційні послуги.*

Державний комітет статистики України застосовує такий класифікатор:

– *при характеристиці структури експорту імпорту послуг:* транспортні, зв'язку, будівельні, страхові, фінансові і ін.;

– *при характеристиці внутрішнього ринку послуг і соціальної сфери* (за видами економічної діяльності): оптова й роздрібна торгівля, послуги з ремонту; готелі та ресторани; транспорт і зв'язок; операції з нерухомістю; освіта; охорона здоров'я; колективні, громадські та особисті послуги.

Виділення критеріїв класифікації послуг (рис. 17.4) обумовлене специфікою послуги як товару й особливостями процесу їхнього споживання у ринковій економіці, де поряд з ринковим, присутній і неринковий сегмент послуг, що вимагає специфічних методів управління.

Теоретично МУ може надавати будь-яку послугу, крім національної оборони. Надання послуг поповнює доходи бюджету. Але місцевому самоврядуванню не вистачає необхідних ресурсів, і насамперед фінансових. Тому в більшості країн має місце добровільний або примусовий розподіл повноважень між центральним урядом (державним органом влади) і місцевим самоврядуванням щодо відповідальності за надання послуг.



Рис. 17.4. Критерії класифікації послуг

Існує три моделі розподілу функцій з надання послуг, які відповідають моделям розподілу повноважень між центром і місцевістю (між центральними органами влади і муніципалітетами):

Модель відносної автономії (висока незалежність місцевого самоврядування, свободи його дій, високої ваги місцевих податків – Швеція).

Модель представництв (за обмежених повноважень і детальної регламентації діяльності МС у законодавстві, незначних податкових повноважень на місцевому рівні – Великобританія).

Модель взаємодії (за реального, а не формального розподілу влади на центральну та місцеву, його підкріплення юридичними і фінансовими повноваженнями, поєднання місцевих джерел надходжень з прямими податками і дотаціями має місце використання урядових і неурядових організацій для надання послуг – Японія).

Рішення щодо методу надання послуг, залежить від того хто буде надавати послуги, ефективності й економічності їх надання. Так послуги одного характеру можуть надаватись безпосередньо органами МС:

а) через створені муніципальні (комунальні) підприємства;

б) через формування муніципального замовлення на виконання послуг і залучення до його виконання на конкурсній основі (тендер) суб'єктів господарювання різних форм власності, а також приватних підприємницьких структур комунальне підприємство, приватне, ЖЕК, товариства співвласників).

В основу вибору методу надання послуг можуть бути покладені два важливих критерії: ефективність надання послуг і економічність надання послуг.

Ефективність (соціальна ефективність управління)

$$Ef = P \times 100 / \Pi, \quad (17.2)$$

де Ef – ефективність (%);

P – результат надання послуг (кількість сімей що отримали послугу; кількість сміття, що вивезено, тощо);

Π – попит на послугу (кількість сімей, що потребують цієї послуги; кількість сміття, що підлягає вивезенню, тощо);

Прикладом показників економічності є:

1) затрати на збирання та вивезення однієї тони сміття (затрати на робочу силу, пальне, транспорт);

2) затрати на подачу одного кубічного метра води (затрати на робочу силу, енергію, обладнання, матеріали, що використовуються).

Показники ефективності важливі при плануванні та розподілі ресурсів (зокрема при бюджетуванні), а показники економічності – при виборі методу надання послуг.

Вибір форми сплати за послугу (способу покриття затрат). В основу вибору форми сплати за послугу можуть бути покладені два основних принципи:

а) *принцип платоспроможності* (тракується як здатність своєчасно та повністю виконувати свої платіжні зобов'язання, що впливають з укладених договорів, або в силу закону; здатність суб'єкта господарювання в майбутньому виконувати зобов'язання, прийняті на сьогоднішній день);

б) *принцип споживання*.

Розрізняють декілька методичних підходів щодо встановлення рівня оплати за послуги: *повна, часткова оплата (субсидії) і відсутність такої*.

Є два підходи до субсидювання послуг: окремим категоріям населення (дітям, малозабезпеченим групам, престарілим), субсидювання (дотування) мінімального рівня споживання послуг для всіх категорій населення («метод прожиткового мінімуму»).

Метод встановлення цін (тарифів) вищих від собі вартості, застосовується як правило, як дисциплінарний ефект споживання (підвищення плати за телефонні розмови в певні періоди доби з метою розвантаження телефонних ліній, плати за автостоянку в небажаних місцях тощо). Через такі методи більш ефективно, ніж через систему оподаткування, реалізується політика перерозподілу доходів.

Моніторинг витрат, пов'язаних з наданням послуг і аналіз фінансової діяльності обов'язкові для покращення якості надання послуг муніципалітетом.

Запитання для самоконтролю:

1. Дайте визначення комунальної власності.
2. Зробіть порівняння визначень комунальної та муніципальної власності.
3. Укажіть правові засади функціонування комунальної власності в Україні.
4. Що є об'єктом права комунальної власності?
5. Назвіть організаційні форми комунальних підприємств.
6. Назвіть повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління комунальною власністю.
7. Розкрийте суть фінансів підприємств комунальної форми власності.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Обчисліть середньозважений тариф на водопостачання, якщо у попередньому звітному році міським водопроводом в цілому було реалізовано 10,5 млн м³ води, у тому числі:

- а) на потреби населення в обсязі 5,7 млн м³ по 0,8 грн/м³;
- б) на потреби комунально-побутових підприємств – 0,8 млн м³ по 1,2 грн/м³;
- в) на потреби промислових та інших підприємств – 4 млн м³ по 2,0 грн/м³.

Завдання 2.

Використовуючи запропоновані дані, обчисліть загальну суму фізичного зносу житлового будинку. Загальна відновлювальна вартість житлового будинку становить близько 7 500 тис. грн, в т. ч. відновлювальна вартість фундаменту – 25 % загальної відновлювальної вартості, стін і перегородок – 15 %, перекриття і підлоги – 10 %, горище і дах – 20 %, інженерне обладнання – 10 %, інші елементи – 20 %. Коефіцієнт зносу для конструктивних елементів будинку становить: фундамент – 0,2, стіни і перегородки – 0,2, перекриття і підлоги – 0,4, горище і дах – 0,3, інженерне обладнання – 0,15, інші елементи – 0,1.

Завдання 3.

Обчисліть суму доходів житлово-експлуатаційного підприємства від квартирної плати у плановому році на основі таких даних:

- середньорічна ставка квартплати у попередньому році – 8,3 грн/м²;
- оплачувана житлова площа на початок планового року – 300 000 м²;
- з 20 травня планується ввести в дію житлову площу у розмірі 1 200 м², а з 22 жовтня – у розмірі 380 м²;
- з 27 серпня виведено з експлуатації 180 м² житлової площі.

Завдання 4.

Загальна площа житлових будинків комунальної та інших форм власності районів міста, які перебувають на обслуговуванні, становить 36 386 тис. м², у

тому числі площа будинків не обладнаних ліфтами становить 27 298 тис. м². Крім того, в плановому періоді в березні місяці вводиться в експлуатацію 58 тис. м² житла обладнаного ліфтами і в вересні буде виведено з експлуатації 120 тис м² житла, також обладнаних ліфтами. Тарифи по квартирній платі в будинках не обладнаних ліфтами встановлені в розміру 0,84 грн за 1 м², а в будинках обладнаних ліфтами – на 21 коп. більше. Визначити очікувані доходи з квартирної плати на плановий рік.

Завдання 5.

Комунальним підприємством «Комета» було укладено договір оренди складських приміщень загальною площею 120 м² із громадянином М., який виступав від власного імені. Докучаєвською міською радою було направлено звернення до суду з вимогою визнати дану угоду недійсною, оскільки укладання такого договору належить до виключної компетенції міської ради.

Кому належить право керувати об'єктами комунальної власності? Чи правомірно було укладання даного договору? Надайте правову оцінку ситуації.

Завдання 6.

ТОВ «Андер» здійснює власну господарську діяльність протягом 7 робочих днів на тиждень. Однак, представники виконкому прибули на підприємство з рішенням щодо заборони роботи даного підприємства у вихідні дні.

Чи є правомірним рішення виконавчого комітету? Чи має право виконком обмежити господарську діяльність підприємства? Чи є загальнообов'язковими рішення органів місцевого самоврядування для підприємств, що не перебувають у комунальній власності?

Завдання 7.

Сільська рада с. Одинці на праві комунальної власності володіє земельною ділянкою за межами села, у м. Харків. Харківська міська рада звернулася до Одинцівської сільської ради із вимогою передати вказану земельну ділянку до комунальної власності територіальної громади м. Харкова, оскільки вона знаходиться за межами їхньої адміністративно-територіальної одиниці.

Чи можуть місцеві ради володіти об'єктами комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць? Чи правомірною є вимога Харківської міської ради? Дайте правову оцінку ситуації.

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Повноваженнями органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю є:

- а) управління майном комунальної власності;
- б) випуски загальнодержавних лотерей;
- в) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств комунальної власності;
- г) заслуховування звітів керівників підприємств комунальної власності;

д) підготовка пропозицій про відчуження комунального майна, місцевих програм приватизації та переліку об'єктів, які не підлягають приватизації.

2. Підприємства комунальної власності, які знаходяться на повному утриманні з місцевих бюджетів, можуть бути:

- а) закладами освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, спорту, фізичної культури, туризму;
- б) житлово-комунальними і транспортними господарствами, закладами культури;
- в) ремонтними, ремонтно-будівельними підприємствами, проектними організаціями;
- г) правильної відповіді серед наведених немає.

3. Метою реформування житлово-комунального господарства в Україні:

- а) встановити державну монополію в сфері житлово-комунального господарства;
- б) приватизувати державні житлово-комунальних підприємства;
- в) створити ефективний ринковий механізм функціонування житлово-комунального господарства;
- г) поліпшити контроль за функціонуванням підприємств житлово-комунального господарства.

4. До повноваження органів місцевого самоврядування, що взаємопов'язані з матеріальною та фінансовою основою їхнього існування, включають:

- а) управління майном, що перебуває у комунальній власності;
- б) затвердження місцевого бюджету і контроль за його виконанням;
- в) утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств;
- г) відсутність контролю за виконанням місцевих бюджетів.

5. Створення умов для надання громадських послуг населенню за єдиними стандартами на всій території – це завдання:

- а) державної фінансової політики;
- б) місцевої фінансової політики;
- в) не передбачається фінансовою політикою взагалі.

6. За організаційними формами комунальних підприємств можуть бути:

- а) унітарними;
- б) акціонерними;
- в) державними;
- г) комунальним товариством з додатковою відповідальністю.

7. Комунальне комерційне підприємство є видом:

- а) комунальних унітарних підприємств;
- б) комунальних акціонерних підприємств;
- в) державних комунальних підприємств.

8. Житлово-комунальне господарство міст України складається з:

а) житлового господарства, системи водопостачання та водовідведення, шляхового господарства, транспортного господарства, зеленого господарст-

ва, газопостачання, теплопостачання, електропостачання, благоустрою та санітарного очищення населених пунктів, зовнішнього освітлення міста, готельного господарства, системи протизсувних заходів, ритуального обслуговування;

б) житлового господарства, системи водопостачання та водовідведення, шляхового господарства, транспортного господарства, зеленого господарства, газопостачання, теплопостачання, електропостачання, зовнішнього освітлення міста, системи протизсувних заходів, ритуального обслуговування;

в) житлового господарства, системи водопостачання та водовідведення, шляхового господарства, транспортного господарства, газопостачання, теплопостачання, електропостачання, благоустрою та санітарного очищення населених пунктів, зовнішнього освітлення міста, системи протизсувних заходів, ритуального обслуговування;

г) житлового господарства, системи водопостачання та водовідведення, шляхового господарства, транспортного господарства, газопостачання, теплопостачання, електропостачання, зовнішнього освітлення міста, готельного господарства, системи протизсувних заходів, ритуального обслуговування.

9. Класифікація послуг необхідна, щоб:

а) визначити найважливіші характеристики цього явища, які відрізняють його від інших і тому заслуговують спеціального розгляду;

б) розглянути, в якій мірі ці виділені характеристики властиві іншим класам;

в) поліпшити розуміння явища, що вивчається;

г) усі відповіді правильні.

10. Види послуг, які не належать до технічного обслуговування (ТО):

а) огляди;

б) профілактичні та капітальні ремонти;

в) забезпечення запасними частинами;

г) заміна на такий самий товар чи іншої моделі;

д) консультивання та додаткове навчання споживачів;

е) модернізація виробів;

є) підтримання виробів у робочому стані.

11. Управлінські послуги – це:

а) результат діяльності, взаємодії об'єктів або суб'єктів залежно від рівня, а не сама діяльність, оскільки вона завжди є формою та механізмом надання послуг, обслуговування та самообслуговування;

б) результат взаємодії, як правило, зацікавлених сторін, причому джерелом і споживачем послуг є і та й інша сторони, які сподіваються на отримання своєї послуги;

в) види діяльності, робіт у процесі виконання яких не створюється новий, що раніше існував, матеріально-речовий продукт, не змінюється якість уже наявного, створеного продукту; це блага не у вигляді речей, а у формі діяльності;

г) правильні відповіді «а» і «б»;

д) усі відповіді правильні;

е) правильних відповідей немає.

12. Муніципальні управлінські послуги надаються населенню:

- а) органами місцевого самоврядування;
- б) місцевими державними адміністраціями;
- в) органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

13. Муніципальні управлінські послуги надаються:

- а) фізичним особам;
- б) юридичним особам;
- в) комунальним підприємствам;
- г) приватним підприємствам;
- д) правильні відповіді «а» і «б»;
- е) усі відповіді правильні.

14. Основною проблемою ефективності надання управлінських послуг є:

- а) недостатня сервісна організація органів місцевого самоврядування;
- б) недосконала законодавча влада;
- в) відчуженість населення від влади;
- г) правильні відповіді «б» і «в»;
- д) усі відповіді правильні.

15. Основними видами управлінських послуг, які надаються населенню органами місцевого самоврядування, є:

- а) дозвіл на заняття підприємницькою діяльністю;
- б) послуги, пов'язані з управлінням об'єктами комунальної власності територіальної громади міста;
- в) послуги, пов'язані з питанням планування і забудови міста;
- г) правильні відповіді «б» і «в»;
- д) усі відповіді правильні.

Теми рефератів:

1. Муніципальна власність.
2. Комунальна власність.
3. Право комунальної власності.
4. Об'єкти права комунальної власності.
5. Організаційні форми комунальних підприємств.
6. Необхідність і зміст реформи житлово-комунального господарства в Україні.

Тема 18. Корпоративне управління в муніципальному менеджменті

План

1. Корпорація. Основні риси корпорації.
2. Муніципальне утворення, як корпорація.
3. Корпоратизм. Корпоратизація в муніципальному управлінні.

Ключові слова: корпорація, корпоративізм, корпоратизм, корпоратизація в муніципальному управлінні, камералісти, корпоративне утворення, муніципальне утворення, муніципальний корпоратизм.

1. Корпорація. Основні риси корпорації

Українські дослідники, такі як В. Бабаєв, А. Мельник, Г. Монастирський, О. Дудкіна, Ю. Шаров, стверджують, що корпоративна теорія і практика господарювання в Україні «формується переважно стосовно виробничого підприємницького сектору, й стосуються, в основному, проблеми управління розвитком акціонерних товариств, хоча наявність корпоративних рис у місцевому самоврядуванні відзначалася ще на початку його становлення» [7; 118; 119; 223]. Такий підхід є дещо обмеженим, адже залишає поза сферою дослідження можливості реалізації засобів корпоративного менеджменту для забезпечення ефективного розвитку муніципальних утворень, які за своєю сутністю є корпораціями.

Термін «корпорація» є похідним від латинського «*corporatio*», що означає об'єднання, союз, товариство. Деякі вчені вважають, що цей термін походить від латинських слів *corpus habere*, що означало права (правовий статус) юридичної особи у Стародавньому Римі [105, с. 73].

У камералістиці XVIII–XIX ст., завдяки давньоримським юристам інститут «Корпорація» розглядався як синонім юридичної особи. З англійської мови термін *corporation* перекладається, як група осіб, яким законодавство дозволяє діяти як одній персоні. Найширшого використання термін «корпорація» дістав у США. Так, у рішенні Верховного суду США у справі «The Trustees of Dartmouth College v. Woodward» (XIX ст.), було дано наступне визначення корпорації: «Корпорація – це штучне утворення, невидиме, невідчутне і наявне лише з точки зору закону».

У країнах англосаксонської правової системи термін «корпорація» має набагато ширше застосування – фактично він використовується як синонім юридичної особи. Так, у США залежно від переслідуваних цілей корпорації можуть бути публічними (*public*), полупублічними (*quasi-public*), підприємницькими (*Private, business of profit-making*) і непідприємницькими (*Non-profit*).

Рисами американської підприємницької корпорації є:

– по-перше, обмежена відповідальність учасників корпорації по її боргам;

- по-друге, вільне відчуження акцій учасниками корпорації (винятком є закриті корпорації);
- по-третє, наявність централізованого управління, коли управлінські функції виконують відокремлені від учасників корпорації органи;
- по-четверте, «вічне існування» корпорації, що означає її незалежність від складу учасників корпорації.

Як пише В. Бернхем, корпорації є «юридичними особами і можуть переслідувати або переслідуватись у судовому порядку, можуть укладати контракти, можуть мати власність». Однією з принципових характеристик корпоративної форми підприємництва є його обмежена відповідальність. Акціонери корпорації, як правило, не несуть персональної відповідальності за зобов'язаннями та боргами корпорації. Однак, це лише одна з багатьох особливостей корпорації, яка має велике значення під час її утворення [15, с. 481].

Таким чином, можна погодитись з дослідниками, що корпорація у США – це організація, створена двома або більше особами з метою здійснення господарської діяльності, зареєстрована у встановленому порядку, наділена законом правом діяти як окрема (юридична) особа, відокремлена від своїх учасників, має право випускати акції та інші цінні папери й існувати на протязі невизначеного проміжку часу, акціонери якої не несуть відповідальності за її боргами [155, с. 58].

На думку І. Ансоффа: «Корпорація – це широко поширена в країнах з розвинутою ринковою економікою форма організації підприємницької діяльності, яка передбачає пайову власність, юридичний статус та зосередження функцій управління у руках верхнього ешелону професійних управлінців, які працюють за наймом» [5, с. 56].

Згідно з прийнятим в країнах Північної Європи способом класифікації, корпорації поділяються на дві великі категорії:

- 1) зайняті обслуговуванням інтересів, пов'язаних із розподілом благ у суспільстві безпосередньо (профспілки й кооперативи);
- 2) ті, що роблять це опосередковано (усі інші). Вони також можуть поділятися на загальнонаціональні та регіональні (останніх – у декілька разів більше, ніж перших) [41].

Наприклад, в економіці країн Заходу корпорації (акціонерні товариства) перетворилися на найдинамічнішу провідну структуру. У США їх частка становить майже 90 % загального обсягу реалізованої продукції. В цілому, в розвинених країнах Заходу на корпоративну форму власності припадає 80–90 % загального обсягу виробництва [207, с.13].

В українському законодавстві термін «корпорація» застосовується у специфічному значенні – для визначення одного із видів договірних об'єднань (ст. 3 Закону «Про підприємства» в Україні), які створені на основі сполучення виробничих, наукових та комерційних інтересів, із делегуванням окремих повноважень централізованого регулювання діяльності кожного із учасників.

Відповідно до ч. 3 ст. 120 Господарського кодекси України *корпорація* – це договірне об'єднання, створене на основі поєднання виробничих, наукових і комерційних інтересів підприємств, що об'єдналися, з делегуванням ними окремих повноважень централізованого регулювання діяльності кожного з учасників органам управління корпорації [155, с. 58].

Деякі дослідники ототожнюють корпорацію з організацією, що поставила перед собою певні цілі, здійснює свою діяльність задля суспільного добробуту, має певні права, є юридичною особою, функціонує на постійній основі й має обмежену відповідальність [130, с. 79]. Але на думку О. Пилипенко, «корпорація – це органічне об'єднання людей, соціальний організм. Очевидно, що далеко не кожна організація є корпорацією. Корпорація є вищим рівнем розвитку людської організації – чи це підприємство, чи товариство, чи ціла нація» [149, с. 367].

На думку В. Іноземцева, в умовах постіндустріального суспільства корпорація – це не підприємство, що створює певний кінцевий продукт, а спільнота, що пронизана елементами творчості і відтворює їх у розширеному масштабі [80, с. 19]. Тобто, як визначає М. Хаммер: «Корпорація являє собою дещо більше, ніж набір продуктів та послуг, і навіть дещо більше, ніж асоціація людей, що працюють, вона є також людською спільнотою. Як і всі спільноти, вона вирощує специфічні форми культури – в даному випадку корпоративну культуру» [234, р. 153].

Основні риси корпорації наступні (рис. 18.1). В сучасних умовах корпорація:

- відповідно організований колектив, дії якого визначаються груповими інтересами (наприклад, асоціація, союз);
- об'єднання капіталів, коло учасників може бути жорстко визначеним (промислова група, банківська група, фінансово-промислова група);
- об'єднання фізичних осіб для виконання соціально корисної діяльності (товариства, кооперативи);
- об'єднання, що визначаються як юридичні особи, тобто наділені статусом юридичної особи (холдинг) [207, с. 14].

