А. Ф. Мельник
академік АЕН України,
м. Тернопіль

МУНІЦИПАЛЬНІ УТВОРЕННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ТА РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Об'єктом дискусії вчених і політиків, що триває упродовж десяти останніх років, є проблема розвитку місцевого самоврядування в Україні. Цим проблемам присвятили свої дослідження Б. Андресюк [1], О. Батанов [2], М. Корнієнко [3], В. Кравченко, М. Пітцик, І. Салій [4], А. Чемерис [5] та ін. Проте ознайомлення з дослідженнями українських вчених свідчить, що переважна більшість опублікованих праць присвячена правовим, інколи фінансовим [6] проблемам місцевого самоврядування, розвитку територіальних громад. Проведено кваліфікований геоінформаційний аналіз проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України, який представлено у 2005 р. робочою групою з підготовки проекту Закону України «Про територіальний устрій України» для громадських обговорень.

Зазначаючи, що питання адміністративної реформи залишається відкритим, пропонуємо розглянути проблему дещо в іншому, мало висвітленому ракурсі. При цьому вважаємо за доцільне позиціювати такі методологічні авторські підходи:

використання терміну «муніципальне утворення»;

розгляд муніципального утворення як корпорації;

визначення змісту технологій і спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту;

окреслення структурних складових ресурсного забезпечення муніципального утворення і муніципального управління.

Муніципальне утворення. У територіальній структурі кожної держави можна виділити три рівні урядування: національний, регіональний та первинний. Первинний рівень називають муніципальним. На муніципальному рівні формуються найменші адміністративно-територіальні одиниці країни, що в світовій практиці отримали назву муніципальних утворень. Муніципальне утворення — це первинна адміністративно-територіальна одиниця держави, в рамках якої здійснюється місцеве самоврядування, представлене територіальною громадою та виборними органами й забезпечене, певним чином, фінансово-матеріальною основою. В кожній країні муніципальні утворення мають свою назву: в США — муніципалітет, таун, тауншин; у Польщі — гміна; в Швеції та Франції — комуна; в Німеччині — община.

В Україні термін «муніципальне утворення» не використовується. Проте, використовуючи зарубіжний досвід, до муніципальних утворень у нашій країні можна віднести базові адміністративно-територіальні одиниці: село чи їх об'єднання, селище та місто.

Не можна ототожнювати поняття населений пункт (поселення) та муніципальне утворення, оскільки до складу муніципального утворення як первинної адміністративно-територіальної одиниці може входити декілька населених пунктів. Так, в Україні декілька сіл можуть формувати одну сільську територіальну громаду, що традиційно перебрала на себе назву представницького органу місцевого самоврядування села — сільська рада. Усі поселення поділяються на міські (місто, селище) та сільські (село, хутір).

Згідно з Положенням «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР» від 12 березня 1981 року, яке є чинним і сьогодні, встановлено наступні критерії віднесення населених пунктів до категорії міських:

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

— для селищ міського типу: розташування при промислових підприємствах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах; розміщення на їх території вищих та середніх навчальних закладів, науково-дослідних установ, санаторіїв; наявність державного житлового фонду; кількість населення понад 2 тисячі чоловік, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей.

Всі інші населені пункти, які не відповідають цим критеріям, віднесено до категорії сільських поселень, які згідно з Конституцією України є лише одного типу, що має назву «село» (на відміну від Росії, де розмежовано поняття «село» і «деревня») [7]. Хоча слід зазначити, що вищеперераховані критерії є нечіткими й досить умовними. Це призводить до того, що перехід сіл в категорію міських поселень відбувається часто за суб'єктивного рішення Верховної Ради України та обласної ради.

Проект Закону України «Про територіальну реформу в Україні» передбачає утворення первинної адміністративно-територіальної одиниці — громади, що утворюватиметься з одного або декількох поселень за умови, якщо в її межах проживатиме, як правило, не менше 5000 осіб.

До складу громади можуть входити:

1) поселення, що за чисельністю населення та соціально-економічними характеристиками матимуть наступний статус: село (поселення з переважно сільською садибною забудовою і сталим складом населення та чисельність до 5000 жителів, які у більшості зайняті в сільському, лісовому та рибному господарстві, народних промислах, первинній переробці сільсько-господарської та рибної продукції); містечко (поселення, утворення та розвиток якого пов'язані з розташуванням на його території промислових підприємств, залізничних вузлів, гідротехнічних та інших споруд і об'єктів з чисельністю населення до 10000 жителів, які у більшості зайняті в несільськогосподарському виробництві чи соціально-культурній сфері, і в якому створено умови для надання населенню адміністративних, соціальних чи культурних послуг); місто (поселення з компактною забудовою та чисельністю населення не менше, ніж 10000 жителів, яке має розвинуту соціальну, комунальну, транспортну інфраструктуру, жителі якого у більшості своїй зайняті у промисловості, торгівлі, управлінні, сфері послуг, сфері культури);

2) поселенські утворення (хутори, місця проживання, що мають тимчасовий характер), які не матимуть статусу поселення.