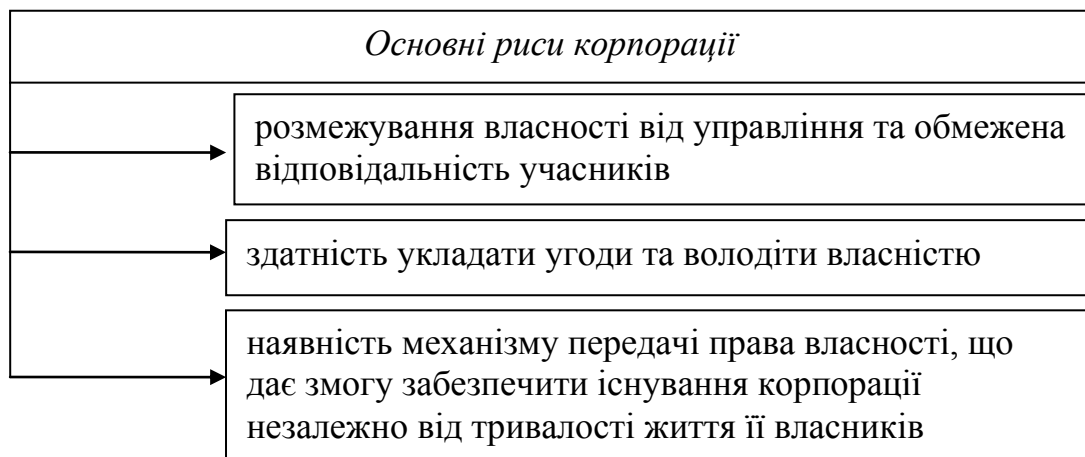


Рис. 18.1. Основні риси корпорації

Характерна відмінність корпорації від інших об'єднань:

- по-перше, згуртованість навколо певної цілі;
- по-друге, захист інтересів об'єднання або здійснення репрезентативної функції.

Отже, корпорація має певні переваги й недоліки (рис. 18.2).

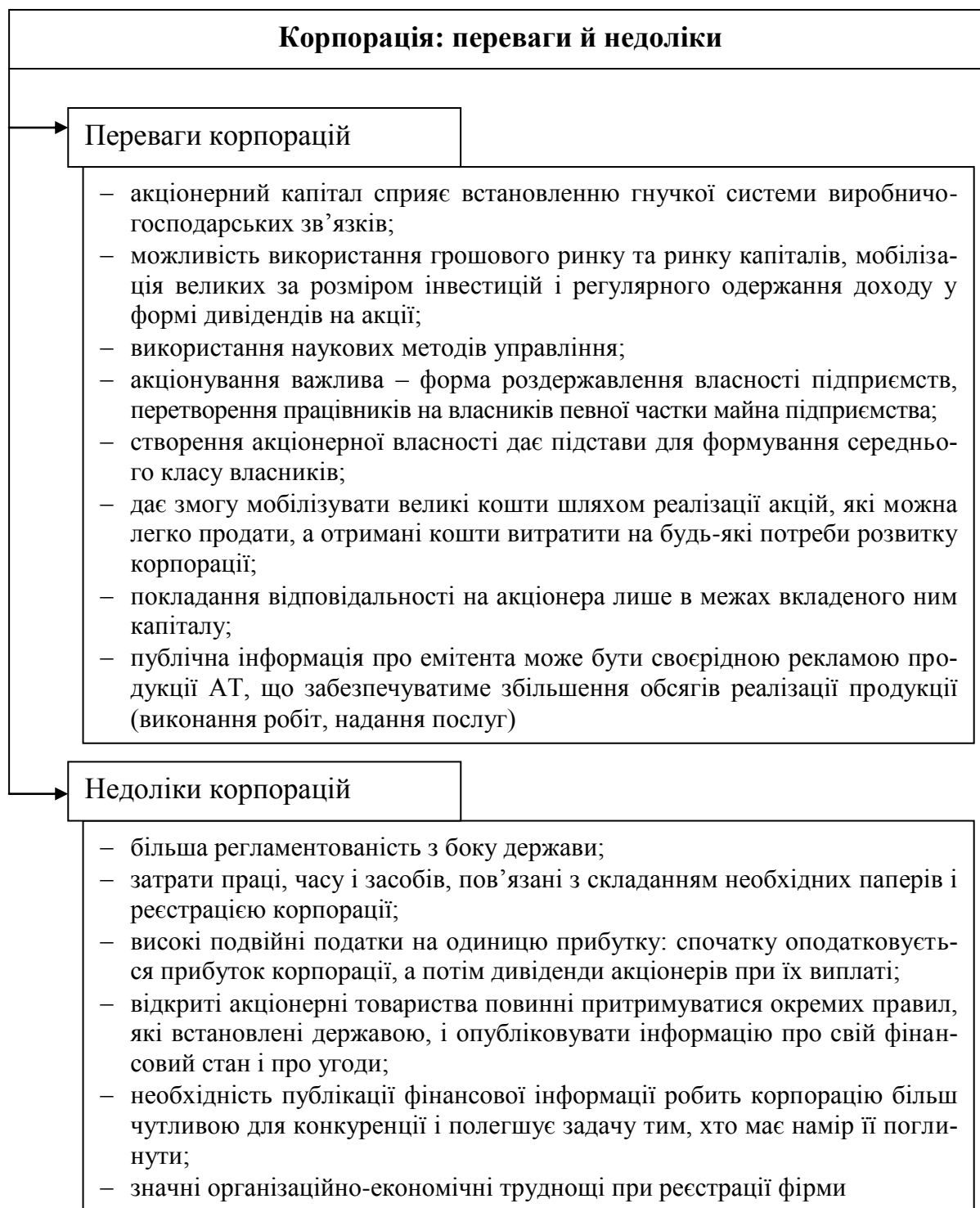


Рис. 18.2. Корпорація переваги й недоліки

Таким чином, корпоративна форма господарювання в сучасних умовах постійного дефіциту державних фінансових ресурсів, дозволяє перенести центр тяжіння на внутрішні можливості корпорацій. Саме тому в процесі економічного розвитку корпоративна форма власності як колективно-приватна форма набуває домінуючого значення. Тому що корпорація (корпоративна форма власності) є більш демократичною формою власності й може найефективніше використовуватися у процесі економічного розвитку муніципального утворення.

2. Муніципальне утворення, як корпорація

Метою муніципального управління як наукового напрямку є розробка наукових основ ефективного управління муніципальним утворенням, розробка практичних рекомендацій з їх реалізації, що забезпечують необхідний рівень задоволення життєвих потреб населення муніципального утворення. Основною метою розвитку муніципального утворення є підвищення якості життя людей, що проживають на його території.

Муніципальне утворення (МУ) – це об'єкт муніципального управління, що являє собою міське, селищне, сільське поселення або кілька поселень, об'єднаних загальною територією, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування. Муніципальне утворення, не тільки здійснює функцію регулювання господарських відносин на своїй території, але й може виступати самостійним суб'єктом господарських відносин (власником).

У сучасних ринкових умовах муніципальне утворення, як корпорація являє собою особливу організацію населення, засновану на співволодінні корпоративної власності й розвитку довірливих відносин між населенням в особі органів місцевого самоврядування й господарчими суб'єктами, за допомогою яких населення представляє, захищає й задовольняє свої соціально-економічні інтереси.

Отже, муніципальне утворення має можливість діяти на корпоративній основі, тобто бути учасником конкурентної боротьби на ринках товарів, послуг, капіталу для вирішення місцевих справ.

Муніципальні утворення в країнах Західної Європи мають статус корпорацій, які функціонують як повноправні суб'єкти ринкової економіки з метою отримання економічного ефекту для територіальної громади. Все це дає змогу муніципальним утворенням сповна використовувати переваги ринкової моделі господарювання (залучення кредитних ресурсів, використання механізму місцевої позики, формування комунальних банків, створення комунальних підприємств з метою отримання прибутку, вільне розпорядження комунальною власністю).

Муніципальне утворення як корпорація (ринкове організаційне утворення) базується на таких вихідних положеннях:

1) муніципальне утворення – це інтегрована сукупність членів територіальної громади, підприємницьких структур, органів місцевого самовряду-

вання, соціальних установ, громадських організацій, реалізація індивідуальних інтересів яких врешті-решт спрямована на досягнення колективної мети – забезпечення динамічного розвитку територіальної системи;

2) центральним та необхідним компонентом муніципального утворення є людина, що характеризує його як соціальну організацію;

3) кожен із суб'єктів муніципального утворення, функціонуючи в його територіально-просторових, правових, ресурсних рамках, прагне отримати певну вигоду, своєрідний дивіденд, як в економічному, так і соціальному прояві;

4) муніципальне утворення володіє певною власністю у фінансовій та матеріальній формах, використання якої повинне забезпечити виконання колективних функцій і досягнення колективних цілей;

5) управління економічним і соціальним розвитком муніципальних утворень здійснюють органи місцевого самоврядування, осередки громадських організацій, управлінські підрозділи підприємств, що становлять керівне ядро муніципальної системи. Ефективність його функціонування визначає спрямованість і динаміку комплексного розвитку муніципального утворення, зумовлює силу взаємозв'язку між муніципальними підсистемами;

б) муніципальне утворення характеризується наявністю певної корпоративної культури, що зумовлено впливом культурно-історичних, етнічних та ментальних особливостей певної території, місцевими традиціями та звичаями [55].

Муніципальне утворення є природною специфічною багатопрофільною соціально-економічною корпорацією. Тобто має спільну власність територіальної громади, місцеві життєві інтереси громадян, влади, суб'єктів бізнесу, можливості стосовно самостійного вибору цілей функціонування й розвитку муніципального утворення, соціальну відповідальність самоврядної влади перед громадськістю, можливості обговорення й колективного ухвалення рішень на місцевих референдумах, загальних зборах громадян шляхом участі в громадських слуханнях тощо.

Ключовими рисами муніципальних корпорацій є:

– становлення територіальної громади як суб'єкта корпоративних прав, що передбачає реальне набуття ними статусу самоврядних територіальних колективів;

– інституціалізація прав територіальних громад, у тому числі й на муніципальну власність;

– становлення муніципальної власності та господарства як об'єкта корпоративних прав через закріплення за територіальними громадами певних матеріальних і фінансових ресурсів, розташованих на території муніципального утворення, обсяг яких відповідатиме завданням і функціям, покладеним на органи місцевого самоврядування;

– організація управління корпоративними правами (виборність органів місцевого самоврядування; відокремлення прав власності та управління;

– розподіл функцій управління корпоративними правами) [41].

Таким чином, існування муніципального утворення як корпорації зумовлено особливостями місцевого самоврядування як суспільного інституту, функціонування якого пов'язане із задоволенням потреб членів територіальних громад. У процесі економічного розвитку корпоративна форма власності як колективно-приватна набуває домінуючого значення. Тому що в муніципальному утворенні корпорація займається вирішенням важливих завдань місцевого значення, створенню суспільних благ, яким в ієрархії цінностей територіальної громади належить найбільш важливе місце, незалежно від того, в якій формі вони надаються.

3. Корпоратизм. Корпоратизація в муніципальному управлінні

Одним з перспективних шляхів економічного й соціального розвитку муніципального утворення, як територіального колективу є використання ідей корпоратизму. Корпоратизм – спосіб організації суспільного господарства, що базується на співволодінні власності і договірних відносин.

Розвиток корпоратизму в суспільстві перетворив окремого індивідуума в «корпоративну» людину, а суспільство «індивідуумів» – у суспільство корпорацій. Тобто, будується наступна схема взаємодії: *людина – корпорація – держава*. По суті, сучасне суспільство можна охарактеризувати як суспільство корпорацій.

Саме «корпоратизм, на думку Ю. Шарова й О. Бобровської, створює умови для реального визнання права суб'єктів управління не тільки за приватним власником, державними чи муніципальними органами управління, а й за певними соціальними групами, трудовими колективами, спільнотами членів територіальних громад тощо. Зазначене може стати впливовим чинником підвищення ефективності муніципального управління, оскільки рівень економічного життя територіальної громади пов'язаний з рівнем її соціальної організації, а основний потенціал корпоратизму полягає в здатності консолідувати зусилля людей у соціальній організації суспільної праці» [221].

Муніципальний корпоратизм – одна із складових корпоратизму. Суб'єктами муніципального корпоратизму є автономні об'єднання громадян (територіальні колективи, общини, комуни тощо) за місцем їх компактного проживання з віковими традиціями здійснення місцевого самоврядування, здатні забезпечити власне життєзабезпечення та відстоювати інтереси перед державою та світовим співтовариством. Особливістю територіальних колективів є те, що вони переважно склалися природним шляхом. Ті з них, що пройшли свій історичний шлях від простого об'єднання громадян за місцем проживання до інституціоналізації їх як корпоративного об'єднання, в адміністративній науці та практиці місцевого управління називаються «муніципалітаріями» або «муніципальними корпораціями» (Західна Євро-

па, Північна Америка тощо). Тобто, «муніципалітарії» – міські поселення, що мають статус «муніципальної корпорації», який надає їхнім жителям право самим управляти своїми справами [41].

Поступово корпоратизм починає затверджуватись у місцевому самоврядуванні як новий тип соціальної та духовної організації спільнот громадян, де активним суб'єктом соціально-економічних відносин стають члени територіальної громади.

Становлення громад (територіальних колективів) як суб'єкта корпоративних прав передбачає реальне набуття ними статусу самоврядних територіальних колективів. Головний суб'єкт і водночас об'єкт самоврядування – населення муніципального утворення, що має право на місцеве самоврядування, – це місцеве співтовариство [34, с. 113], яке визнано державою або претендує на надбання статусу суб'єкта правовідносин і правотворчості. У різних країнах воно називається по-різному: громади, общини, комуни, муніципалітети, територіальні колективи. Корпоративною ознакою територіальних колективів є можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих справ. У західній літературі велика увага приділяється дослідженню суті та практичної реалізації принципу субсидіарності (*subsidiarity*) як чітко вираженого демократичного принципу [41].

Таким чином, корпоративні права територіальних колективів (общин, комун, громад) є похідними від права останніх на здійснення місцевого самоврядування. Первинним суб'єктом і носієм корпоративних прав на муніципальному рівні є співтовариство мешканців тих населених пунктів, які мають статус самоврядних адміністративно-територіальних одиниць. Незалежність місцевих органів влади від держави та обирання їх завдяки прямому волевиявленню населення є фундаментальним принципом їх існування. Надання територіальним одиницям статусу самоврядних утворень залежить від територіального устрою окремо взятої країни, однак корпоративні відносини між територіальними утвореннями та в межах їх мають загальні риси.

Необхідною умовою є розробка інституціональних передумов муніципального корпоратизму, а саме:

- інституціоналізація муніципальних корпоративних прав, що формують корпоративну поведінку територіальної громади і регламентують її дії як суб'єкта муніципальних корпоративних відносин;
- розробка й запровадження принципів організаційної культури муніципальних корпоративних відносин;
- формування та обґрунтування механізмів муніципального корпоративного управління;
- вибір і обґрунтування інструментів та управлінських важелів якісно нового типу муніципального менеджменту – корпоративного [17].

У муніципальному управлінні поширюється корпоратизація.

Корпоратизація – «процес акціонування, що передбачає розподіл акцій між засновниками компанії або її інвесторами відповідно до обсягів зроблених ними вкладень» [65, с. 85–86].

Корпоратизація – це перетворення державного підприємства, закритого акціонерного товариства, більш ніж 75 % статутного капіталу якого перебуває в державній власності, а також виробничих і науково-виробничих об'єднань, правовий статус яких раніше не був наведений відповідно до чинного законодавства, у відкрите акціонерне товариство [227, с. 106].

Корпоратизація дії, спрямовані на перетворення державних виробничих підприємств, науково-виробничих, торговельних та інших об'єднань у відкриті або закриті акціонерні товариства з участю приватного капіталу, у яких понад 50% від суми статутного фонду належить державі. Корпоратизація – початковий етап процесів приватизації [186].

Можна виділити наступні цілі корпоратизації:

- збереження виду діяльності українських підприємств;
- формування українськими підприємствами нових господарських зв'язків на зміну старих радянських;
- оптимізація технологічного процесу виробництва товарів/послуг;
- підвищення якості товарів/послуг;
- розширення ринків збуту;
- збільшення об'ємів продажу продукції;
- завоювання українською продукцією вагової частки на світових ринках [138, с. 24].

Корпоратизація в муніципальному управлінні – це процес акціонування комунальних підприємств шляхом перетворення їх в акціонерні товариства відкритого або закритого типу. В ході цього процесу муніципальне утворення (громада) залишається власником певної частки акціонерного капіталу, тобто володіє певним відсотком акцій корпорації. Дивіденди є джерелом поповнення дохідної частини місцевого бюджету.

Управління своєю часткою власності в акціонерному товаристві органи місцевого самоврядування можуть здійснювати самостійно через спеціальний підрозділ у структурі управління економіки або управління комунального майна. Орган місцевого самоврядування може делегувати повноваження щодо управління комунальною власністю недержавним структурам (організації-довірителю: комерційний банк, приватне підприємство або довірчі пайові фонди).

У корпораціях, які здійснюють діяльність у значимих для територіальної громади сферах діяльності, зокрема в галузях водо-, енерго- і теплопостачання, водопровідно-каналізаційного господарства, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, екології та ін., частка комунальної власності має становити не менше ніж 50 % корпоративного капіталу.

До складу наглядової ради корпорації, утвореної в процесі корпоратизації комунального майна, включаються представники органу місцевого самоврядування, один з яких може очолювати наглядовий орган акціонерного товариства. Органи МС можуть відстоювати інтереси корпорації, в органах судової влади, у тому числі при розгляді справ про банкрутство товариств, забезпечуючи комплексний, об'єктивний та професійний контроль за фінансово-господарською діяльністю корпорації.

В Україні корпоративні відносини у комунальному секторі на відміну від європейських країн розвинуті слабо. Крім того, закордонна практика свідчить про те, що стратегічні галузі комунального господарства повинні перебувати під контролем органів місцевого самоврядування.

Наприклад, в Австрії, Бельгії, Німеччині та Італії більше половини зареєстрованих промислових корпорацій контролюються потужними акціонерами, які володіють пакетом з 50 % або більше акцій.

Крім того, корпорація, яка бере участь у господарській діяльності за стратегічними для місцевої влади напрямками, дуже часто виступає монополістом на регіональному чи локальному ринку. А це – суттєвий, який стимулює щодо участі в такій діяльності. З іншого боку, функціонування підприємств-монополістів, заснованих виключно на комунальній формі власності, зумовлює їх інертність та стримує процеси впровадження нових технологій і методів управління, обмежує стимули до підвищення рівня збирання платежів за надані послуги.

У Польщі, Угорщині, Чехії для подолання монополізму в комунальній сфері залучається приватний капітал, у тому числі шляхом корпоратизації комунальних підприємств.

Поряд зі стратегічними сферами діяльності муніципалітетів, до яких належать водо-, енерго- і теплопостачання, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, екологія, водопровідно-каналізаційне господарство та ін., що забезпечують задоволення найнеобхідніших потреб громадян, функціонують також функціонально-галузеві комплекси менш пріоритетного значення. З метою більш ефективного розвитку останніх в умовах ринкової конкуренції органи місцевого самоврядування може реалізувати частину контрольного пакета акцій, що одночасно буде також істотним джерелом бюджетних надходжень. До таких сфер можна віднести побутове обслуговування населення, торгівлю, переробку сміття і твердих відходів, будівництво та реконструкцію муніципальних шляхів, будівництво житла тощо.

Таким чином, запровадження в Україні корпоративної форми господарювання створює можливість реформування комунальної власності з одночасним залученням до процесу роздержавлення представників територіальних громад, які зацікавлені у забезпеченні ефективної діяльності об'єктів комунального господарства. Крім того, це дозволяє залучати в комунальний сектор значних обсягів фінансових ресурсів приватних інвесторів, що є важелем зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування.

Запитання для самоконтролю:

1. Чим обумовлено зростання ролі корпоративного управління в Україні?
2. Що означає корпоративне управління в широкому розумінні цього слова?
3. Перелічіть суб'єкти корпоративного управління.
4. Чим саме відрізняється корпоративне управління від загального менеджменту?

5. Що спільного та відмінного у корпоративного управління та муніципального менеджменту?

6. Які перспективи розвитку корпоративного управління в муніципальному менеджменті можна виділити?

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Інформація про акціонерне товариство

ВАТ створено на базі державного підприємства й зареєстровано 27 жовтня 1994 р. Основна спеціалізація – газопоставки й газифікація. ВАТ є основним постачальником природного газу в регіоні, здійснює забезпечення газом споживачів області, здійснює газифікацію області з використанням власних виробничих баз і інші послуги. Розмір статутного капіталу підприємства – 170 070 грн, розділений на 3 401 400 простих іменних акцій номінальною вартістю 5 коп. кожна. Кількість працівників підприємства – більше 4000 чол. Балансовий прибуток товариства в 1997 р. Склав 15 937,9 тис. грн.

Ситуація:

3 жовтня 2002 р. Правління ВАТ прийняло рішення про збільшення статутного капіталу на 1/3 шляхом випуску додаткової кількості акцій. Це право Правління передбачено Статутом товариства. Виконуючи вимоги дійсного законодавства, Правління ВАТ опублікувало інформацію про додаткову емісію акцій у газеті «Голос України» від 4 грудня 2003 р. У цій інформації було сказано про право Правління відхиляти частину підписки, що перевищує заявлений в інформації розмір. Відповідно до інформації, відхилення повинне було проводитися з кінця списку. Закрите акціонерне товариство «Мрія» і Інвестиційна компанія «Перемога», які були вже в той час акціонерами товариства, взяли участь у підписці. Обидва акціонери виконали всі вимоги, передбачені інформацією про випуск акцій.

16 січня 2003 р. відбулося засідання Правління. Одним з обговорюваних питань було питання про відхилення частини підписки ВАТ другого випуску. Серед інших у зв'язку з перевищенням розміру заявленої підписки було відмовлено в підписці й акціонерам ЗАТ «Мрія» і інвестиційної компанії «Перемога».

Внесені в оплату акцій кошти були повернуті акціонерам в 30-денний термін. На цьому ж засіданні Правління ухвалило рішення про скликання загальних зборів акціонерів 25 квітня 2003 р. Серед питань, які було затверджено Правлінням, були питання щодо:

- збільшення статутного капіталу товариства;
- внесення змін і доповнень до Статуту товариства.

Під час розгляду питань Правління планувало затвердити результати передплати на акції другого випуску.

Акціонер – інвестиційна компанія «Перемога», який був не згодний з рішенням Правління про відмову в передплаті на акції, подав позов у суд

про визнання недійсним рішення Правління й інформації про другий випуск акцій ВАТ у частині повноважень Правління щодо відмови в підписці. Акціонер вважав своє право порушеним, а дії Правління – незаконними. На його думку, вирішення питання про відмову або прийняття частини підписки – це частина питання про зміну статутного капіталу товариства й вимагає зміни Статуту. Оскільки останнє питання повною мірою стосується компетенції загальних зборів акціонерів – віднесення питання про відхилення частини підписки до компетенції Правління є незаконним.

Акціонер програв справу. Суд, вивчивши матеріали справи, дійшов висновку, що дії Правління за умови, якщо подібна компетенція передбачена Статутом і внутрішніми становищами товариства, були законними.

Запитання до ситуації:

1. Чи правильним, на Ваш погляд, було положення інформації про другий випуск акцій щодо відхилення підписки при перевищенні заявленого розміру?

2. Чи правильно вчинив акціонер інвестиційна компанія «Перемога», подавши позов у суд? Чи є його вимоги обґрунтованими? Як би Ви аргументували свою позицію?

3. Чи є, на Вашу думку, правильним рішення суду по позову акціонера Інвестиційна компанія «Перемога»? Що б Ви порадили акціонерові?

4. Чи правильно були сформульовані питання призначених Правлінням збори акціонерів? Як би Ви сформулювали названі питання?

5. Як би Ви діяли на місці акціонера ЗАТ «Мрія», ознайомившись із розглянутими на зборах питаннями?

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Суб'єкти корпоративного управління можуть бути представлені:

- а) окремими громадянами;
- б) власниками та менеджментом окремого підприємства;
- в) державними та недержавними органами;
- г) усі зазначені відповіді правильні;
- д) правильними є тільки б) та в).

2. У якій формі можна випускати цінні папери, обіг яких дозволено на території України:

- а) лише в документарній формі;
- б) лише в бездокументарній формі;
- в) у документарній та бездокументарній формі.

3. Частина прибутку (платіж), що проводиться на користь власника (довірених осіб власника) корпоративних прав, емітованих юридичною особою внаслідок розподілу частини її прибутку називається:

- а) доходом;
- б) дивідентом;
- в) рентою;
- г) відсотком.

4. Система управління, яка характеризується широкою акціонерною власністю, прийняття її рішень в більшій мірі залежить від менеджерів, крім того може застосовувати різні форми перехоплення контролю за корпорацією називається:

- а) аутсайдерською;
- б) інсайдерською;
- в) корпоративною;
- г) функціональною.

5. Сума загальної номінальної вартості статутного фонду, під який випускаються акції, для функціонування акціонерного товариства повинна мати еквівалент не менший:

- а) 1150 мінімальної заробітної плати;
- б) 1200 мінімальної заробітної плати;
- в) 1250 мінімальної заробітної плати;
- г) 1300 мінімальної заробітної плати.

6. Реєстрацію цінних паперів здійснює:

- а) Комісія з цінних паперів та фондового ринку;
- б) Міністерство фінансів України;
- в) Обласне фінансове управління.

7. Досягнення повного контролю над акціонерним товариством можливе за наявності пакета:

- а) «25 % плюс 1 акція»;
- б) «250 % плюс 1 акція»;
- в) «60 % плюс 1 акція»;
- г) «75 % плюс 1 акція».

8. Які акції є основою для виплати дивідендів:

- а) акції, що належать акціонерам;
- б) акції, що знаходяться на балансі акціонерного товариства;
- в) акції, що належать акціонерам, знаходяться на балансі товариства, випускатимуться в обіг найближчим часом.

9. Які існують обмеження щодо рішення про випуск облігацій акціонерних товариств:

- а) якщо сума випуску облігацій становитиме більш як 25 % розміру статутного фонду;
- б) якщо випуск облігацій здійснюватиметься до повної оплати всіх випущених акцій;
- в) немає жодних обмежень;
- г) правильні відповіді а) і б).

10. Цінні папери без установленого терміну обігу, які засвідчують пайову участь у статутному фонді акціонерного товариства, підтверджують членство в акціонерному товаристві та право на участь в управлінні ним, дають право його власникові на одержання частини прибутку у вигляді дивіденду, а також на участь у розподілі майна при ліквідації акціонерного товариства, називаються:

- а) облігаціями;
- б) приватизаційним сертифікатом;

- в) акціями;
- г) векселем.

11. Як називається капітал, що представлений цінними паперами акціонерного товариства.

- а) реальним;
- б) фіктивним;
- в) власним.

12. Товариства, у якому всі учасники здійснюють спільну підприємницьку діяльність і несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями товариства усім своїм майном та особливістю управління якого є те, що ведення справ здійснюється за загальною згодою всіх учасників називаються:

- а) повними;
- б) командитними;
- в) відкритими;
- г) закритими.

13. Чи є можливість у акціонерного товариства випускати акції для покриття збитків, які пов'язані з його господарською діяльністю?

- а) так;
- б) ні;
- в) може, якщо розміри збитків не перевищуватимуть 2 % статутного фонду.

14. Зовнішнім елементом корпоративного управління не можуть бути:

- а) державний орган загальної та спеціальної компетенції;
- б) механізм ринкового контролю;
- в) засоби масової інформації;
- г) норми та процедури взаємовідносин власників.

15. Наявність якого фонду є обов'язковим для створення у корпорації:

- а) фіксованого фонду;
- б) фіксовано-змінного фонду;
- в) інвестиційного фонду;
- г) фонду сплати дивідендів;
- д) фонду накопичення коштів для викупу власних акцій.

Теми рефератів:

1. Економічна природа та історичні передумови корпоративного управління.
2. Загальна характеристика господарських товариств.
3. Об'єкти та структурні елементи корпоративного управління в Україні.
4. Принципи та моделі корпоративного управління.

Тема 19. Місцеве самоврядування і підприємництво

План

1. Підприємництво. Органи місцевого самоврядування в системі підприємництва.

2. Муніципальне підприємництво.

Ключові слова: підприємництво, органи місцевого самоврядування, підприємство муніципальної (комунальної) форми власності, комунальне підприємство, муніципальне підприємство, муніципальна власність, комунальна власність, господарська діяльність.

1. Підприємництво. Органи місцевого самоврядування в системі підприємництва

Найважливішою функцією органів місцевого самоврядування є забезпечення ефективного розвитку підприємницьких структур, підтримка підприємства як основи економічного розвитку територіальних громад, вирішення соціальних екологічних та інших проблем муніципальних утворень. Саме підприємництво, як особливий вид економічної активності (під якою ми розуміємо діяльність із виконання робіт та надання послуг, направлену на отримання прибутку) є рушієм соціально-економічного розвитку територій.

Підприємництво (ст. 42 ГК України) – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Підприємництво як особлива форма економічної активності може здійснюватися як в державному, так і в приватному секторі економіки. Відповідно до вказаного, можемо розрізняти:

- а) підприємництво державне;
- б) підприємництво приватне.

Державні підприємництво є форма здійснення економічної активності від імені підприємства, встановленого:

а) державними органами управління, які уповноважені відповідно до чинного законодавства) управляти державним майном (державне підприємство)

- б) органами місцевого самоврядування (муніципальне підприємство).

Характеристика (підприємницької діяльності) підприємництва:

– *підприємництво є самостійною діяльністю* (може здійснюватися в будь-яких організаційних формах, визначених законами України, на вибір підприємця (ст. 45 ГК України) відповідно до потреб ринку);

– *підприємництво є ініціативною діяльністю* (тобто добровільним вчинком, а тому жоден державний орган, недержавна організація, посадова особа не можуть примусити до заняття підприємницькою діяльністю);

– підприємництво є систематичною діяльністю (чітких кількісних критеріїв систематичності законодавством не встановлено, але згідно Декрету Кабінету Міністрів України від 17 березня 1993 р. № 24–93 «Про податок на промисел» ст. 1 систематичним вважається продаж вироблених, перероблених та куплених продукції, речей, товарів, який здійснюється більше чотирьох разів протягом календарного року);

– підприємництво є діяльністю на власний ризик (підприємець бере на себе як позитивні, так і негативні наслідки підприємницької діяльності. Підтвердженням цього є положення ЦК України, що встановлюють самостійну відповідальність фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності (ст. 52) та юридичної особи (ст. 96) за зобов'язаннями, пов'язаними з їх підприємницькою діяльністю. За загальними правилами ч. 3 ст. 96 цього Кодексу учасник (засновник) юридичної особи не відповідає за зобов'язаннями юридичної особи, а юридична особа не відповідає за зобов'язаннями її учасника (засновника), крім випадків, встановлених установчими документами та законом);

– підприємництво є господарською діяльністю (підприємницька діяльність є складовою господарської діяльності. Під господарською діяльністю (ст. 3 ГК України) розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність (рис. 19.1).

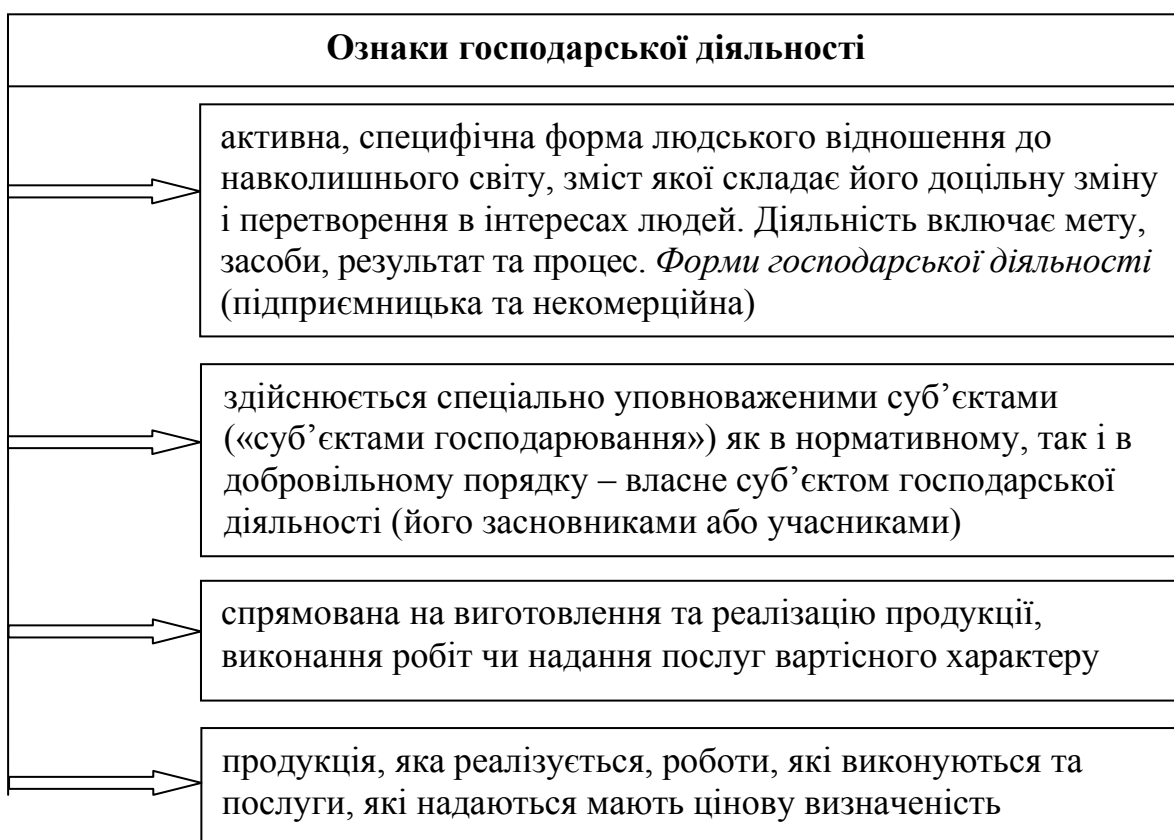


Рис. 19.1. Ознаки господарської діяльності

– підприємницька діяльність здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) (підприємницькою діяльністю можуть займатися як юридичні, так і фізичні особи, які набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності за правилами Закону України від 15 травня 2003 р. № 755–ІУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»);

– внаслідок підприємницької діяльності досягаються економічні й соціальні результати (серед економічних результатів є утворення конкурентного середовища, насичення ринку товарами і послугами, створення робочих місць, значна активізація міжнародних економічних стосунків. Поступове зміцнення суб'єктів підприємництва, їх прибутковість закладає додаткову фінансову базу для такої соціально корисної діяльності, як благодійництво та спонсорство);

– метою підприємницької діяльності є отримання прибутку (якщо метою діяльності не є отримання прибутку, вона не може бути віднесена до підприємницької. За цією ж ознакою підприємницька діяльність відмежується від поняття господарської діяльності, в якій отримання прибутку не ставиться за основну мету).

Підприємництво є одним із головних факторів формування і розвитку ринкової економіки, підтримки внутрішнього ринку. З 1991 року сектор підприємництва кількісно виріс майже у 12 разів. Крім того підприємництво здатне вирішувати соціальні завдання (проблеми зайнятості, створення джерел доходів для населення, виробництва товарів і послуг за доступними цінами) та економічні задачі (залучення приватного капіталу і зовнішніх інвестицій, наповнення бюджету). Підприємництво має великий вплив на життєдіяльність муніципального утворення (рис. 19.2), є його одним з найважливіших структурних елементів [106, с. 291].

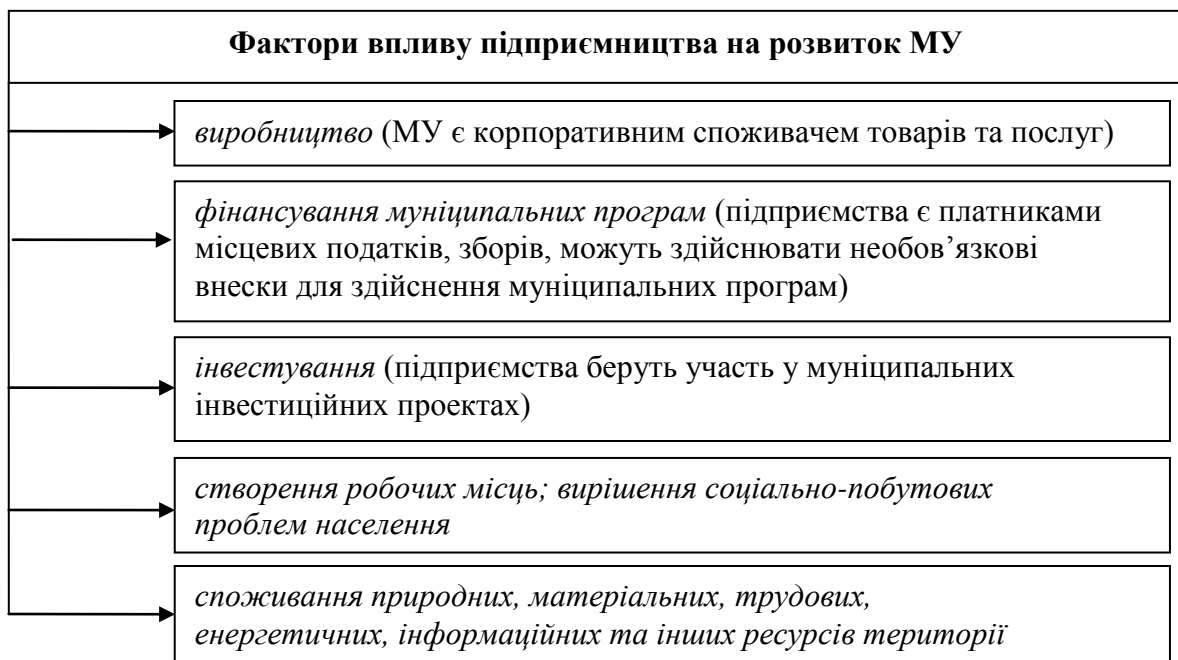


Рис. 19.2. Фактори впливу підприємництва на розвиток муніципального утворення

З погляду муніципального менеджменту, розвиток підприємництва на муніципальному рівні зумовлений тим, що:

- підприємницький сектор робить вагомий внесок у результати економічної діяльності МУ (одне з джерел наповнення місцевих бюджетів, засіб реалізації регіональних та локальних програм економічного і соціального розвитку);

- функціонування підприємницьких структур сприяє формуванню конкурентного середовища та усуненню монополізму в господарському комплексі МУ;

- забезпечує здійснення трансформаційних ринкових процесів;

- підприємництво є важливим засобом оптимізації структури економіки МУ (дає змогу адекватно враховувати конкурентні переваги, сильні та слабкі сторони розвитку і швидко переорієнтовувати діяльність на заняття пріоритетними для території видами діяльності);

- розвиток підприємництва сприяє раціональному використанню соціально-економічного потенціалу МУ;

- підприємницький сектор МУ сприяє самозайнятості населення, дає змогу впливати на структуру локальних ринків праці;

- розвиток підприємництва, зокрема у сфері обслуговування, сприяє формуванню комфортного життєвого середовища МУ, дає змогу забезпечувати зростаючі вимоги населення до споживання послуг високого рівня якості та за доступними цінами;

- підприємницький сектор (малий бізнес) МУ є найбільш сприйнятливим до інноваційних змін, до впровадження новітніх технологій, нових способів та методів організації діяльності, інноваційних способів використання ресурсів тощо;

- розвиток підприємництва сприяє задоволенню платоспроможного попиту населення, призводить до збалансування та оптимізації структури попиту на товари та послуги;

- підприємницький сектор МУ може залучатись до відновлення архітектурно-історичного вигляду населених пунктів, відновлення пам'яток культури (архітектури), збереження історичних та етнічних традицій тощо;

- підприємницький сектор безпосередньо впливає на всі економічні, соціальні, суспільно-політичні процеси що відбуваються на рівні МУ;

- підприємницький сектор МУ сприяє формуванню громадянського суспільства, активізації участі громади у вирішенні місцевих проблем [118, с. 54].

Підприємницькі структури на території МУ виконують певні функції (рис. 19.3). Проте сучасний розвиток підприємництва на території муніципальних утворень супроводжується цілим комплексом проблем, впливом об'єктивних стримуючих чинників як загальнодержавного, так і регіонального (локального) характеру.

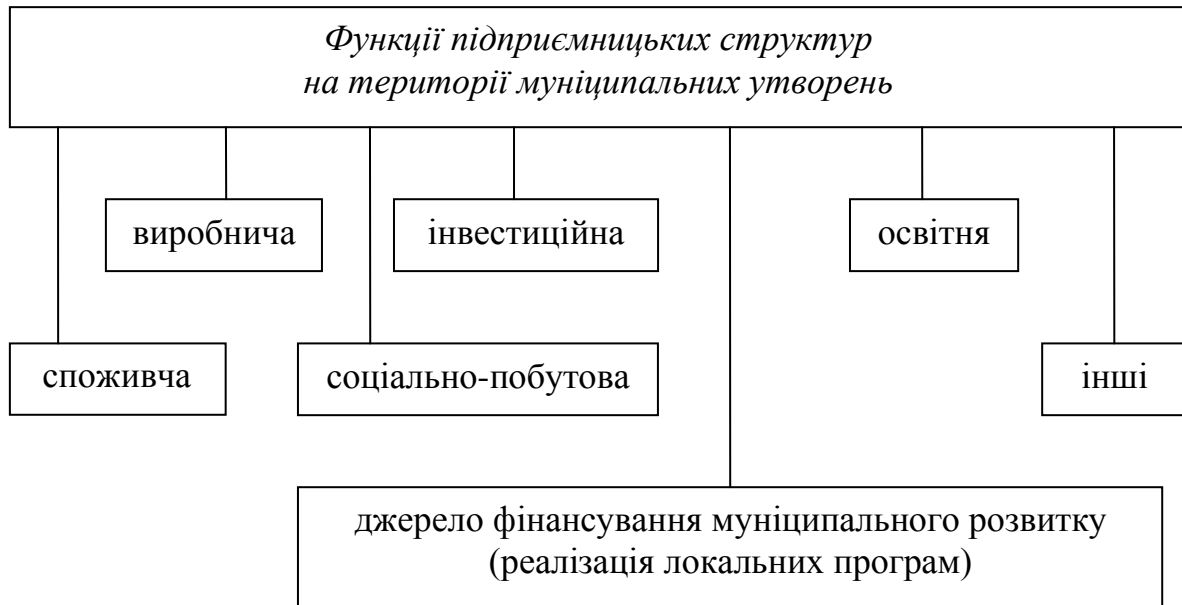


Рис. 19.3. Функції, які виконують підприємницькі структури на території муніципальних утворень

Як правило, щодо розвитку підприємництва на території муніципальних утворень «діагностують» низку таких проблем:

- нестабільність правового забезпечення підприємницької діяльності;
- велика кількість нормативно-правових та інструктивних документів, що регламентують різні види підприємницької діяльності;
- значний податковий тиск та недосконалість кредитно-інвестиційної політики щодо підтримки малого підприємництва;
- недосконалість організації надання підприємницьким структурам управлінських послуг органами місцевої влади, зокрема, щодо державної реєстрації суб'єктів підприємництва, ліцензування, патентування та сертифікації;
- відсутність достатньої інформації про регуляторні акти органів місцевого самоврядування, що мають вплив на розвиток підприємництва;
- високі ставки за оренду комунального майна, зокрема, н житлових приміщень;
- складні схеми передачі в оренду або в купу об'єктів, що перебувають у комунальній власності;
- проблеми з отриманням дозволів на розміщення об'єктів торгів тощо.

З огляду на це, *основним завданням органів місцевого самоврядування щодо регулювання розвитку підприємництва і території муніципальних утворень є забезпечення сталого розвитку міст (селищ, сіл) на основі формування в них комфортного підприємницького середовища, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва та використання його потенціалу для вирішення економічних і соціальних проблем територіальних громад.*

Відповідно до законодавчо закріплених основ державної політики підтримки підприємництва, органи місцевого самоврядування володіють достатньо вагомим інструментарієм взаємодії з підприємницькими структурами (зокрема суб'єктами середнього та малого бізнесу) у фінансово-фінансовій, координаційно-дорадчій, економіко-господарській та соціально-забезпечувальній сферах щодо регулювання та підтримки підприємства у муніципальних утвореннях.

До традиційних форм взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами належать: кооперація діяльності та співробітництво, соціальна взаємодія, партнерські відносини, відносини «замовник – виконавець», ділове спілкування та ін. Використання таких форм взаємодії спрямоване на створення максимально сприятливих організаційних, економічних та інформаційних умов для ведення підприємництва та підвищення його прибутковості, вирішення проблем зайнятості у муніципальних утвореннях, збільшення частки надходжень від підприємницької діяльності місцевого бюджету, зменшення втручання органів влади в діяльність бізнес-структур, скорочення кількості перевірок суб'єктів підприємництва, підвищення рівня їх поінформованості з правових, виробничих, ресурсних, фінансово-кредитних, науково-технічних та освітніх питань розвитку підприємництва. Крім того, органи місцевого самоврядування спроможні більш дієво, швидко й акцентовано надавати підтримку суб'єктам малого і середнього підприємництва порівняно з центральними органами державного управління. Передовий вітчизняний і зарубіжний досвід демонструє ефективність насамперед наступних інструментів здійснення місцевої регуляторної політики стосовно малого і середнього підприємництва:

- стратегічного планування;
- надання пільг;
- організаційного забезпечення підтримки малого бізнесу;
- програмування;
- надання комплексу послуг (інформаційних, з отримання капіталу, бізнесових, зі створення господарських спілок тощо);
- зусилля з розвитку регіональної інфраструктури;
- сприяння експорту продукції малими підприємствами регіону

Основні засоби органів місцевого самоврядування спрямовані на підтримку розвитку підприємництва у муніципальних утвореннях:

- розробка спеціальних локальних програм підтримки малого і середнього підприємництва;
- формування відповідно до напрямів створення сприятливих умов ефективного функціонування підприємницького середовища муніципального утворення (підвищення ефективності функціонування малого бізнесу, що забезпечує стабільний розвиток економіки, а також, зайнятість і добробут населення МУ);
- активна взаємодія з громадськими організаціями та інституціями ринкової інфраструктури;

- реалізація муніципальних інвестиційних проектів та програм;
- створення умов для формування сприятливого підприємницького клімату, щоб забезпечувати потреби територіальних громад.

Також, органи місцевого самоврядування для реалізації програм розвитку та підтримки малого і середнього підприємництва на території муніципальних утворень використовують систему заходів з подолання адміністративних бар'єрів розвитку підприємництва, аналітичного, інформаційного, методичного забезпечення малого й середнього бізнесу, його матеріально-фінансової підтримки, розвитку інфраструктури, а також просування продукції місцевих підприємств і т. д. (рис. 19.4).

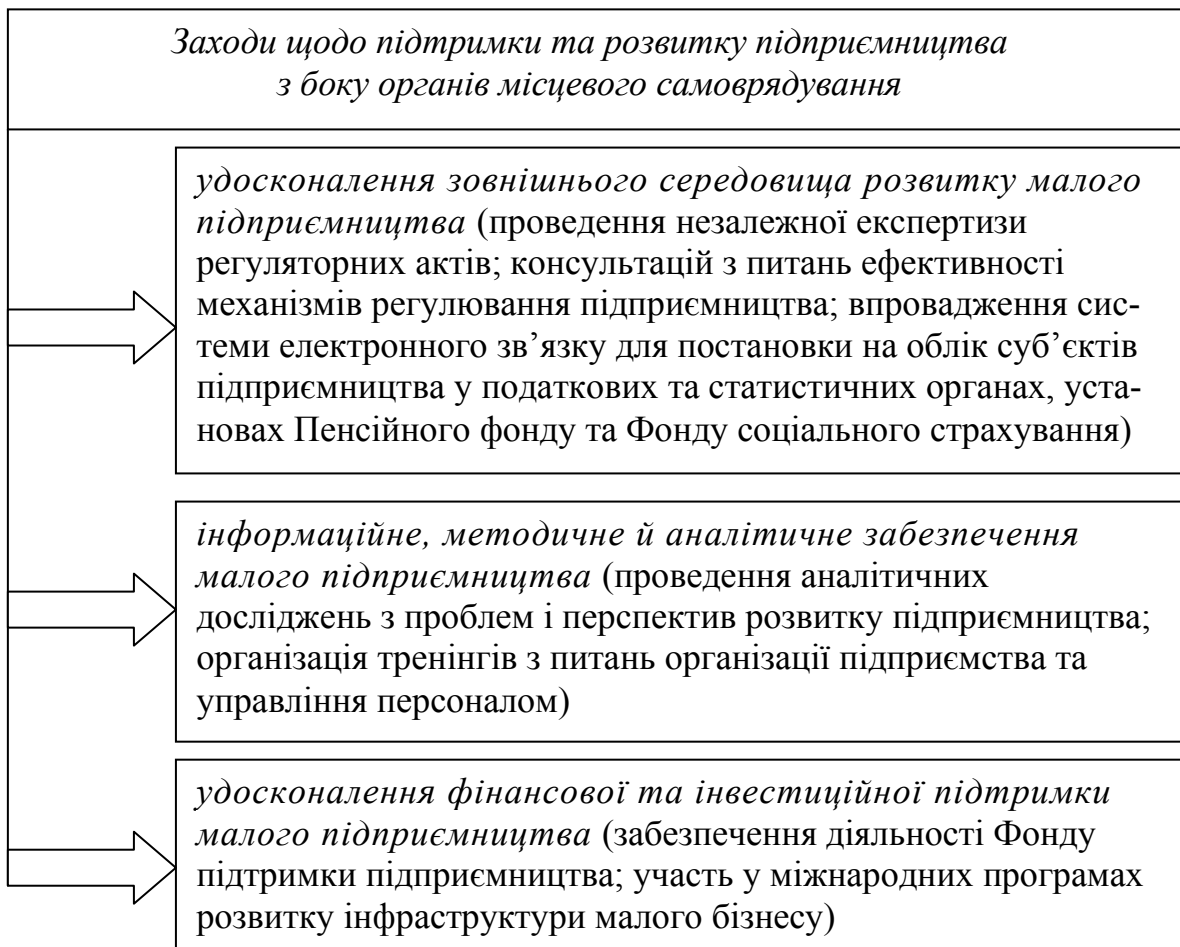


Рис. 19.4. Заходи щодо підтримки та розвитку підприємництва з боку органів місцевого самоврядування

2. Муніципальне підприємництво

Муніципальні підприємства – це підприємства, що ґрунтуються на комунальній власності і створені органами місцевого самоврядування. Комунальна власність (ст. 142 Конституції) майно, ресурси, земля та кошти територіальної громади.

Відповідно положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» (ст. 1) [162].

Комунальною власністю може бути: рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів та інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади охорони здоров'я, освіти, науки, соціального обслуговування, кошти отримані від відчуження об'єктів комунальної власності, інше майно і майнові права [1].

Муниципальна власність – є однією із форм колективної власності, що перебуває в користуванні, володінні та розпорядженні територіальних колективів та їхніх виборних органів самоврядування.

До важливої складової комунальної власності належать підприємства та організації виробничої та соціальної сфери, завданням яких є виробництво продукції та надання послуг територіальній громаді. Саме такі підприємства і організації в сукупності становлять виробничий потенціал території і складають систему житлово-комунального господарства, де зосереджено значну частку виробничих ресурсів територіальної громади.

Муниципальні підприємства – це підприємства створені органами місцевого самоврядування відповідно до Господарського кодексу України можуть утворюватися з таким правовим статусом (рис. 19.5).

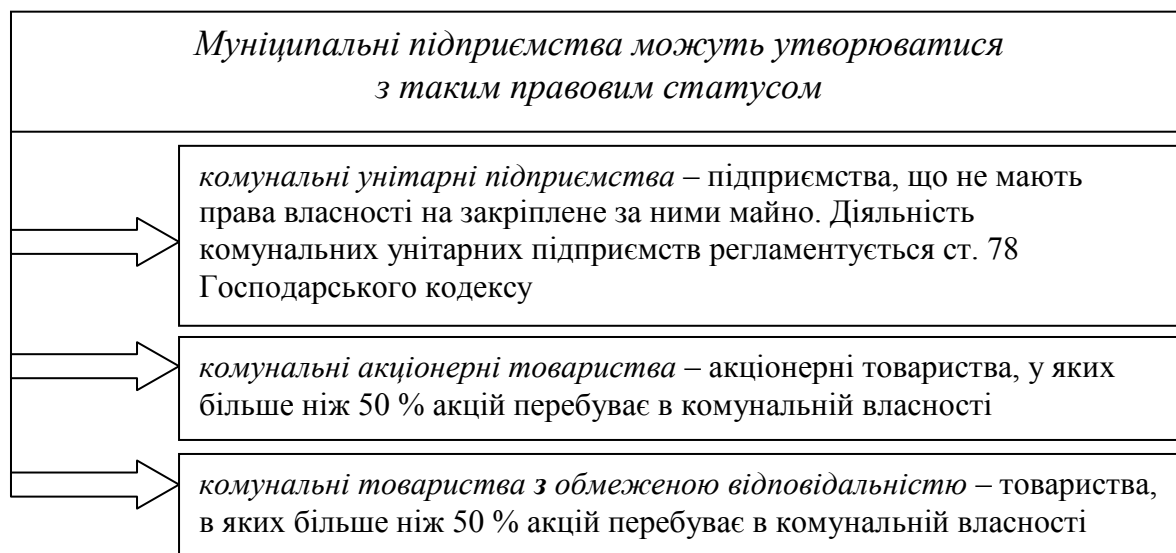


Рис. 19.5. Правовий статус муниципальних підприємств

Підприємство муниципальної (комунальної) форми власності – це підприємство, яке діє на базі відокремленої частини комунальної власності, без поділу її на частини, створюється за рішенням органу місцевого самоврядування в розпорядчому порядку і входить до сфери управління органу, уповноваженого управляти відповідним комунальним майном.

Комунальні підприємства – це підприємства, які мають право надавати населенню комунальні послуги (водопостачання, водовідведення, теплопостачання тощо), тобто послуги, які задовольнятимуть соціальні потреби громадян. Комунальні підприємства є досить важливою складовою в системі забезпечення життєдіяльності муніципального утворення, але нерівномірне їх забезпечення ресурсами призводить до великого розриву у обсягах і якості комунальних послуг у різних регіонах.

Власність муніципальних підприємств є формою відособлення частини муніципального майна, частини бюджетних коштів, інших джерел. Важливою характеристикою муніципальних підприємств виступає та обставина, що вони відповідають за своїми зобов'язаннями тільки майном, що знаходиться в їх власності (ні держава не відповідає за їх зобов'язання, ні вони самі не відповідають за зобов'язання держави).

Вартість комунальної власності територіальної громади значною мірою визначає рівень її незалежності і самостійності [18, с. 12]. Саме тому одним з пріоритетних завдань у ході реформування місцевого самоврядування має стати створення системи обліку комунальної власності, його оцінка за визначеними показниками, оптимальні шляхи його використання, для його ефективного використання.

Таким чином, розвиток муніципального підприємництва, як елемента муніципальної економіки необхідно спрямовувати в напрямку формування муніципальних (комунальних) підприємств здатних забезпечувати:

- по-перше соціальний розвиток, збереження та підвищення культурного, наукового потенціалу, духовних цінностей в межах певної територіальної громади;
- по-друге забезпечувати життєдіяльність територіальної громади в цілому (громадський транспорт, благоустрій населених пунктів, водопостачання, каналізація, теплопостачання, зв'язок та ін.)
- по-третє задоволення життєвих потреб громади в товарах (роботах, послугах), собівартість яких перевищує економічні можливості більшості членів громади (підприємства громадського транспорту, житло-експлуатаційні та ін. підприємства);
- по-четверте приносити додатковий дохід місцевим бюджетам.

Запитання для самоконтролю:

1. Доведіть, що фінанси підприємства комунальної форми власності є складовими місцевих фінансів.
2. Вкажіть особливості організації фінансів підприємства комунальної форми власності, його склад і структуру.
3. Розкрийте економічні характеристики складу та структури грошових надходжень на підприємстві комунальної форми власності.
4. Проаналізуйте порядок розподілу доходів від реалізації продукції, робіт та послуг підприємства комунальної форми власності?

5. Поясніть економічний зміст прибутку, як результат фінансово-господарської діяльності підприємства комунальної форми власності, опишіть механізм його розподілу.

6. Проведіть загальну характеристику системи оподаткування підприємства комунальної форми власності та назвіть нормативи відрахувань такого підприємства до цільових державних фондів.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Було проведено затвердження доходів місцевого бюджету на поточний рік затверджені у розмірі 408,2 млн грн. В наступному плановому році прогнозується рівень інфляції 9,8 % та зростання прибутку комунальних підприємств на 15 %. Надходження податку на прибуток комунальних підприємств у загальному обсязі надходжень місцевого бюджету становлять у середньому 12 %. Очікуваним є зростання надходжень податку з доходів громадян на 7 %, частка цих надходжень у загальному обсязі доходів становить 45 %. Збільшення інших бюджетних надходжень прогнозується на рівні індексу інфляції планового року. Встановіть обсяг доходів місцевого бюджету на плановий рік.

Завдання 2.

Зробіть аналіз ситуації за наведеними умовами ситуаційної справи. Запропонуйте можливі варіанти фінансування капітальних видатків і виходу із ситуації, що склалася. Наведіть аргументи за та проти кожної альтернативи. Визначте допущені порушення положень Бюджетного кодексу.

Вихідні умови

Наданнями стоматологічних послуг мешканцям міста займаються два міських заклади та обласна поліклініка, майно яких є комунальною власністю. З метою підвищити рівень обслуговування населення у закладах охорони здоров'я та ефективному використанню бюджетних коштів, оптимізації бюджетної мережі, підвищення рівня надання громадських послуг міським управлінням охорони здоров'я було внесено пропозицію про створення об'єднаної стоматологічної поліклініки. Аргументами на користь такого кроку були:

- поступове зростання мереж приватних стоматологічних кабінетів та центрів, які працювали, використовуючи нові технології лікування та матеріали, були обладнані сучасною технікою;
- зменшувалася кількість відвідувань у закладах комунальної власності;
- залишався незадовільним стан приміщення дитячої поліклініки, виникла потреба у проведенні капітального ремонту;
- до 90 % контингенту обласної стоматологічної поліклініки належали мешканці міста.

На ряду із вказаними аргументами, створення об'єднаної поліклініки дозволило б знизити видаток на утримання закладів, обслуги, що дозволило

наявні вивільнені кошти спрямувати для технічного переоснащення. У наслідку таких дій, мешканці отримали б якісно вищий рівень послуг, використання сучасних методів лікування, підвищення культури обслуговування.

З пропозицією створити об'єднану поліклініку міськвиконком звернувся до обласного управління охорони здоров'я. За умов зростаючої заборгованості, недостатнього забезпечення галузі, вказане рішення повинно було отримати позитивне вирішення. Але, управління охорони здоров'я, незважаючи на проведені розрахунки доцільності та ефективні такого рішення, його не підтримало.

Аргументація щодо відмови носила більше політичний характер, ніж економічний, та взагалі не враховувала інтереси громадян. У ситуації, що склалася, міською радою було ухвалено рішення щодо створення міської об'єднаної поліклініки. У результаті об'єднання було затверджено нову організаційну схему, що також зменшило фактичні витрати.

З метою збільшення обсягу надання платних послуг, підвищення рівня послуги управлінням охорони здоров'я розроблено інвестиційний план технічного переоснащення поліклініки, збільшення платних послуг і послуг по зубному протезуванню для пільгових категорій населення, організації лікувального процесу за новими підходами.

Під гарантії міськвиконкому поліклінікою одержано кредит в одному з комерційних банків за пільговою ставкою та закуплено на умовах кредиту повний комплект обладнання Siemens (300 тис. євро) з трирічним терміном погашення. Зазначений проект передбачав, що після попередньої оплати (30 %) і надання гарантії міськвиконкомом обладнання монтується і починає працювати.

За результатами першого року повністю проведено розрахунки з банком з метою економії коштів. Разом з цим обсяги коштів від платних послуг очікуваних результатів не виправдали. Крім цього, нехтування таким важливим чинником, як валютний ризик (контракт укладався в євро), взагалі звело нанівець усі зусилля. Зростання курсу євро з 6,1 до 7,0 грн та інфляція вимагали прийняття відповідних рішень. Перед початком другого траншу перед міською владою постало питання, що робити далі. Фірма-постачальник вимагала погашення боргу; реальний обсяг платних послуг не дозволяв цього зробити. Після порушення терміну оплати фірма виставила штрафні санкції. Ситуація, що склалася, вимагала негайного прийняття відповідних рішень

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Елементи структури муніципального господарства, який свої результати чи прибуток або конкретні товари або послуги, направляють на суспільні потреби:

- а) органи місцевого самоврядування;
- б) муніципальні підприємства;
- в) інші підприємства та установи.

2. Сукупність житлово-комунального господарства, побутового обслуговування населення, пасажирського транспорту, зв'язку, охорони здоров'я, торгівлі, громадське харчування, освіти, установ культури освіти становить:

- а) соціальну інфраструктуру муніципалітету;
- б) структуру муніципального господарства;
- в) економічну інфраструктуру муніципалітету.

3. Яке із тверджень є помилковим: «Розвиток підприємництва сприяє ...

- а) «стабілізації структури економіки»;
- б) «підвищенню ефективності суспільного виробництва»;
- в) «підвищенню життєвого рівня населення»;
- г) «економічному зростанню»;
- д) «створенню інноваційного середовища».

4. Відповідно до положень Закону України «Про підприємство», метою підприємства є здійснення:

- а) інвестування;
- б) інновацій;
- в) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг);
- г) одержання прибутку (доходу);
- д) виконання державних програм економічного та соціального розвитку країни.

5. За галузевими ознаками підприємства можуть бути:

- а) цілорічними та сезонними;
- б) промисловими, сільськогосподарськими, торговельними, будівельними й т. п.;
- в) виробничими, невиробничими, комбінованими;
- г) державними, колективними, приватними, орендними й т. п.;
- д) малими підприємствами, кооперативами, спільними підприємствами, конгломератами, франчайзингами.

6. Нормативно-правове регулювання в Україні стосується підприємств у:

- а) приватному секторі;
- б) державному секторі;
- в) корпоративному секторі;
- г) фінансовому секторі;
- д) всіх секторах економіки.

7. Відповідно до положень Закону України «Про приватизацію майна державних підприємств», приватизацією державного майна є:

- а) перетворення структурних підрозділів державних підприємств у самостійні підприємства;
- б) відчуження майна, що перебуває у державній власності, на користь фізичних та юридичних осіб з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки;

в) комплексом заходів, які здійснюються державою з метою зниження рівня монополізації ринків;

г) процесом переходу від державної економіки до багатукладної, до подолання соціально-економічної монополії держави;

д) процесом перетворення державних підприємств, закритих акціонерних товариств, виробничих об'єднань у відкриті акціонерні товариства.

8. Встановлювати тарифи на теплову енергію для потреб населення належить до компетенції:

а) Кабінету Міністрів України;

б) Міністерства економіки ;

в) Міністерства фінансів України;

г) Міністерства палива та енергетики України;

д) місцевих рад і державних адміністрацій.

9. Рекомендований тип регіональної політики щодо працелюбних регіонів з метою комплексного розвитку на основі раціонального використання власних можливостей:

а) заохочення дрібнотоварного укладу;

б) залучення іноземного капіталу;

в) підтримка підприємництва за рахунок податкових пільг.

10. У структурі муніципального господарства НЕ виділяється елемент:

а) муніципальні підприємства;

б) органи місцевого самоврядування;

в) муніципальний менеджмент;

11. Який існує порядок розподілу прибутку підприємства комунальної форми власності:

а) 100 % зараховуються до Державного бюджету;

б) 50 % зараховуються до Державного бюджету, а 50 % – до бюджету місцевої ради того рівня, якому належать ці підприємства;

в) 100 % зараховуються до бюджету місцевої ради того рівня, якому належать ці підприємства;

г) підприємство самостійно визначає порядок розподілу прибутку.

12. Назвіть правовий статус, рекомендований для підприємств комунальної форми власності:

а) товариства з обмеженою відповідальністю;

б) акціонерні товариства;

в) повні товариства;

г) командантні товариства;

г) унітарні комунальні підприємства;

д) товариства з додатковою відповідальністю.

13. Укажіть, на яких засадах здійснюють фінансування підприємств комунальної форми власності:

а) кошторисного фінансування;

б) комерційної самокупності;

в) фінансування поточних витрат;

- г) фінансування з Державного бюджету;
- г) змішаного фінансування.

14. До складу місцевих фінансів включаються кошти організацій, підприємств усіх форм власності, які спрямовуються на розвиток соціальної інфраструктури регіону та на задоволення соціальних інтересів і потреб:

- а) так;
- б) ні;
- в) лише комунальної форми власності;
- г) правильна відповідь відсутня.

15. Передані доходи становлять:

- а) доходи комунальних підприємств;
- б) місцеві податки і збори;
- в) доходи, що передаються місцевій владі центральною владою або органами влади вищого територіального рівня;
- г) доходи за рахунок комунальних кредитів і позик.

Теми рефератів:

1. Фінансове планування на підприємствах комунальної власності.
2. Особливості формування виручки від реалізації продукції в підприємствах комунальної власності.
3. Розподіл виручки в підприємствах комунальної власності.
4. Прибуток підприємств комунальної власності та його розподіл.
5. Шляхи становлення комунальної власності в Україні та зарубіжних країнах.

Тема 20. Особливості муніципального управління в зарубіжних країнах

План

1. Характеристика муніципального управління в зарубіжних країнах.
2. Сучасні муніципальні системи і моделі зарубіжних країн.
3. Особливості організації муніципального управління у США, Франції, Німеччині, Великобританії, Польщі.

Ключові слова: муніципальне управління в зарубіжних країнах, децентралізація, місцеве самоврядування, муніципальна система, англосаксонська (або англо-американська) муніципальна система, континентально-європейська (романо-германська) муніципальна система, радянська система, північноамериканська модель, південноєвропейська модель, північноєвропейська, або скандинавська модель, муніципалітети, тауни, таунишипи, гміна, воєводство.

1. Характеристика муніципального управління в зарубіжних країнах

Муніципальне управління в зарубіжних країнах – це управлінська діяльність в місцевій територіальній одиниці, яка здійснюється, як правило, через органи місцевого самоврядування, або через призначувані владою адміністративні (державні) органи. Влада на муніципальному рівні здійснює управління суспільними процесами, а також репрезентує інтереси певних соціальних груп. Основною функцією влади на муніципальному рівні є господарська функція (забезпечення роботи комунальних служб, муніципальних підприємств тощо) залишається, але вона є лише проявом функції розподілу ресурсів. Влада на муніципальному рівні, вирішуючи місцеві проблеми, захищаючи певні інтереси, виконує політичну функцію, обсяг якої в різних країнах різний і залежить від моделі місцевого самоврядування [73, с. 68].

Як бачимо, *муніципальне управління в зарубіжних країнах* є досить «складним і гнучким механізмом, який відображає поєднання в інституті муніципального управління самоврядних і державницьких засад. Можна погодитись з дослідниками, що муніципальне (міське) управління – це відносно децентралізована форма державного управління» [125, с. 220–221].

Децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [54, с. 7].

Децентралізація – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [153]. Тобто, це «спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття

рішень по визначених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [48, с. 88].

Розвиток інституту муніципального управління пов'язаний з виникненням та еволюцією місцевого самоврядування, яке можна визначити як право територіальної громади та її реальну спроможність самостійно регулювати і управляти частиною державних справ у рамках закону та в інтересах місцевого населення. Це підвищує інтерес до інституту місцевого самоврядування в Україні.

Місцеве самоврядування – це діяльність населення місцевої територіальної одиниці – територіального колективу і його виборних органів з управління місцевими справами. В Європейській Хартії місцевого самоврядування визначено «Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення» [68].

Сьогодні в умовах європейської інтеграції України потрібні нові підходи до організації моделі поділу влади «центр – місцевість», тому що від цієї моделі:

- по-перше, залежить ступінь самостійності місцевого управління, та особливості його організації;

- по-друге автономність місцевого управління залежить від того наскільки територіальний рівень управління є вільним від центральної влади в ухваленні рішень та використанні відповідних ресурсів для їх реалізації.

Поява цих моделей (у таких країнах Великобританія, США, Німеччина, Франція, Швеція, Польща), обумовлена специфікою соціальної організації суспільств (у тому числі, їх політичною і правовою культурою). Також, спільними для цих країн є розвинені демократичні інститути та тенденція до зближення названих моделей МС, до посилення децентралізації державного управління, в тому числі підвищення автономії місцевого самоврядування та його впливу на вирішення публічних справ.

2. Сучасні муніципальні системи і моделі зарубіжних країн

Сучасні муніципальні системи зарубіжних країн формувалися під впливом різноманітних чинників внутрішньодержавного та міжнародного характеру на підставі багатовікового історичного досвіду функціонування інституту місцевого самоврядування. Взагалі, термін «муніципальна система» допомагає уявити загальні тенденції у формуванні моделей місцевого самоврядування в процесі їх історичної еволюції в країнах Західної Європи.

«*Муніципальна система*», як визначає І. Моспаненко, – це «сукупність взаємозалежних елементів, що утворюють визначену цілісність, структуру організації місцевої влади в країні, належить до певної правової сім'ї і як будь-яка система, вона має власні цілі й можливості слідувати їм» [133, с. 123].

Таким чином, муніципальна система це сукупність організаційних форм, за допомогою яких забезпечується рішення питань місцевого значення на території муніципального утворення. Муніципальна система з приводу організації, функціонування місцевого самоврядування на території держави має свій специфічний механізм координації і управління діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування (громади, органів місцевого самоврядування) [133, с. 125–126].

Муніципальні системи можна класифікувати за певними критеріями. Частіше в основі класифікації муніципальних систем (тобто організації влади на місцях) лежать взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та органами державної влади.

Англосаксонська (або англо-американська) муніципальна система – виникла у Великобританії. Головний принцип – «діяти самостійно у межах наданих повноважень».

Англосаксонська муніципальна система характеризується такими особливостями:

– відсутністю на місцях уповноважених центрального уряду, які мають опікати представницькі органи, що обираються населенням;

– на ряду з представницькими органами в країнах з даною системою місцевого управління (США) безпосередньо населення може обирати деякі посадові особи. Значні повноваження тут і у комісій (комітетів) місцевих представницьких органів, які відіграють важливу роль у підготовці й прийнятті окремих рішень;

– наявністю контролю за діяльністю місцевих органів, який здійснюється головним чином опосередковано, за допомогою центральних органів (міністерств), а також суд.

– визначаючи місце і роль органів місцевого самоврядування в політичній системі, головний акцент робиться на тому, що вони є складовою частиною механізму держави [76, с. 43].

Англосаксонська муніципальна система розповсюджена в країнах-членах ЄС: Великобританія, Бельгії й Данії Канада, США).

Континентально-європейська (романо-германська) муніципальна система базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління, тобто передбачається співіснування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, крім того державними адміністраціями може здійснюватися прямий чи непрямий вплив на діяльність органів місцевої публічної влади.

Сучасній континентальній системі характерні наступні риси:

– більш високий (порівняно з англо-американською моделлю) ступінь централізації, наявність вертикальної підпорядкованості;

– поєднання місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях. Це знаходить своє проявлення у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних територіальною громадою органів місцевого самоврядування та призначених центральною владою уповноважених представників, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;

– повноваження місцевого самоврядування визначаються відповідно з негативним принципом правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом) [76, с. 45–46].

Англосаксонська система територіальної організації влади має два варіанти «іберійський» та «радянський», які характеризуються *спільною особливістю* – відсутністю територіальних представництв центральних органів державного управління.

Відмінною рисою іберійського («латиноамериканського») варіанту є залучення органів місцевого самоврядування до системи територіальної організації державного управління. Це реалізується у вигляді прийняття обраного територіальною громадою керівника органа місцевого самоврядування на державну службу (найчастіше – на посаду керівника територіального органа державного управління в цій адміністративно-територіальній одиниці). Та, незважаючи на це, вплив уряду на діяльність керівників територіальних органів влади дуже обмежений.

Іберійський варіант розповсюджений у Бразилії, Португалії, Мексиці, з певними особливостями у Іспанії. Особливістю є те, що управління на всіх субрегіональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, префекти, алькади та ін.). Ці посадові особи стають головами відповідних рад й одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях.

Радянська система – це система рад та їх виконавчих комітетів, яка базувалася на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу доверху. Всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території; всі інші органи прямо чи опосередковано підпорядковані радам.

Відмінною рисою радянського варіанту є двоїста роль територіальних органів влади («Рад»): вони є одночасно органами місцевого самоврядування та територіальними органами законодавчої влади – утворюють владну вертикаль з головною («Верховною») радою на чолі.

Внаслідок цього, між територіальними органами влади (виконавчими органами рад всіх рівнів) існує ієрархія, підпорядкованість всіх її елементів та відсутність будь-якої самостійності місцевих органів (наприклад, КНР, КНДР). Хоча в той же час декларується абсолютна влада Рад на своїх територіях, однак ці Ради не є місцевими представництвами центральних органів виконавчої влади.

Що стосується *муніципальної моделі (моделі місцевого самоврядування)*, то деякі дослідники ототожнюють модель з системою. На нашу думку, це організація місцевого самоврядування в середині країни. Можна погодитись з І. Моспаненко, що – «це система органів, що здійснюють муніципальну владу», тому для її «створення потрібна відповідна концепція локальної організації влади, яка визначає місце місцевого самоврядування в державі» [133, с. 131]. Модель має структуру – систему органів, що здійснюють муніципальну владу і знаходяться у процесі взаємодії між собою, населенням і державною владою [133, с. 133].

Отже, європейські дослідники виділили три моделі місцевого управління:

– *Північноамериканська модель* (сфера діяльності муніципалітетів відносно вузька, а головною рисою системи є її фрагментарність. Прикладом є Сполучені штати, де Конституція США явно визначає лише національний уряд і уряди штатів. Місцеві органи управління створюються урядом штату у відповідності з його конституцією).

– *Південноєвропейська модель* (характерна для Франції, яка має три рівні адміністративно-територіального поділу: комуна, департамент (входять кантони і райони, але вони не мають статусу юридичної особи, не виконують функцій самоуправління, а є суто адміністративними одиницями), за такої моделі існує висока участь у місцевих виборах, а місцеві інтереси впливають на політику на національному рівні).

– *Північноєвропейська, або скандинавська модель*. Характерна для скандинавських країн Швеції, Данії, Норвегії і Фінляндії, де структури місцевого самоврядування виникли на базі управління справами церковних громад. Муніципалітети активні і несуть відповідальність за значну кількість задач. Можуть використовуватися як органи надання різних послуг населенню і тим сприяти реалізації державних цілей [147, с. 155–156].

Таким чином, термін «муніципальна система» більш ширше, ніж термін «муніципальна модель», тому що пов'язує їх з приналежністю до певної правової сім'ї. Виходячи з цього, Великобританія належить до англосаксонської правової, або часто її ще називають англо-американської правової сім'ї. Франція і Німеччина належить до романо-германської правової сім'ї, але в них побудовані дві різні моделі місцевого самоврядування (у Франції – французька, децентралізована, що ґрунтується на «поеднанні прямого державного управління (державної адміністрації) на місцях та місцевого самоврядування»; у Німеччині – комунальна з певними різновидами залежно від федеральних земель).

3. Особливості організації муніципального управління у США, Франції, Німеччині, Швеції, Польщі

У США муніципальне управління будується на північноамериканській моделі місцевого самоврядування. При якій відсутня єдина система органів муніципального управління, тому що місцеві органи управління формуються на основі законів штатів. Саме тому статус органів місцевого самоврядування в Конституції США не закріплюється. Уряди 50 штатів мають самостійно визначають юридичний статус, територіальні межі юрисдикції та повноваження органів муніципального управління.

У США створюються і функціонують органи муніципального управління, які мають загальну та спеціальну компетенції. До органів муніципального управління загальної компетенції відносяться органи:

– на рівні графства;

– нижче рівня графства (органи управління муніципальних корпорацій та органи муніципального управління тауншипів) [128, с. 8].

Муніципальний менеджмент

Штати (окрім штатів Коннектикут і Род-Айленд) поділяються на графства (всього їх 3 042), в яких населенням обираються поради (комітети) графства, а також управління і деякі посадові особи (шериф, прокурор, коронер, скарбник та ін.) Графства можуть існувати поза міських поселень. Міста виділені з графств. Органам місцевого самоврядування великих міст надаються повноваження органів графств.

Графство – округ (приход) адміністративна одиниця. Населенням графства обирається рада графства, ряд посад (шериф, казначей). Муніципальні комісії обирають мера (здебільшого у великих містах). У межах кожного з 50 штатів існує декілька форм муніципального управління, які можна звести до трьох основних: *мер-рада, комісія, рада-управляючий*.

У США функціонують наступні типи муніципальних утворень: *муніципалітети, тауни, тауншипи, спеціальні та шкільні округи* (табл. 20.1).

Таблиця 20.1

Органи місцевого самоврядування у Сполучених Штатах

Штат	Округи	Міста	Містечка	Шкільні округи	Спеціальні округи	Всього
Алабама	67	440	–	129	497	1 133
Аляска	12	149	–	–	14	175
Арканзас	15	86	–	228	268	597
Арізона	75	489	–	324	584	1 472
Каліфорнія	57	460	–	1 080	2 897	4 494
Колорадо	62	266	–	180	1 317	1 825
Конектікут	–	30	149	17	378	574
Делавер	3	57	–	19	201	280
Округ Колумбія	–	1	–	–	1	2
Флорида	66	390	–	95	489	1 040
Джорджія	157	536	–	185	442	1 320
Гаваї	3	1	–	–	16	20
Айдахо	44	199	–	116	745	1 104
Іллінойс	102	1 282	1 433	997	2 995	6 809
Індіана	91	566	1 008	310	1 000	2 806
Айова	99	953	–	445	406	1 903
Канзас	105	627	1 355	324	1 506	3 917
Кенектікут	119	438	–	177	610	1 344
Луїзіяна	61	301	–	66	32	452
Мен	16	22	468	88	204	798
Меріленд	23	155	–	–	237	415
Масачусетс	12	39	312	86	401	850
Мічиган	83	534	1 242	587	280	2 726
Мінесота	87	854	1 804	477	393	3 615
Місісіпі	82	294	–	176	345	897
Місурі	114	933	324	553	1 443	3 367
Монтана	54	128	–	544	578	1 304
Небраска	93	534	452	842	1 075	2 296
Невада	16	18	–	17	160	211
Нью-Гемпшир	10	13	221	168	118	530
Нью-Джерсі	21	320	247	550	486	1 624
Нью-Мексико	33	99	–	94	267	493
Нью-Йорк	57	620	929	714	998	3 318

Північна Кароліна	100	518	–	–	335	953
Північна Дакота	53	366	1 351	284	740	2 794
Огайо	88	942	1 317	665	521	3 533
Оклахома	77	589	–	614	541	1 821
Орегон	36	240	–	340	870	1 486
Пенсильванія	66	1 022	1 548	516	2 244	4 956
Род-Айленд	–	8	31	4	84	127
Південна Кароліна	46	270	–	91	297	706
Південна Дакота	64	310	971	184	273	1 802
Теннесі	93	339	–	14	513	959
Техас	254	1 171	–	1 101	2 392	4 918
Юта	29	228	–	40	337	634
Вермонт	14	50	237	278	110	689
Вірджинія	95	230	–	–	135	460
Вашингтон	39	268	–	296	1 192	1 795
Західна Вірджинія	55	231	–	55	366	634
Вісконсін	72	583	1 267	430	399	2 751
Вайомінг	23	97	–	56	399	575
Всього	3 043	19 296	16 666	14 556	33 131	86 692

Муніципалітети – органи міського управління, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць і розглядаються у конституційному праві як публічно-правові корпорації. Основний тип муніципальних утворень у США, можуть володіти власністю, укладати контракти, відповідати в суді за свої дії. Послуги, що надаються муніципалітетами, у певних штатах різні, і часто вони надають послуги разом із округом чи графством, в якому знаходяться. Особливістю США є те, що управління муніципалітетами може здійснюватися за різними схемами: *мер – рада*, *мер – рада – адміністратор*, *рада – адміністратор*, *управління комісіями та збори громадян*.

У моделі «*мер – рада*» – основними органами управління є місцева рада та мер (голова), який у більшості міст обирається. Мери поділяються на «слабких» (має право призначати дрібних чиновників, відсутнє право вето стосовно рішень міської ради, строк перебування на посаді не перевищує 2 років) і «сильних» (має право призначати і звільняти міських чиновників, іноді за згодою ради, наявність права вето у відношенні рад; право складати бюджет міста і вносити його на розгляд ради; тривалість перебування на посаді 4 роки).

Ради, частіше однопалатні, але невелика кількість міст (Нью-Йорк) має двопалатні ради. Рада обирається найчастіше від міста в цілому. Число членів ради 25–30 чоловік.

При використанні моделі «*рада – адміністратор*» (в містах з населенням більше 25 тис. чоловік) рада наймає професійного менеджера для практичного керівництва апаратом управління. Рада визначає економічну й соціальну політику, а адміністратор проводить її в життя. За цієї схеми мер головує на засіданнях і виконує представницькі функції.

Модель «управління комісіями», або «комісійного управління» передбачає, що в одному органі влади – муніципальній комісії – поєднуються нормотворча й виконавча функції. громадяни обирають невелику (5 осіб) «раду комісіонерів», кожен з яких є керівником одного з відділів виконавчих органів управління. Організаційна форма управління муніципалітетами «збори громадян» використовується лише в малих містах.

Для визначення повноважень органів місцевого самоврядування різних муніципальних утворень в США використовуються два основних правила:

– «правило Ділона» («*Dillon's Rule*») – отримало назву від імені судді Верховного Суду штату Айова Ділона, згідно з яким, муніципальні утворення володіють та можуть здійснювати лише ті повноваження, що надані законом, є важливими та необхідними для створення муніципального утворення;

– «правило *«Home rule»* (делегування прав на самоуправління), що було викликано необхідністю надати місцевому самоврядуванню більшої самостійності у визначенні і здійсненні своїх повноважень. Ці положення прийняті в штатах делегували місцевій владі право автономії від законодавчої діяльності штату. Половина штатів також надали право *«Home rule»* і для графств [240, р. 91; 140, с. 143].

Тауни (термін вживається в різних значеннях, але взагалі таун – це форма місцевого управління). Тауни складаються з одного або двох міських поселень та навколишньої сільської місцевості. Формально вищим органом управління тауна є збори його мешканців, які збираються один раз на рік у встановлений день. Збори тауна наділені значними владними повноваженнями. Вони можуть видавати орденанси, затверджувати асигнування на наступний рік, вводити місцеві податки і дозволяти проводити займи на потреби тауна.

Тауншипи – одна з адміністративно-територіальних одиниць третього рівня в США. Тауншипи входять в округи (які, у свою чергу, входять у штати) поряд з міськими муніципалітетами. Тауншипи (16 504) існують лише в 20 штатах, в основному на півночі й північному сході країни. Тауншипи формуються переважно в сільській місцевості. Ними керують обрані населенням ради або адміністратори.

Спеціальні округи – адміністративні самостійні одиниці урядів штатів, що створюються для надання певного виду послуг. Спеціальні округи мають достатню адміністративну й бюджетно-фінансову автономію. Вони утворюються або безпосередньо законодавством штату, або рішенням на місцевому рівні відповідно до закону штату. Тому, часто співпадають з округами й муніципалітетами, але можуть перетинати кордони штатів. Лише чверть з усіх спеціальних округів обслуговують райони, чії межі співпадають з межами міста, округа чи містечка.

До чинників, що сприяють утворенню спеціальних округів належить:

– наявність боргових й податкових обмеження, що накладаються на звичайні місцеві одиниці;

- спроможність округу фінансувати послуги за рахунок платні за обслуговування і користування на відміну від звичайних податкових надходжень;
- більш придатна фінансова база, яка може використовуватися для підтримки певної послуги в межах певної території.

Стимулом утворення спеціальних округів можуть бути обмеження повноважень звичайних органів влади, та політичні чинники. Так, громадяни можуть вважати, що надання послуг через спеціальний округ виведе цю послугу з-під партійного впливу. Крім того, утворення спеціальних округів може заохочуватися федеральним урядом, зокрема таких, що опікуються охороною доквілля, осушенням земель, боротьбою з повенями та зрошенням. Спеціальні округи керуються радою, яка може обиратися громадськістю. Але частіше буває, що члени ради призначаються посадовими особами штатів, округів, муніципалітетів та/або містечок, які об'єдналися для утворення спеціального округу [241].

Шкільні округи (існує 14 556 незалежних шкільних округів) є «організованими місцевими суб'єктами права, що забезпечують державну початкову, середню або вищу освіту, які, згідно із законодавством штату, мають достатню адміністративну та бюджетно-фінансову автономію, щоб бути визнаними окремими органами влади». Понад 80 % усіх шкільних округів керуються позапартійною виборною радою, з 5–15 членів, яка визначає політику в галузі освіти і наглядає за керівництвом школами за допомогою професійного шкільного інспектора. З усіх типів місцевого самоврядування у 1990 році шкільні округи найбільше залежали від надходжень від майнового податку (97,5 %) [241].

Отже, незалежні спеціальні та незалежні шкільні округи відносяться до органів муніципального управління спеціальної компетенції, що створюються з ініціативи членів територіальних колективів.

Франція. Особливістю французької моделі є те, що вона сформувалася шляхом поступового делегування повноважень місцевій владі від влади державної [145, с. 13]. Однак, незважаючи на адміністративні реформи 80-х років, Франція й досі є найбільш централізованою державою в Європі. У Франції стійкі традиції міцної державної влади, яка відіграє головну роль на рівні департаментів та областей.

Франція має чотири рівні урядування: *центральний, рівень регіону, рівень департаменту та рівень комуни*, але лише на трьох діють органи місцевого самоврядування (табл. 20.2).

Таблиця 20.2

Франція: рівні урядування на яких діють органи місцевого самоврядування

Рівні урядування	Зміст
<i>Рівень комун (общин)</i>	Базовий рівень самоврядування, на якому відсутні державні органи загальної компетенції. Органами самоврядування тут є муніципальні ради зі своїми виконавчими органами – муніципалітетами

<i>Рівень департаменту</i>	На цьому рівні діють як органи місцевого самоврядування – Генеральна рада із власним виконавчим органом, так і органи державної влади у вигляді префектур під керівництвом префекта, який є офіційним представником держави, та призначається Президентом за поданням Уряду
<i>Рівень округу</i>	На цьому рівні (рівні департаментів), діють органи самоврядування і державні органи. Компетенція органів самоврядування тут досить обмежена. Органом самоврядування округу, є окружна рада, голова якої вважається її виконавчим органом. Окружний префект, що здійснює на цьому рівні державну виконавчу владу є одним із префектів департаменту, що входить до складу округу. Представницький орган формується прямими виборами. Суперечності між органами самоврядування та префектурами вирішуються через адміністративні суди, хоча за префектами і досі залишилось право в особливих випадках зупинити незаконне на його думку рішення представницького органу місцевого самоврядування

Базовий рівень адміністративно-територіального устрою Франції – рівень комун, що є об'єктом як державного управління, так і місцевого самоврядування. Комуна у Франції – єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу, хоча мер у своїй особі поєднує функції головної посадової особи місцевого самоврядування та представника державної влади.

Важливими елементами комуни як юридичної особи є назва, територія та чисельність населення (важливий показник для встановлення субсидій та податкових виплат у бюджет комуни і навпаки, а також для встановлення правил, що стосуються складу органів комуни).

До функцій комун віднесено: місцеве планування; забезпечення розвитку місцевих доріг і транспорту; обслуговування житла; утримання закладів дошкільного та початкового навчання, пожежних служб; забезпечення функціонування водоканалізаційних, газових та електроенергетичних мереж; підтримка розвитку довкілля; формування та виконання місцевого бюджету.

Представницьким органом місцевого самоврядування на рівні комуни є *муніципальна рада*, яка складається з муніципальних радників (залежно від кількості населення комуни (табл. 20.3). Вибори яких відбуваються раз на шість років одночасно по всій Франції за мажоритарною системою у два тури за закритими списками для комун із населенням понад 30 тис. осіб та за відкритими списками для інших комун.

Муніципальна рада зі складу своїх радників обирає мера та його заступників, які становлять виконавчий орган ради – муніципалітет. *До повноважень муніципальної ради входить*: розпорядження комунальним майном, прийняття бюджету, утворення й ліквідація комунальних служб, визначення ставок місцевих податків та напрямів облаштування території, регулювання місцевого будівництва.

**Чисельність муніципальних радників
в муніципальній раді у Франції**

Населення комуни, осіб	Муніципальна рада, чисельність радників
менш як 100	9
100 ... 499	11
500 ... 1 499	15
1500 ... 2 499	19
10 000 ... 19 999	33
більш як 299 999	69
Ліон	73
Марсель	101
Париж	163

Майно комуни поділяється на «громадське» призначене виключно для громадського користування (дороги, кладовища), та «приватне» майно, яким комуна розпоряджається на правах приватного власника (луки, ліси, будинки тощо). Громадське майно не відчужуване. Рада приймає рішення про купівлю, продаж, оренду майна та про віднесення майна до категорії «громадського».

Окрім комун у Франції є особливі організаційні структури муніципального управління – *великі міські комуни поділяються на райони*, а деякі міста (Ліон, Марсель, Париж) мають особливий статус.

Поділ великих міст на райони не завдає шкоди єдності комуни, оскільки райони не є юридичними особами і не мають свого бюджету, а лише свій кошторис, що встановлюється муніципальною радою. Кошториси районів є додатком до бюджету комуни. Для управління міським районом утворюється *представницький орган – рада району*, яка складається із муніципальних радників, обраних у цьому районі, та з районних радників, число яких має бути вдвічі більшим, ніж муніципальних радників. Виконавчу владу району представляє мер району, який обирається районною радою з числа її членів, що є муніципальними радниками.

Федеративна Республіка Німеччина (ФРН) є прикладом реалізації континентальної системи місцевого самоврядування в країні з федеративним устроєм, де органи місцевого самоврядування мають широку компетентність і значну незалежність від державних органів.

ФРН має чотири рівні урядування: федеральний, земельний (16 земель), рівень округів та рівень общин. Муніципальне управління реалізується на рівні общин, які за Конституцією є первинними адміністративно-територіальними одиницями. Питання, які вимагають більшого контролю чи більших ресурсів, ніж мають общини, становлять об'єкт адміністративної діяльності спеціальних адміністративних районів, що є асоціативними утвореннями.

Ст. 28 Конституції ФРН гарантує недоторканність місцевого самоврядування, але не містить гарантії недоторканності окремо взятої громади. Німецька модель місцевого самоврядування відрізняється від французької тим,

що органи місцевого самоврядування діють за дорученням держави, а громада, на основі законів і під свою відповідальність, розв'язує завдання на своєму рівні [71, с. 76–77]. Самоврядування в Німеччині розрізняється залежно від земель. Виділяють такі типи місцевого самоврядування в Німеччині: *південнонімецький, північнонімецький, магістратський*, тип управління з посиленням бургомістром, самоврядування нових федеральних земель.

Для південнонімецького типу муніципального управління (землі Баварії та Баден-Вюртембергу) основним органом управління є муніципальна рада, яка обирається громадянами, що одночасно на прямих виборах обирають бургомістра, який є головою муніципальної ради та керівником адміністрації. Муніципальна рада обирає завідувачів відділів, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра.

За північнонімецького типу муніципального управління (Нижня Саксонія, Північний Рейн – Вестфалія) громадяни обирають муніципальну раду, яка зі свого складу обирає голову, який є одночасно бургомістром. Муніципальна рада обирає муніципального директора як керівника виконавчого органу та завідувачів відділів. Муніципальна рада може відкликати директора, а в окремих випадках взяти на себе його повноваження.

Магістратний тип управління – землі Гессен, великі міста Шлезвіг-Гольштейна та Бремерхафена. Представницьким органом муніципального управління за цієї моделі є міські збори, які обираються громадянами на прямих виборах. Міські збори обирають виконавчий колегіальний орган (магістрат), який складається із бургомістра та завідувачів відділів (штатних та сумісників). Магістрат приймає рішення більшістю голосів. Бургомістр є головою магістрату, і за рівності голосів його голос є вирішальним.

Тип управління з посиленням бургомістром – землі Рейнланд-Пфальц та Саарланд, общини Шлезвіг-Гольштейна з населенням до 10 000 жителів. Характерна наявність вищого органу місцевого самоврядування – муніципальної, або міської ради, яка обирає бургомістра, а в окремих випадках і завідувачів відділів. Бургомістр є головою муніципальної ради, як правило, з правом вирішального голосу, та керівником виконавчого органу общини – адміністрації. В окремих випадках бургомістр та завідувачі відділів складають президію, яка готує проекти рішень ради з питань статуту общини, стратегії її розвитку та кадрової політики.

Самоврядування нових федеральних земель передбачає, що громадяни прямими виборами обирають муніципальну раду. Муніципальна рада, у свою чергу, обирає голову, правління чи президію та бургомістра й завідувачів відділів. У містах з населенням понад 100 000 жителів може бути утворено колегіальний орган – магістрат, а у невеликих общинах за рішенням ради почесний бургомістр може одночасно виконувати обов'язки її голови.

Незалежно від моделі, органи муніципального управління формують представницькі та виконавчі органи. Представницький орган (муніципальна рада, міська рада чи міські збори) є суб'єктом нормотворення, визначаючи завдання, які вирішуються виконавчими органами місцевого самоврядування.

Міста Берлін, Бремен та Гамбург мають статус земель, що визначає особливості муніципального управління в цих містах. Функції управління їх розвитком здійснює демократично обраний земельний парламент – ландтаг та земельний уряд, керований (першим) бургомістром, який управляє.

Більшість общин у Німеччині мають статuti, які є місцевими документами нормативно-процедурного характеру, що віддзеркалюють характерні риси взаємовідносин усередині територіальної спільноти. Головним завданням статутів є опис особливостей реалізації місцевого самоврядування в общині з урахуванням її історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей у рамках федерального та земельного законодавства.

Великобританія. На відміну від більшості країн Західної Європи, Великобританія має неписану Конституцію. Ухвалені парламентом закони в жоден спосіб не закріплені й можуть змінюватися простою більшістю. За цієї системи місцева влада не має ніяких самостійних прав і є творінням ухвалених парламентом законів. Немає жодного писаного конституційного застереження щодо статусу й прав органів місцевого самоврядування, як немає і жодного формулювання, яке б визначало їхню роль у межах місцевих громад. У Великій Британії центральний уряд здійснює нагляд за органами місцевого самоврядування, якщо це передбачено законодавством.

Великобританія є типовим представником моделі представництва у взаємовідносинах центральної влади з органами місцевого самоврядування.

У Великобританія спостерігаються дві суперечливі тенденції: децентралізації управління та посилення контролю за діяльністю місцевих органів влади.

Великобританія має два типи структур місцевого самоврядування:

– *муніципальний тип* (реорганізований з двоярусної немуніципальної системи в уніфіковану систему районів або графств, які несуть повну відповідальність за надання управлінських послуг. У випадках, коли відповідною одиницею урядування обиралися райони, вони отримували можливість здійснювати прямі відносини з центральним урядом, а не опосередковано через уряди графств. Муніципальні органи місцевого самоврядування відповідальні за всі ці послуги, оскільки нині вони є уніфікованими одиницями);

– *не муніципальний тип* (діє у двоярусній системі графств та районів. Кожен із немуніципальних рівнів має свої функції. Так, немуніципальні графства відповідають за освіту, соціальні послуги, автошляхи і транспорт, пожежну охорону, встановлення і дотримання торговельних стандартів, видалення сміття, планування у сфері будівництва та охорону порядку. Немуніципальні райони відповідають за житлове будівництво, охорону здоров'я, збирання сміття та регулювання забудови).

В усіх зазначених випадках органами місцевого самоврядування керують ради, обрані на місцях. Хоча такі самостійні утворення називаються «муніципальними корпораціями», немає жодного положення про їх централізовану виконавчу владу в особі, скажімо, мера. Натомість ради поділено на комітети, які приймають основні рішення з питань місцевого урядування та укладають з органами влади угоди про надання послуг.

Республіка Польща (РП). Відповідно до Конституції РП (розділ 5) місцеве самоврядування є основною формою організації суспільного життя на місцях. Конституція також проголошує, що право власності та інші майнові права, надані одиниці місцевого самоврядування, належать місцевій громаді. Крім того, у законі про місцеве самоврядування сказано, що «мешканці громади становлять, на підставі закону, самоврядне об'єднання».

Процес реформування системи місцевого самоврядування у РП можна розділити на два періоди: перший з 1990–1998 рр. і другий з 1999 р. і до сьогодні.

Період з 1990–1998 рр. – етап інституалізації. Становлення законодавчої, нормативної бази місцевого самоврядування, створення дієздатної територіальної одиниці місцевого самоврядування – гміни (найнижчий рівень місцевого самоврядування, базова одиниця адміністративно-територіального устрою), яка одночасно самоврядною спільнотою, об'єднуючи громади сіл, містечок та міст.

Впродовж 1990–1998 рр. було ухвалено статuti «Про самоврядування гмін» та «Про доходи гмін та засади їх субвенціювання». Паралельно тривав процес формування стабільної системи фінансів гміни. Гміна як первинна адміністративно-територіальна одиниця є суб'єктом муніципального управління. Жителям гміни надано можливість утворювати територіальну спільноту на підставі фактору проживання на певній території. Найвищим органом гміни стала рада, що формується за допомогою виборів [45, с. 40].

Головою сільської гміни є *війт*, головою міста *бурмістер*, а головою міста, де проживає понад 200 тисяч населення – *президент* міста. Однак усі вони є гмінами (зараз у РП є: 1 566 гмін сільських, 608 сільсько-міських та 305 міських, у тому числі 66 міст на правах повіту). До компетенції гмін (ст. 7 Закону РП від 8 березня 1990 р. про самоврядування гміни) належать:

- господарювання нерухомого майна, охорони середовища та водного господарства;
- упорядкування гмінних доріг, вулиць, мостів, площ та організації дорожнього руху;
- водопроводу та водопостачання, каналізації, усунення та очищення комунальних відходів, утримання чистоти та порядку, а також санітарних засобів, смітників та знешкодження комунальних відходів, постачання електроенергії, тепла та газу;
- місцевий публічний транспорт;
- охорона здоров'я;
- суспільна допомога та її інфраструктури;
- гмінне житлове будівництво;
- публічна освіта;
- культура, у тому числі гмінні бібліотеки та інші культурні установи, а також охорона пам'яток історії та культури;
- ринки та ринкові приміщення;
- озеленення території;
- гмінні кладовища;

- публічний порядок та безпека громадян, а також протипожежна та протиповенева охорона, зокрема утримання та обладнання гмінного протиповеневого складу;
- утримання гмінних об'єктів та установ публічного використання та адміністративних об'єктів;
- родинна політика, у тому числі забезпечення медичної, соціальної та правової опіки над вагітними;
- підтримка та поширення ідей самоврядування;
- промоції гміни;
- співпраця з неурядовими організаціями;
- співпраця з локальними та регіональними громадами інших держав.

З 1 січня 1999 р., гміна стала основною ланкою польського самоврядування, незалежною від воєводств і повітів, вона наділена:

- а) статусом юридичного і самостійного суб'єкта у виконанні власних завдань;
- б) для виконання своїх функцій володіє власними і додатковими доходами (у вигляді субвенцій);
- в) наділена правом власності на комунальне майно;
- г) для захисту її самостійності передбачено судовий порядок [56, с. 63].

У 1999 р. з'явилося два нових рівня самоврядування: повітовий та воєводський, які представляють спільні інтереси гмін, що входять до їх складу. Це дало змогу сформувати систему територіального устрою (рис. 20.1). Станом на сьогодні РП ділиться на 16 воєводств, 379 повітів та 2 478 гмін.

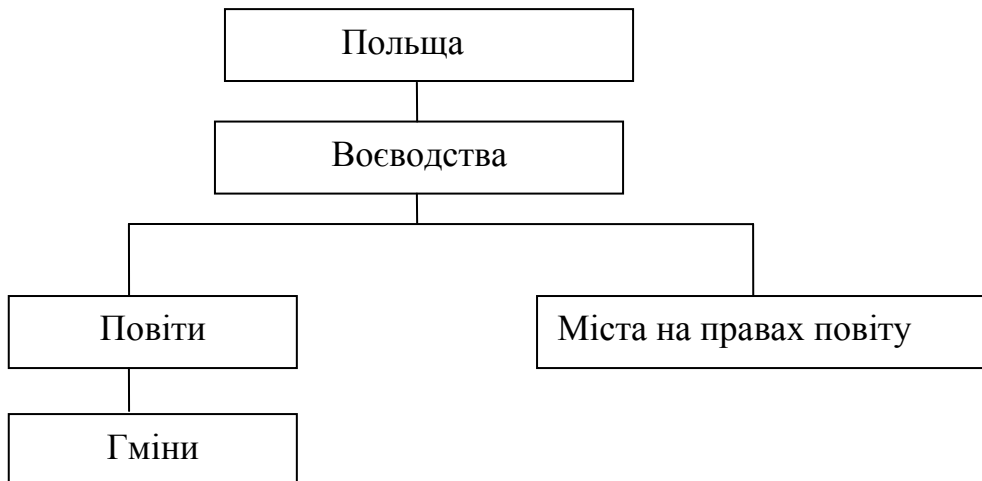


Рис. 20.1. Система територіального устрою Польщі

Повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, яка входить до складу воєводства і формується з декількох сусідніх гмін. До компетенції повіту (ст. 4 Закону РП від 5 червня 1998 р. про самоврядування повіту) належать:

- публічна освіта (школи, які перевищують рівень гімназій);
- охорона здоров'я (повітові лікарні);
- транспорт на терені повіту (зокрема, участь у фінансуванні місцевих автобусних ліній);

- опіка над дорогами повітового рівня;
- геодезія, картографія та земельний кадастр;
- господарювання нерухомим майном;
- утримання повітових об'єктів та установ публічного використання та адміністративних об'єктів;
- культура та охорона пам'яток;
- фізична культура та туризм;
- охорона навколишнього середовища;
- водне господарства;
- сільське господарства, лісництво та рибацтво на внутрішніх водоймах;
- публічний порядок та безпека громадян;
- протиповенева охорона;
- охорона прав споживача;
- протидія безробіттю та активізація локального ринку праці;
- соціальна допомога;
- надання підтримки інвалідам;
- родинна політика;
- видача дозволів на працевлаштування іноземців;
- реєстрація транспортних засобів та видача водійських прав;
- подолання наслідків стихійних лих та організації допомоги на повітовому рівні;
- оборона;
- промоції повіту;
- співпраця з неурядовими організаціями.

Отже, за гмінним, повітовим та воєводським рівнями самоврядування в РП закріплено чітко визначені функції, за належне виконання яких вони несуть відповідальність (табл. 20.4).

Таблиця 20.4

Територіальне самоврядування в Польщі

Рівні	Зміст рівнів територіального самоврядування
<i>Воєводство</i>	Функціонує урядова адміністрація на чолі з воєводою (призначається та звільняється з посади головою Ради міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації), так і самоврядна адміністрація із сеймиком, обраним на місцевих виборах, та правлінням воєводства, на чолі якого стоїть маршал, обраний сеймиком. Воєвода є представником центральної виконавчої влади в регіоні й здійснює контрольні-наглядові функції за діяльністю органів МС. Якщо він вважає, що певне їх рішення порушує законодавство, то може його призупинити. Самоврядні органи мають право опротестувати рішення воєводи в адміністративному суді
<i>Повіт</i>	Виконує також завдання урядової адміністрації. Законодавчою владою в повіті є рада, яка обирається на виборах, а виконавчою – правління повіту, на чолі якого стоїть староста, обраний через членів ради повіту
<i>Гміна</i>	Найменша адміністративна одиниця у Польщі – усі органи влади обираються мешканцями: законодавча влада – рада, та виконавча – вїйт

До сфер завдань органів місцевого самоврядування воєводства (ст. 14 Закону РП від 5 червня 1998 р. про самоврядування) належать:

- публічна освіта (у тому числі вищих навчальних закладів);
- охорона здоров'я;
- культура та охорона пам'яток;
- соціальна допомога;
- родинна політика;
- модернізація сільськогосподарських теренів;
- просторове планування;
- охорона навколишнього середовища;
- водне господарство та боротьба з повенями;
- громадський транспорт та публічні шляхи сполучення;
- фізична культура та туризм;
- охорона прав споживачів;
- публічна безпека;
- оборонність;
- протидія безробіттю та активізація локального ринку праці.

Усі рівні місцевого самоврядування в РП є реально незалежними, формуючи представницькі органи самоврядування, які мають свої виконавчі структури. Побудована в РП система місцевого самоврядування, як і інші європейські моделі більше підходять для України, адже вони більше відповідають процесу європеїзації вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування, прискорюючи євроінтеграційний рух України.

Запитання для самоконтролю:

1. Сформулюйте поняття місцевого управління і самоврядування.
2. Назвіть основні системи організації влади на місцях. Визначте їх сутність.
3. Назвіть основні теорії місцевого управління. Охарактеризуйте кожен з них.
4. Проаналізуйте основні риси адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн.
5. Визначте відмінності систем органів управління на місцях в США, Великобританії, Японії, ФРН, Франції.
6. Проаналізуйте, як організовуються муніципальні вибори в зарубіжних країнах.
7. Установіть, яка структура, компетенція і порядок діяльності муніципальних рад.
8. Проаналізуйте компетенцію органів місцевого управління в зарубіжних країнах.

Матеріали для семінарського заняття:

Завдання 1.

Ваше муніципальне утворення за демографічно-територіальними характеристиками відповідає муніципальному утворенню-партнеру, що розташоване в Німеччині. Аналізуючи витрати води, електроенергії, газу, теплової енергії для житлово-комунальних потреб, Ви виявили, що рівень споживання цих ресурсів у Вашому муніципальному утворенні в 5–6 разів перевищує зарубіжний.

Розробіть програму заходів із зменшення ресурсоспоживання в житлово-комунальному господарстві. Визначте фінансові джерела та можливі суб'єкти реалізації програмних напрямків.

Завдання 2.

Сформулюйте пропозиції щодо можливого удосконалення законодавства України про місцеве самоврядування з урахуванням досвіду Сполученого Королівства і США.

Завдання 3.

Заповніть таблицю «Організаційні форми муніципального управління загальної компетенції на рівні графств в США»

Назва форми	Функції		Дострокове припинення повноважень мера	Недоліки моделі
	Мер	Рада		

Завдання 4.

Складіть схему «Континентальна модель організації місцевого управління».

Завдання 5.

Заповніть таблицю «Порівняльний аналіз основних моделей місцевого управління»

Критерій	Англо-американська	Континентальна	Змішана

Завдання 6.

Заповніть таблицю «Порівняльний аналіз сфери повноважень органів місцевого управління різних рівнів в закордонних країнах» (по 2 країни, що належать до континентальної, англо-американської та змішаної моделей місцевого самоврядування)

Країна	Проміжний рівень (рівні)		Низовий рівень

Тестові завдання для перевірки знань:

1. Статус органів місцевого самоврядування в США закріплено:

- а) у Конституції США;
- б) законах штатів;
- в) муніципальному кодексі;
- г) Європейській хартії місцевого самоврядування.

2. До муніципальних утворень у США належать:

- а) общини, села, містечка;
- б) комуни;
- в) муніципалітети, тауни, тауншини;
- г) штати, графства.

3. При використанні моделі «рада – адміністратор» у США:

- а) територіальна громада муніципалітету обирає професійного менеджера для практичного керівництва апаратом управління;
- б) мер призначає адміністратора для реалізації місцевої політики;
- в) рада обирає зі свого складу адміністратора;
- г) рада муніципалітету наймає професійного менеджера для практичного керівництва апаратом управління.

4. Тауни – це:

- а) корпоративні муніципалітети в США;
- б) муніципальні утворення в США, які складаються з одного або двох міських поселень та навколишньої сільської місцевості;
- в) великі самоврядні міські поселення в США;
- г) система міського розселення в США.

5. Муніципальне управління в Німеччині реалізується:

- а) на рівні общин;
- б) на рівні общин та округів;
- в) на територіальному рівні;
- г) в окремих землях.

6. Общини в Німеччині:

- а) вирішують лише визначені законодавством завдання;
- б) не обмежені наперед визначеними завданнями й можуть вирішувати всі питання місцевого життя;
- в) реалізують державну політику;
- г) можуть вирішувати лише окремі питання місцевого життя.

7. Мер у Франції:

- а) є виключно головною посадовою особою місцевого самоврядування в комуні;
- б) поєднує функції головної посадової особи місцевого самоврядування та представника державної влади в комуні;
- в) є виключно представником державної влади в комуні;
- г) призначається президентом країни.

8. Великобританія не ратифікувала Європейської хартії місцевого самоврядування, оскільки:

- а) у Великобританії відсутнє місцеве самоврядування;
- б) Хартія суперечить британським традиціям;

- в) Хартія не поширюється на острівні держави Європи;
- г) Хартія не може бути ратифікована конституційною монархією.

9. У Швеції виділяють такі моделі організації органів місцевого самоврядування:

- а) секторну, територіальну та функціональну;
- б) комунальну та муніципальну;
- в) функціональну, інструментальну та комунальну;
- г) комунальну та регіональну.

10. Функції місцевого самоврядування в Іспанії:

- а) є однаковими для всіх муніципалітетів;
- б) залежать від часу утворення муніципалітету;
- в) визначені Європейською Хартією місцевого самоврядування;
- г) залежать від розмірів муніципалітетів.

11. Первинною адміністративно-територіальною одиницею в Польщі є:

- а) воєводство;
- б) повіт;
- в) комуна;
- г) гміна.

12. Організація місцевого самоврядування в Російській Федерації:

- а) успадкована від СРСР;
- б) у різних суб'єктах федерації значно відрізняється;
- в) є уніфікованою незалежно від суб'єкта федерації;
- г) є аналогічною українській системі місцевого самоврядування.

13. Укажіть, під якою буквою зазначений НЕправильний варіант відповіді: «Територіальні колективи Сполученого Королівства мають право вибрати одну з запропонованих у законодавстві організаційних форм муніципального управління, як-то:»:

- а) «мер і кабінет»;
- б) «лідер і кабінет»;
- в) «рада – менеджер»;
- г) «мер і менеджер»;
- Г) усі відповіді правильні.

14. Сіндако – це:

- а) головна посадова особа місцевого самоврядування Італії на рівні комуни;
- б) представницький орган місцевого самоврядування Сполученого Королівства;
- в) виконавчий орган місцевого самоврядування в Японії.

15. Укажіть, під якою буквою зазначений НЕправильний варіант відповіді: «На території Англії функціонують органи муніципального управління ...»:

- а) метрополітенських районів;
- б) унітарних округів;
- в) графств;
- г) областей;
- д) районів.

Теми рефератів:

1. Європейська хартія про місцеве самоврядування про основні принципи організації місцевих фінансів.
2. Бюджетний федералізм як принцип побудови фінансів місцевого самоврядування.
3. Форми та методи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. Світовий досвід касового виконання місцевих бюджетів.
4. Види, принципи та інструменти взаємодії Державного та місцевих бюджетів у зарубіжних країнах.
5. Світовий досвід надання бюджетних трансфертів місцевим органам влади.
6. Можливість застосування світового досвіду організації місцевих фінансів в Україні, з урахуванням її історичних, економічних і демографічних особливостей

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Аграрний сектор України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.agroua.net/economics/documents/category-37/doc-39>.
2. Акімова Т. А. Теорія організації : навчальний посібник для вузів / Т. Акімова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.
3. Александров Д. В. Методи і моделі інформаційного менеджменту : [навчальний посібник] / Д. В. Александров, А. В. Костров, Р. І. Макаров, Є. Р. Хорошева – М. : Фінанси і статистика, 2007. – 336 с.
4. Андреева В. М. Маркетинг і поведінка споживача на ринку комунальних послуг : [навчальний посібник для студентів спеціальності «Менеджмент організацій»] / В. М. Андреева, Є. М. Кайлюк, Д. О. Шаповаленко. – Харків : ХНАМГ, 2007. – 150 с.
5. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф. – СПб. : «Питер Ком», 1999. – 416 с.
6. Ансофф И. Стратегическое управление / И. Ансофф ; [пер. с англ.] – М. : Экономика, 1989 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://mlibrary.narod.ru/igor_ansoff.html.
7. Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти : [монографія] / В. М. Бабаєв. – Х. : Магістр, 2004. – 204 с.
8. Базилевич В. Д. Державні фінанси : [навч. посіб.] / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атака, 2002. – 368 с.
9. Балабанов И. Т. Риск-менеджмент / И. Балабанов. – М. : Финансы и статистика, 1996. – 192 с.
10. Бандида М. Роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів бюджету міста / М. Бандида // Ринок цінних паперів. Вісник Державної Комісії з цінних паперів та фондового ринку. – 2007. – № 11. – С. 35–38.
11. Баронів В. В. Інформаційні технології та управління підприємством / В. Баронів, Г. Калянов, Ю. Попов, І. Тітовський. – М. : Компанія АЙТИ, 2009. – 328 с.
12. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 2 (12). – 2008. – С. 51–57.
13. Батанов О. В. Міське самоврядування в політичній системі України: історія, проблеми, перспективи / О. В. Батанов // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2004. – № 1. – С. 34–42.
14. Безлюбченко О. С. Конспект лекцій з дисципліни «Управління міськими територіями» (для студентів 5 курсу денної і 6 курсу заочної форм навчання та слухачів другої вищої освіти спеціальності «міське будівництво та господарство») / О. С. Безлюбченко. – Х. : ХНАМГ, 2011. – 144 с.
15. Бернхем В. Вступ до права та правової системи США / В. Бернхем. – К. : Україна, 1999. – 554 с.

16. Бечко П. К. Місцеві фінанси : [навчальний посібник] / П. Бечко, О. Ролінський. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
17. Бобровська О. Ю. Комунальна власність як економічний базис формування, існування й розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О. Ю. Бобровська, О. І. Замковий // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ardu_2011_1_31.pdf.
18. Бобровська О. Ю. Облік та аналіз комунальної власності як підґрунтя підвищення ефективності використання / О. Бобровська // Держава та регіони. – 2006. – № 3. – С. 12–18.
19. Бондар О. В. Ситуаційний менеджмент : [навч. посіб.] / О. Бондар. – 2-ге вид. перероб та доповн. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 388 с.
20. Бондарук Т. Концептуальні засади реформування місцевих бюджетів України / Т. Бондарук // Світ фінансів. – 2011. – № 2. – С. 168–171.
21. Бочкарьов О. 7 нот менеджменту. Настільна книга керівника / О. Бочкарьов, В. Кондратьєв, В. Краснова, О. Матвеева та ін. – М. : Ексмо, 2008. – 964 с.
22. Британська Н. Н. Роль місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку регіонів [Електронний ресурс] / Н. Н. Британська, В. В. Пасічник, І. С Хозінська. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/15_NPN_2013/Economics/3_139034.doc.htm.
23. Бюджетний кодекс України: від 21.06.2001 р. // Урядовий кур'єр. – 25.07.2001. – № 131. – С. 5–12 (із наступними змінами і доповненнями).
24. Бюджетний кодекс України: Закон № 2456–VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
25. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [В. В. Зубенко, А. Ю. Рудик, І. В. Самчинська, І. Ф. Щербина та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи» USAID. – К., 2011. – 96 с.
26. Ванагс Е. Місцеве самоврядування в Латвії / Е. Ванагс, І. Вілка ; [за заг. ред. Т. М. Хорват] // Децентралізація: експерименти та реформи. – Будапешт, Угорщина, 2000. – 486 с.
27. Василенко В. А. Ситуаційний менеджмент : [навч. посіб.] / В. Василенко, В. Шостка. – К. : ЦУЛ, 2003. – 285 с.
28. Васильєв А. А. Муниципальное управление [Электронный ресурс] / А. Васильєв. – Режим доступа : http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/MU_konsp_lekts_Vasiliev/L5.Osn_napr_mun_pol.htm.
29. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укл. і гол. ред. П. Бусел]. – Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.
30. Венедиктова І. В. Юридична природа публічних послуг / І. Венедиктов // Серія: Право. – Випуск № 1(5). – 2009. – С. 66–69.
31. Веснин В. Р. Практический менеджмент персонала : [пособие по кадровой работе] / В. Веснин. – М. : Юристъ, 1998. – 496 с.
32. Вітлінський В. В. Ризикологія в економіці та підприємстві : [монографія] / В. В. Вітлінський, Г. І. Великоіваненко. – К. : КНЕУ, 2004. – 480 с.

33. Ворона П. В. Механізми впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіону / П. В. Ворона // Теорія та практика державного управління. – 2012. – № 2. – С. 7–14.
34. Воронин А. Г. Основы управления муниципальным хозяйством / А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. – М. : Дело, 1998. – 127 с.
35. Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент : [навчальний посібник] / В. Воронкова. – К. : Професіонал, 2004. – 256 с.
36. Воронкова В. Г. Управління людськими ресурсами : філософські засади : [навчальний посібник] / В. Г. Воронкова, А. Г. Беліченко, О. М. Попов, Н. О. Резанова ; під ред. В. Г. Воронкової. – К. : Професіонал, 2006. – 440 с.
37. Глинська О. В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності / О. В. Глинська // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 120–125.
38. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.
39. Глубоченко К. О. Особливості застосування технологій проектного менеджменту в галузі місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / К. Глубоченко // Наукові праці : науково-методичний журнал. Т. 214. Вип. 202. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2013_214_202_18.pdf.
40. Глушков В. М. Енциклопедія кібернетики / В. Глушков, М. Амосов. – Київ, 1975. – 320 с.
41. Голікова Т. В. Розвиток муніципального корпоратизму в Україні [Електронний ресурс] / Т. В. Голікова // Економіка і прогнозування. – 2002. – № 3. – Режим доступу : http://eip.org.ua/docs/EP_02_3_70_uk.pdf.
42. Головій В. М. Роль інформаційно-комунікативних технологій у взаємодії органів влади та громадянського суспільства в Україні / В. М. Головій // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – 2009. – № 1. – С. 48–52.
43. Горобчук Т. Т. Ціна в перехідній економіці / Т. Т. Горобчук // Вісник ЖІТІ. – 2001. – № 15. – С. 179–182.
44. Гранатуров В. М. Ризики підприємницької діяльності: Проблеми аналізу/ В. М. Гранатуров, О. Б. Шевчук. – К. : Зв'язок, 2000. – 152 с.
45. Гринишин М. Місцеве самоврядування в Україні та Польщі на шляху до спільного Європейського Дому / М. Гринишин, С. Трохимчук. – Львів : Львівський нац. ун-т ім. Івана Франка, 2002. – 96 с.
46. Гринюк Р. Ф. Навчально-методичні матеріали з дисципліни «Комунальне (муніципальне) право»/ Р. Ф. Гринюк, І. С. Щebetун, Л. І. Нікітенко, О. В. Нікольська, О. І. Багрій. – Донецьк : ДонНУ, 2012. – 171с.
47. Гришунін О. В. Муніципальний маркетинг в системі управління торговельною сферою державних структур. Муніципальний маркетинг / О. Гришунін // Літо-осінь. – Гуманітарний журнал. – № 3–4. – 2009. – С. 106–112.
48. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне. – К. : Основи, 1994. – 165 с.
49. Гуськова І. Особливості управління комунальною власністю як специфічною формою групової власності [Електронний ресурс] / І. Гуськова //

Публічне управління : теорія та практика. – № 4(12). – 2012. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/3/08.pdf>.

50. Дармограй О. О. Делегування повноважень – важлива складова розвитку стилю державно-управлінської діяльності [Електронний ресурс] / О. О. Дармограй // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_13.pdf.

51. Державне управління : [словн.-довід.] / [уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. твор. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варвар, В. М. Князєв] ; за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князєва. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

52. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

53. Дерлоу Д. Ключові управлінські рішення / Д. Дерлоу ; [пер. з англ.]. – К. : Наукова думка, 2001. – 242 с.

54. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : [навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – Київ : ПРООН/МПВСР. – 2007. – 269 с.

55. Дзвінчук Д. І. Менеджмент організацій : [конспект лекцій] [Електронний ресурс] / Д. І. Дзвінчук, В. І. Малімон, В. П. Петренко. – Режим доступу : http://www.ukrreferat.com/lib/manag/menejment_organizaciy/24.htm.

56. Долецький З. Гміни та повіти в системі місцевого самоврядування Польщі / З. Долецький, П. Матий // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 2001. – № 2. – С. 62–64.

57. Дороніна Н. В. Особливості організації прийняття управлінських рішень на місцевому рівні / Н. В. Дороніна // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2003. – № 2 (16). – С. 113–117.

58. Доходи місцевих бюджетів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/uk/news/1254227-dokhodi-mistsevikh-byudzhetiv-ukrayini-v-sichni-erpnizroslina-5-4>.

59. Дробот І. Формування відносин з управління комунальною власністю в Україні: організаційно-правовий аспект [Електронний ресурс] / І. Дробот, А. Рачинський // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 4 (8). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/4/06.pdf>.

60. Дробязко А. М. Теоретичні засади формування управлінських рішень [Електронний ресурс] / А. М. Дробязко // Державне будівництво. – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2011_1_7.pdf.

61. Дубенко С. Шляхи правового реформування державної служби в Україні / С. Дубенко // Вісник УАДУ. – 1997. – № 2. – С. 18–21.

62. Дубинин Е. В. Анализ рисков инвестиционного проекта / Е. Дубинин // Финансовый директор. – 2003. – № 11. – С. 5–6.

63. Дудкіна О. Удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення функцій муніципального менеджменту / О. Дудкіна ; [за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. К. Присяжнюка] // Держ. упр. та місц. самоврядування :

наук. вісн. Акад. муніцип. упр. – К. : Видав.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2009. – Вип. 2 (8). – С. 92–103.

64. Економічна енциклопедія : у 3 т. / [ред. кол. : С. В. Мочерний та ін.]. – К. : Видавничий центр «Академія», 2000. – 820 с.

65. Економічна енциклопедія. Том 2. – К. : Видавничий центр «Академія», 2001. – 324 с.

66. Економічна енциклопедія: у трьох томах / [ред. кол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.]. – К. : Видавничий центр «Академія», 2002. – Т. 3. – 952 с.

67. Економічна теорія : [підручник] / В. В. Білоцерківець, С. П. Горобець, О. В. Давидов, В. М. Тарасевич та ін. ; за ред. В. М. Тарасевича. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 779 с.

68. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Ратифікована Верховною Радою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

69. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : науково-методичний журнал. – Т. 122. – Вип. 109. Політологія.– Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – С. 32–37.

70. Євтушенко О. Н. Влада у категоріальному апараті сучасної політичної науки / О. Н. Євтушенко // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : наук. вісник : зб. наук. праць / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Українська АН. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2010. – Вип. 40 (10). – С. 344–350.

71. Євтушенко О. Н. Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності: досвід Німеччини / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : науково-методичний журнал. – Т. 93. – Вип. 80. Політичні науки. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2008. – С. 76–81.

72. Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління) : [навчальний посібник] : у 3 ч. / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріаш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – 268 с.

73. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи / О. Н. Євтушенко // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – Вип. 21. – 2009. – С. 66–70.

74. Євтушенко О. Н. Муніципальний менеджмент : [науково-методичні рекомендації до семінарських занять] / О. Н. Євтушенко, А. М. Гриськова. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – Вип. 124. – 56 с.

75. Євтушенко О. Н. Принципи поділу влади та його вплив на формування демократичної моделі державної влади: зарубіжний досвід і Україна / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. – Том 10. – № 97. – С. 89–93.

76. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення : [навчальний посібник] / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – 316 с.

77. Єлисеєва Л. В. Муніципальна власність: економічний зміст та перспективи її трансформації в Україні в контексті світового досвіду [Електронний ресурс] / Л. Єлисеєва // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». – 2012. – № 8. – Режим доступу : <http://www.economy.uyka.com.ua/?op=1&z=1317>.
78. Заверуха О. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / О. Б. Заверуха. – К., 2001. – 20 с.
79. Иванов Е. Г. Факторы социально-экономического развития муниципального образования как объекта управления инвестициями / Е. Г. Иванов // Муниципальная экономика. – 2004. – № 1. – С. 10–19.
80. Иноземцев В. Творческие начала современной корпорации / В. Иноземцев // МЭиМО. – 1997. – № 11. – С. 10–19.
81. Интернет-технологии в современном мире [Електронний ресурс] / Веб студия Startov Company. – Режим доступу : <http://startov.ru/internet-tehnologii.html/>
82. Іваненко В. Місце та роль місцевих податків і зборів у забезпеченні місцевого самоврядування / В. Іваненко // Фінанси України. – 2005. – № 4. – С. 32–34.
83. Ілляшенко С. М. Економічний ризик : [навч. посіб.] / С. Ілляшенко. – Центр навчальної літератури, 2004. – 220 с.
84. Інформаційні системи і технології в економіці : [посібник] / за ред. В. С. Пономаренко. – К. : ВЦ «Академія», 2002. – 544 с.
85. Клименко С. М. Обґрунтування господарських рішень та оцінка ризиків / С. М. Клименко, О. С. Дуброва. – К. : КНЕУ, 2005. – 252 с.
86. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр», 2010. – 312 с.
87. Клімушин П. С. Інформаційні представництва органів державної влади України / П. С. Клімушин, А. О. Серенок // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». – 2007. – Вип. 1(16). – С. 31–36.
88. Ковалевич Д. А. Основні засади планування та виконання місцевих бюджетів / Д. А. Ковалевич, В. І. Рошило // Економіка. – 2013. – № 21. – С. 168–171.
89. Ковальчук І. В. Економіка підприємства : [навч. посіб.] / І. В. Ковальчук. – К. : Знання, 2008. – 679 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
90. Козаченко Ю. В. Точність та надійність підрахунку інтегралів методом Монте-Карло [Електронний ресурс] / Ю. В. Козаченко, Ю. Ю. Млавець // Доповіді Національної академії наук України. – 2011. – № 8. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dnanu_2011_8_5.pdf.
91. Козаченко Ю. П. Джерела фінансування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Ю. П. Козаченко // Право та державне управління. – 2013. – № 4. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ptdu_2013_4_32.pdf.

92. Козаченко Ю. П. Єдиний податок як фінансова основа наповнення місцевих бюджетів в Україні [Електронний ресурс] / Ю. П. Козаченко // Держава та регіони. Сер.: Державне управління. – 2013. – № 4. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/drdu_2013_4_7.pdf.

93. Комаров С. А. Общая теория государства и права / С. А. Комаров. – СПб. : Питер, 2005. – 512 с.

94. Коновалова О. В. SWOT-аналіз як основний інструмент стратегічного управління, його переваги і недоліки [Електронний ресурс] / О. В. Коновалова, Т. Андрушакевич. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/3_SND_2010/Economics/58123.doc.htm.

95. Конституційне право України / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Прецедент, 2009. – 344 с.

96. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.: зі змінами згідно закону України від 8 груд. 2004 р. № 2222. – К. : Парламентське вид-во, 2005. – 98 с.

97. Костенко О. М. Матричний підхід до формування системоутворюючих чинників ефективного управління [Електронний ресурс] / О. М. Костенко // Вісник Харківського національного аграрного університету ім. В. В. Докучаєва. Сер.: Економічні науки. – 2013. – № 3. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vkhnu_ekon_2013_3_15.pdf.

98. Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів / І. Костенюк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1 (16). – С. 296–306.

99. Костів М. А. Проблеми ціноутворення на підприємствах електротехнічної галузі / М. Костів // Вісник Львівської комерційної академії / Серія Економічна. – Львів. – 2004. – № 16. – С. 254–258.

100. Котлер Ф. Маркетинг менеджмент. Экспресс курс / Ф. Котлер, К. Л. Келлер. – 3-е изд. – СПб. : Питер, 2010. – 480 с.

101. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / В. І. Кравченко – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

102. Кравченко О. О. Місцеві фінанси : [навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни для студентів усіх форм навчання спеціальності «Фінанси і кредит»] / О. Кравченко. – Київ : ДЕДУТ, 2009. – 157 с.

103. Краткий экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М. : Ин-т нов. экономики, 2001. – 1088 с.

104. Крозбі Б. Л. Стратегічне планування та стратегічний менеджмент: чим вони відрізняються : [метод. матер.] / Б. Л. Крозбі. – К. : УАДУ, 1998. – 12 с.

105. Крупчан О. Публічні і приватні засади в корпоративному праві України: правові питання / О. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2 (37). – С. 71–79.

106. Круш П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : [підручник] / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 320 с.

107. Кульчицький М. І. Місцеві бюджети та механізми їх формування / М. І. Кульчицький // Фінанси України. – 2002 р. – № 9. – С. 7–16.
108. Лавлок К. Маркетинг услуг: персонал, технології, стратегії / К. Лавлок. – М. : Изд. дом «Вільямс», 2005. – 1008 с.
109. Лесечко М. Д. Психологія управлінських рішень і створення ефективних команд : [навч. посібник] / М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька, А. О. Чемерис. – ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 100 с.
110. Лопатовський В. Г. Альтернативні підходи до поняття ризик / В. Лопатовський // Вісник Технологічного університету Поділля. Економічні науки. – 2004. – № 6. – С. 193–198.
111. Лопушинський І. П. Місцеві податки і збори: стан та перспективи зростання [Електронний ресурс] / І. Лопушинський. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/Chem_Biol/Tavnv/2009_63_2/63_2_25.pdf+site:www.nbuv.gov.ua.
112. Лук'янова В. В. Економічний ризик / В. В. Лук'янова, Т. В. Головач. – К. : Академвидав, 2007. – 464 с.
113. Мазур О. Є. Ринкове ціноутворення : [навч. пос.] / О. Мазур. – К. : «Центр учбової літератури», 2012. – 480 с.
114. Макаренко М. В. Система цілей та завдань управління регіональним розвитком [Електронний ресурс] / М. В. Макаренко // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності = Theoretical and Practical Aspects of Economics and Intellectual Property : збірник наукових праць : у 3-х т. / ПДТУ. – Маріуполь, 2011. – Т. 1. – Режим доступу : <http://eir.pstu.edu/bitstream/handle/123456789/442/54.1.pdf?sequence=1>.
115. Макконнелл К. Р. Економікс: принципи, проблеми и политика; у 2-х т. / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю ; [пер с англ.]. 11-го изд. – М. : Республика, 1992. – Т. 1. – 399 с.
116. Маркетинг : [навч. пос.] / [С. І. Чеботар, Я. С. Ларіна, О. П. Луцій, М. Г. Шевчик, Р. І. Буряк та ін.] ; за ред. С. І. Чеботар. – Київ : «Наш час», 2007. – 504 с.
117. Мартыненко М. В. Анализ и оценка систем управления на предприятиях / М. В. Мартыненко. – М. : Финансы и статистика, 1990. – 421 с.
118. Мельник А. Ф. Муніципальний менеджмент : [навч. пос.] / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна ; [за ред. А. Ф. Мельник]. – К. : Знання, 2006. – 420 с.
119. Мельник А. Ф. Державне управління : [підручник] / А. Ф. Мельник – К. : Знання, 2009. – 582 с. (Вища освіта ХХ століття).
120. Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика : [монографія] / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. – Т. : Екон. думка, 2007. – 476 с.
121. Мескон М. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурн ; [пер. с англ.]. – М. : Дело, 1997. – 704 с.
122. Мескон М. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурн ; [пер. с англ.]. – М. : Дело, 1992. – 702 с.

123. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурн ; [пер. с англ.]. – М. : Дело, 2000. – 704 с.

124. Методичні вказівки до організації самостійної роботи з дисципліни «Муниципальный менеджмент» (для студентів 4 курсу денної форми навчання спец. 6.050200 – «Менеджмент організацій») / укл.: В. М. Бабаєв, Г. В. Висоцька, Н. Ю. Мушинська. – Харків : ХНАМГ, 2007. – 22 с.

125. Мигачев Ю. И. Конституционное право зарубежных стран : [учебное пособие] / Ю. И. Мигачев, В. И. Семенов. – М. : ООО Изд-во «Юрлитинформ», 2002. – 240 с

126. Михеев В. Стандарты для современных проектов [Электронный ресурс] / В. Михеев, А. Товб. – Режим доступа : www.iteam.ru.

127. Мінаєва Г. М. Управління проектною діяльністю органів місцевого самоврядування для зміцнення інфраструктури території / Г. М. Мінаєва // Теорія та практика державного управління : Наук. фах. видання. – Вип. 3 (34). – 2011. – С. 1–7.

128. Мішина Н. В. Муниципальное управление в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північній Ірландії : порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Мішина. – Одеса, 2002. – 20 с.

129. Моисеев Д. В. Муниципальное право Российской Федерации / Д. Моисеев. – М. : МИЭМП, 2006. – 340 с.

130. Монастирський Г. Становлення та розвиток територіальних спільнот низового рівня в Україні, Польщі та Швеції: уроки для України / Г. Монастирський // Рада. – 2002. – № 2. – С. 78–83.

131. Монастирський Г. Стратегічний аналіз економічного розвитку муніципальних утворень: методичний підхід (науково-дослідна робота виконувалася за рахунок бюджетних коштів МОН України, наданих як грант Президента України) / Г. Монастирський // Економічний аналіз. – 2010. – Вип. 5. – С. 137–140.

132. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. – М. : Экслибрис Пресс, 2010. – 321 с.

133. Моспаненко І. В. Дискурс локальної організації влади в західноєвропейській політичній думці XIX – початку XX століття : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01 / І. В. Моспаненко. – Д., 2013. – 180 с.

134. Муниципальный менеджмент: Энциклопедия управленческих знаний. Муниципальная наука / С. Б. Мельников, В. Л. Асанов, В. Н. Иванов и др. – М. : Муниципальный мир, 2004. – 412 с.

135. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України : у 3 т. / кол. авторів ; [заг. ред. М. Я. Азарова]. – К. : Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. – 2389 с.

136. Наумов Д. Різниця та взаємозв'язок між поняттями «невизначеність», «непевність» і «ризик» / Д. Наумов // Банківська справа. – 2007. – № 2. – С. 27–37.

137. Нікіфорова І. І. Система виборів до органів місцевого самоврядування як чинник розвитку політичної конкуренції / І. І. Нікіфорова // Економіка. Фінанси. Право. – 2013. – № 3. – 2013. – С. 41–44.
138. Новак А. Я. Як підняти українську економіку / А. Я. Новак. – К. : «Гнозіс», 2007. – 346 с.
139. Новий словник української мови : в 4 т / В. Яремко, О. Сліпушко. – К. : Аконті, 1999. – Т. 4. – 417 с.
140. Обушний О. О. Особливості реалізації повноважень органів місцевого самоуправління в США на рівні муніципалітетів / О. Обушний // Публічне управління: теорія та практика. – № 4 (8), 2011. – С. 142–148.
141. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1988. – 980 с.
142. Олійниченко О. М. Аспектний підхід до визначення поняття «управлінське рішення» / О. Олійниченко // Наукові праці Національного університету харчових технологій. – 2008. – № 24. – С. 101–103.
143. Определение услуги / Консалтинг и тренинги Москвы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://msk.treko.ru/show_dict_1276.
144. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : [посібник] / Л. Е Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2003. – 568 с.
145. Организация административной власти во Франции. L'Organisation administrative de la France / ФОТС. – 2-е изд. – М., 1993. – 131 с.
146. Основи конституційного права України / [М. І. Козюбра, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 288 с.
147. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис. – 1999. – № 2. – С. 155–167.
148. Пашкевич М. С. Наукові засади регулювання регіональної економіки : [моногр.] / М. С. Пашкевич. – Д. : Національний гірничий університет, 2012. – 790 с.
149. Пилипенко О. І. Фінансові ресурси корпорацій: поняття та класифікація / О. Пилипенко // Міжнародний збірник наукових праць. – Вип. 3(12). – С. 367–380.
150. Пікулькін А. В. Система державного управління : [підручник для вузів] / А. Пікулькін. – 2-е видання, перероб. і доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 195 с.
151. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
152. Податковий кодекс України від 02.12.2010 №2755-VI. – Х. : Одіс-сей, 2010. – 536 с.
153. Портал української мови та культури [Електронний ресурс] // Словник.net. – Режим доступу : <http://www.slovnuk.net/>.
154. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Б. Винницький, М. Лендшел, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський ; [за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського]. – К. : К.І.С., 2007. – 80 с.

155. Прилуцкий Р. Б. Про визначення поняття «корпорація» у правових системах України та США / Р. Б. Прилуцький, В. С. Шатило // Юридична наука. – № 2. – 2013. – С. 55–61.

156. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України прийнятий 6 квіт. 2004 року № 1667–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30. – Ст. 382.

157. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України прийнятий 10 лип. 2010 р. № 2487–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35. – Ст. 491.

158. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад: Закон України прийнятий 24 лют. 1994 р. № 3996а–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 8. – Ст. 39.

159. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України прийнятий 14 січ. 1998 р. № 14/98–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3. – Ст. 15.

160. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 1 лютого 2011 року № 2952–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2952-17>.

161. Про Концепцію реформування місцевих бюджетів. Розпорядження Кабінету Міністрів України: від 23.05.2007 № 308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – Ст. 1526.

162. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [//www.zakon2.rada.gov.ua/laws/main/d](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/main/d).

163. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР // Урядовий кур'єр. – 1997. – 14 червня.

164. Про місцеві податки і збори. Кабінет Міністрів України; Декрет від 20.05.1993 № 56–93 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 30. – Ст. 336.

165. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 75/98–ВР // ВВР України. – 1998. – № 27. – С. 181–192.

166. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно – територіальних одиниць (комунальною) власністю. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 року № 311 // Законодательство Украины о местном самоуправлении: Сборник нормативных актов. – Харьков : ООО Одиссей, 2002. – 448 с.

167. Про систему оподаткування Закон України від 25.06.1991 № 1251–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 14. – С. 510.

168. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон від 07.06.2001 № 2493–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
169. Про соціальні послуги: Закон від 19.06.2003 № 966–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.
170. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України : від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7.
171. Публичные услуги и право : [науч.-практ. пособие] / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.
172. Пылин В. В. Муниципальное право Российской Федерации : [учебник для вузов] / В. В. Пылин. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 765 с.
173. Региональная экономика и управление : [учеб. пособие] / под ред. Е. Г. Коваленко. – СПб. : Питер, 2005. – 288 с.
174. Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm>.
175. Римар Г. А. Ціноутворення в Україні: стан та перспективи розвитку / Г. Римар // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. – Вип. 1 (22). – 2012. – С. 309–314.
176. Риски внедрения инновационных проектов [Electronic Resource] / А. П. Гречан, Н. П. Денисенко, К. А. Чигирик // Официальный сайт Института эволюции экономики: www.iee.org.ua/ru/pub. – Last access: 23-03-2008. – Title from the screen.
177. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 5. – С. 36–49.
178. Руденко Я. П. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування / Я. П. Руденко // Економічні науки. – 2013. – № 4. – С. 399–414.
179. Самардак М. М. Суспільний ідеал Джона Локка / М. Самардак // Філософська думка. – 2006. – № 2. – С. 51–60.
180. Свеженцев О. О. Методичні підходи до кількісної оцінки інвестиційного ризику / О. О. Свеженцев // Вісник Нац. техн. ун-ту «ХПІ» : зб. наук. пр. Темат. вип.: Технічний прогрес і ефективність виробництва. – Харків : НТУ «ХПІ». – 2012. – № 6. – С. 86–94.
181. Семенов В. Ф. Регіональна економіка : [навчальний посібник] / В. Семенов. – Київ : МП «Леся», 2008. – 595 с.
182. Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення. Аналітичне дослідження, виконане в рамках Проекту ПРООН

«Муниципальная программа врядування та сталого розвитку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1395/System_quality_PROON2012.pdf.

183. Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади / О. Скороход // Соціально-економічна та регіональна політика. Стратегічні пріоритети. – № 1. – 2010. – С. 41–46.

184. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Головна редакція УРЕ Академії наук Української РСР, 1975. – 775 с.

185. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О. С. Мельничука. – К., 1977. – 840 с.

186. Словопедія. Економічна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovopectia.org.ua/38/53402/380985.html>.

187. Снітчук М. О. Підготовка та прийняття управлінських рішень / М. Снітчук // Економічне зростання України: стан та чинники забезпечення : Збірник наукових праць. – К. : Логос, 2003. – С. 553–568.

188. Соколовська О. Зміст та особливості поняття «житлово-комунальне господарство» / О. Соколовська // Адміністративне право. – 2009. – № 10. – С. 175–178.

189. Сошка Н. В. Суперечності та перспективи розвитку системи місцевого оподаткування в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Сошка. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=783>.

190. Спивак В. А. Современные бизнес-коммуникации / В. Спивак. – СПб. : Питер, 2002. – 448 с.

191. Справочник директора предприятия / под ред. М. Г. Лапусты. – 6-е изд., испр., измен. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 832 с.

192. Стратегічне планування розвитку громади : [навчальний посібник]. – Центральноукраїнський регіональний навчальний центр. 2003. – 98 с.

193. Стратегічне планування: [навчальний посібник] / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л. : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.

194. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : [навч. посіб.] / О. Сунцова. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.

195. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. – Х. : ВД «Школа», 2006. – 1008 с.

196. Темеши І. Місцеве самоврядування в Угорщині / І. Темеши ; за заг. ред. Т. М. Хорват // Децентралізація: експерименти та реформи. – Будапешт, 2000. – 640 с.

197. Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юристъ, 2002. – 592 с.

198. Тимошук В. Адміністративні послуги : [посібник] / В. Тимошук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 104 с.

199. Томачинский А. А. Деятельность местных советов народных депутатов по комплексному планированию экономического и социального раз-

виття території : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. А. Томачинский. – М., 1984. – 20 с.

200. Томпсон А. А. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа = Strategic Management: Concepts and Cases / А. А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд. – М. : «Вильямс», 2007. – 328 с.

201. Удотова Л. Ф. Соціальна статистика / Л. Ф. Удотова. – К. : КНЕУ, 2002. – 376 с.

202. Узунов Ф. В. Оцінка рівня і якості життя населення : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.09.01 / Ф. В. Узунов. – Х., 2004. – 19 с.

203. Український радянський енциклопедичний словник : у 3 т. – К., 1987. – Т. 2. – 420 с.

204. Управление проектами : [справочное пособие] / [И. И. Мазур, В. Д. Шапиро и др.] ; под ред. И. И. Мазур и В. Д. Шапиро. – М. : Высшая школа, 2001 – 875 с.

205. Управління інноваційними проектами : конспект лекцій / укладачі: О. О. Міцура, О. М. Олефіренко. – Суми : Сумський державний університет, 2012. – 92 с.

206. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом / [О. В. Голинська, О. В. Котлярська, І. Д. Метелева, А. С. Саїдова та ін.] ; за заг. ред. М. В. Пітцика. – К. : Видання Асоціації міст України та громад, 2007. – 180 с.

207. Федулова Л. І. Корпоративні структури в інноваційній діяльності: світовий досвід та можливості для України / Л. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2004. – С. 9–27.

208. Фетисов Г. Г. Региональная экономика и управление : [учебник] / В. П. Орешин, Г. Г. Фетисов. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 416 с.

209. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001). – К. : Видавничий дім «КМ Academia», 2001. – 460 с.

210. Халипов В. Ф. Власть (Основы кратологии) / В. Ф. Халипов. – М. : Луч, 1995. – 304 с.

211. Худякова И. В. Территория как категория конституционного права / И. В. Худякова // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 3. – С. 32–33.

212. Черная И. П. Муниципальное хозяйство / И. Черная. – Ростов н/Д : Издательский центр «МарТ», Феникс, 2010. – 268 с.

213. Чернова Е. 4 Р или 4 С [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rmarketing.spb.ru/lib-mrn/tactics/4c.htm>.

214. Черновська М. М. Виникнення та розвиток місцевого оподаткування [Електронний ресурс] : Режим доступу: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:ЕоАмос3ZG-wJ:www.nbu.gov.ua/e-journals/znpnudps/2009_1/pdf/09cmmolt.pdf+site:www.nbu.gov.ua.

215. Чикаренко І. А. Портфельний підхід в управлінні проектами: адаптація до сфери муніципального менеджменту [Електронний ресурс] / І. А. Чикаренко // Публічне адміністрування: теорія і практика : Електронне

наукове фахове видання. – 2009. – Вип. 1 (1). – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/Chikarenko_IStat.pdf.

216. Чикаренко І. Особливості антикризового управління муніципальним розвитком / І. Чикаренко // Сталый розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення: матер. II міжнар. наук.-практ. конф. 1 жовтня 2011 р. – Д. : ДРІДУ, 2011. – С. 8–14.

217. Чикаренко І. А. Формування проектно-орієнтованої системи стратегічного управління розвитком міста : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Ірина Аркадіївна Чикаренко. – Д., 2007. – 20 с.

218. Чиркин В. Е. Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. – 688 с.

219. Чужиков В. Чеська модель регіонального розвитку / В. Чужиков // Економіка України. – 2004. – № 7. – С. 72–78.

220. Шапошников А. А. Классификационные модели в бухгалтерском учете : [монография] / А. А. Шапошников – М. : Финансы и статистика, 1982. – 142 с.

221. Шаров Ю. Концептуальна модель запровадження корпоративних відносин в управлінні розвитком муніципальних утворень [Електронний ресурс] / О. Бобровська, Ю. Шаров. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/200902%282%29/Sharov,%20Bobrovska.pdf>.

222. Шаров Ю. П. Методологічні засади стратегічного планування в муніципальному менеджменті : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / Ю. П. Шаров. – К., 2002. – 36 с.

223. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Шаров Ю. П. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

224. Шаров Ю. П. Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях : [навч. посіб.] / Ю. П. Шаров. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 56 с.

225. Шваб Л. І. Економіка підприємства: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / Л. Шваб. – 2-е вид. – К. : Каравела, 2005. – 568 с.

226. Шилова Т. О. Міське комунальне господарство : [навчальний посібник] / Т. Шилова. – К. : КНУБА, 2006. – 272 с.

227. Штерн Г. Ю. Корпоративне управління : [навч. посібник для студентів спеціальності 8.050201 «Менеджмент організацій»] / Г. Штерн. – Харків : ХНАМГ, 2009. – 278 с.

228. Щелкунов В. Маркетинг регіонів: інвестиційні аспекти / [В. Бондаренко, В. Грамотнєв, Ю. Каракай, В. Матвеев, В. Щелкунов]. – Київ : Наук. думка, 2005. – 176 с.

229. Юридична енциклопедія / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ф. Г. Бурчак та ін. – Том 5 (П–С). – К. : Вид. «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2002. – 196 с.

230. Юрій С. І. Бюджетна система України : [навч. посіб]. / Й. М. Бескид, С. І. Юрій, – К. : НІОС, 2010. – 400 с.
231. Charan R. The leadership pipeline. How to build the leadership-powered company / R. Charan, S. Drotter, J. Noel. – San Francisco : Jossey-bass, 2001. – 234 p.
232. Coehn Allan R. Influence without authority / Allan R. Coehn, David L. Bradford. – New Jersey : John Wiley & sons, Inc, 2005. – 132 p.
233. From Good to Great. – New York : Harper Collins Publishers, Inc. Jim Collins, 2001. – 120 p.
234. Hammer M. Beyond Reengineering. How the Process – Centered Organization is changing Our Work and Our Lives. – N.-Y., 1996. – 220 p.
235. Keeling D. Management in Government / D. Keeling. – London : Allen & Unwin, 1972. – 320 p.
236. Lesli A. Pal. Public policy analysis. – 1992. – Р. 2 : укр. переклад: Пал, Леслі А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 1999. – 340 с.
237. OECD Employment Outlook. – Paris : OECD, 2000. – 68 p.
238. Schwartz Peter. The art of the long view. – N-Y : Doubleday, 1991. – 168 p.
239. Siegan B. Separation of Power and other Divisions of Authority under the Constitution // Suffolk University law. Review. – 1989. – № 1. – 230 p.
240. State and Local Government in a Federal System: Cases and Materials. – 3rd edition. – Contemporary Legal Education Series. – 1990. – 230 p.
241. USAID. Від американського народу. Програма сприяння Парламенту ІІ. Закони штатів, що регулюють структуру й управління місцевого самоврядування / [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://pdp.org.ua/legislation/bills-foreign/270-119-14>.

Кризова ситуація	Організаційна структура державного
Кризове явище	органу
Легітимізація стратегічного плану	Організаційна структура державного
розвитку	управління
Лінійні зв'язки	Організаційні зв'язки
Матеріальні блага	Організація органу управління
Мета	Організація як процес
Мета аналізу ризику	Оферта
Мета проекту	Питання місцевого значення
Метод аналізу чутливості	Південноєвропейська модель
Методи ціноутворення	Північноамериканська модель
Методологія управління муніципальним	Північноєвропейська, або скандинавська
розвитком	модель
Місцеве самоврядування	Підприємництво
Місцевий бюджет	Підприємство муніципальної
Місцеві податки та збори	(комунальної) форми власності
Місцеві фінанси	План
Міське господарство	Планування
Моніторинг	Попит
Моніторинг соціально-економічного	Посадова особа місцевого
стану муніципальних утворень	самоврядування
Мотивація персоналу	Послуга
Мультимедіа	Право власності
Муніципалізація	Приватні послуги
Муніципалітети	Принцип
Муніципальна власність	Принципи муніципального розвитку
Муніципальна політика	Причина
Муніципальна послуга	Прогноз
Муніципальна система	Прогнозування
Муніципальне господарство	Продукт стратегічного управління
Муніципальне підприємство	Проект
Муніципальне управління в зарубіжних	Проект в стратегічному плані
країнах	Проектні ризики
Муніципальне утворення	Професійна перепідготовка персоналу
Муніципальний корпоратизм	Профіцит бюджету
Муніципальний маркетинг	Публічна адміністрація
Муніципальний менеджмент	Публічна влада
Муніципальний проект	Публічна послуга
Муніципальний розвиток	Публічне адміністрування
Муніципальні органи	Публічне управління
Муніципальні фінанси	Радянська система
Об'єкт муніципального менеджменту	Регульована ціна
Органи місцевого самоврядування	Ризик
Організаційна підсистема	Ризик-менеджмент
муніципального менеджменту	Рішення, засноване на судженні
Організаційна система	Розмір плати за послуги
Організаційна структура	Симптом

Муніципальний менеджмент

Система контролю якості	Тендер
Система муніципального менеджменту	Тендерна документація
Ситуаційне управління	Тендерна пропозиція
Ситуаційне управління в муніципальному менеджменті	Територіальна громада
Ситуація	Територіальне планування
Служба в органах місцевого самоврядування	Технологія
Собівартість послуг	Торги
Соціальний розвиток муніципального утворення	Управління
Стандарт обслуговування	Управління муніципальними проектами
Стратегічне планування	Управління проектом
Стратегічне управління	Управління ризиком
Стратегічне управління в муніципальному менеджменті	Управління часом
Стратегічне управління в регіональному й муніципальному менеджменті	Управлінська діяльність
Стратегічний контроль	Управлінська стратегія
Стратегічний план	Управлінське рішення
Стратегічний план розвитку муніципального утворення	Учасник торгів
Стратегія	Учасники проекту
Стратегія розвитку муніципального утворення	Фактор
Строк	Фактор в муніципальному менеджменті
Структуризація проекту	Фактори муніципального розвитку
Суспільні послуги	Федерація
SWOT	Форма державного устрою
SWOT-аналіз	Функції управління вартістю
Тариф	Функціональна структура державного управління
Тауни	Функціональні зв'язки
Тауншипипи	Ціна
	Ціноутворення

ІМЕННИЙ ПОКАЖЧИК

Альберт М.
Ансофф І.
Атаманчук Г.
Афанасьєв В.

Бабаєв В.
Базидевич В.
Баластрик Л.
Батанов О.
Белоу Р.
Бернхем В.
Бечко П.
Бобровська О.

Василенко В.
Васильєв А.
Велихов Л.
Воронкова В.

Голинська О.
Головій В.
Горобчук Т.
Гришунін О.
Гуськова І.

Дерлоу Д.
Десмонд Кілінг
Дроб'язко А.
Дудкін О.

Єлістратов О.
Заверуха О.

Іванов Є.
Іноземцев В.

Кампо В.
Карлоф Б.
Клімушин П.
Ковальчук І.
Колінз Дж.
Комаров С.
Костенко О.
Костів М.
Котлер Ф.
Котлярська О.
Кравченко В.
Крозбі Б.

Лавлок К.

Мак-Грегор Д.
Маскон М.
Маслоу А.
Мельник А.
Мескон М.
Метєлева І.
Мінаєва Т.
Міцура О.
Моїсєєв Д.
Монастирський Г.
Моспаненко І.

Найт Ф.
Наумов Д.

Оболенський О.
Олефіренко О.
Орбан-Лембрик Л.
Орішин В.

Пал Леслі
Пилипенко О.
Пилін В.

Садова А.
Самуельсон П.
Стейн М.
Стрикленд А.

Тихомиров Ю.
Томпсон А.

Узунов Ф.

Фетисов Г.
Фон Берталанфі Л.

Халіпова В.
Хаммер М.
Хедоурі М.
Херцберг Ф.

Черновська М.
Чиркін В.

Шапошников А.
Шаров Ю.
Шваб Л.
Шостка В.

Навчальне видання

Євтушенко Олександр Никифорович,
Ємельянов Володимир Михайлович,
Андріяш Вікторія Іванівна

МУНІЦИПАЛЬНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Підручник

Редактори, технічні редактори *Д. Стригіна, Л. Бернацька.*
Комп'ютерна верстка, дизайн обкладинки *А. Іщенко.*
Друк *С. Волинець.* Фальцювальньо-палітурні роботи *О. Галкіна.*

Підп. до друку 18.10.2016.
Формат 60x84¹/₁₆. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 46,97. Обл.-вид. арк. 22,09.
Тираж 300 пр. Зам. № 5006.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: rector@chmnu.edu.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009.