Окрім того, відповідно до законопроекту, окремі громади можуть мати статус міста-району (до складу громади має входити хоча б одне місто з чисельністю населення не менше 70000 жителів) та міста-регіону (до складу громади має входити хоча б одне місто з чисельністю населення не менше 750000 жителів).

Питання прийняття Закону України «Про територіальний устрій в Україні» залишається відкритим. Проте в контексті доопрацювання цього документа варто зазначити декілька зауважень:

Закон України (проект) «Про територіальний устрій України» (навіть при внесенні поправок на основі поданих зауважень і пропозицій) залишається констатуючим документом, що характеризує риси майбутньої моделі територіального устрою. Він не передбачає шляхів формування такої моделі. Це можна було б досягти через розробку Концепції адміністративно-територіальної реформи, яка б чітко окреслила технології, часові рамки та організаційне забезпечення трансформаційних процесів.

За законопроектом не зрозуміло, чи буде і як буде відбуватись перегляд статусу існуючих поселень (сіл,

селищ, міст) з урахуванням запропонованих кількісних критеріїв.

Впровадження категорії «поселенське утворення» може зіштовхнутися з проблемою інформаційного забезпечення, оскільки в Україні не ведеться систематичний облік хуторів, інших видів дисперсного розселення [8, с. 19].

Для того щоб територіальна громада нормально функціонувала, необхідно, щоб кількість її членів була не меншою від мінімально можливого рівня. За розрахунками фахівців Світового банку, і це підкреслює професор Глен Райт, мінімальний рівень населення територіальної громади має бути не менший від 5–6 тисяч осіб. В Україні муніципальні утворення є дуже дрібними, що яскраво простежується в процесі порівняльного аналізу первинних адміністративно-територіальних одиниць України, Польщі та Швеції (табл. 1).

Таблиця 1

Характеристика територіальних спільнот низового рівня в Україні, Польщі та Швеції[1]

Показник	Україна	Польща	Швеція
Назва територіальної спільноти низового рівня	Село чи їх об'єднання, селище та місто	Гміна	Комуна
Площа країни, тис. км^2	603,7	312,7	450,0
Чисельність населення на 01.01.2004 р., *млн* осіб	47,6	39,0	8,92
Кількість територіальних спільнот низового рівня на 01.01.2004 р., одиниць	11613	2489	288
Середня площа територіальної спільноти низового рівня в країні, км^2	52,0	125,6	1562,5
Середня чисельність населення в територіальній спільноті низового рівня, тис. осіб	4,1	15,7	31,0

Україна, Польща та Швеція значно відрізняються в чисельності, розмірах та кількості мешканців муніципальних утворень. Ці утворення в Україні в 2,4 рази менші, ніж у Польщі, за площею та в 3,8 рази за чисельністю населення. З Швецією ця відмінність є ще разючішою, відповідно, в 30 та 7,6 рази менші. Середня чисельність населення муніципального утворення в Україні не відповідає мінімальному рівню. Процес подрібнення територіальних громад в Україні посилився за останнє десятиріччя: на території України існує 10272 сільські територіальні громади, які в своїй більшості складаються з одного-двох сіл та об'єднують менше однієї тисячі населення. Вирішити цю проблему було покликане проведення адміністративно-територіальної реформи.

Муніципальне утворення як корпорація. Існуючі напрацювання в сфері корпоративного управління [9–12] орієнтуються на характеристику корпоративних відносин у підприємницькому секторі, вивчаючи, в основному, проблеми управління розвитком акціонерних товариств. Такий підхід, на нашу думку, є дещо обмеженим, адже залишає поза сферою наукового пошуку дослідження можливості реалізації засобів корпоративного менеджменту для забезпечення ефективного розвитку соціально-економічних систем, які за своєю сутністю є корпораціями. Вважаємо за необхідне поширити принципи та інструментарій корпоративного управління для забезпечення розвитку муніципальних утворень.

Гіпотеза щодо сприйняття муніципального утворення як корпорації базується на таких вихідних положеннях:

1) муніципальне утворення — це інтегрована сукупність членів територіальної громади, підприємницьких структур, органів місцевого самоврядування, 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 в соціальному прояві;

4) муніципальне утворення володіє певною власністю у фінансовій та матеріальній формах, використання якої повинно забезпечити виконання колективних функцій;

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 та динаміку комплексного розвитку муніципального утворення, зумовлює силу взаємозв'язку між муніципальними підсистемами;

6) муніципальне утворення характеризується наявністю певної корпоративної культури, що зумовлено впливом культурно-історичних, етнічних та ментальних особливостей певної території, місцевими традиціями та звичаями [13, с. 30–31].

Проте становлення муніципального утворення в Україні як класичної корпорації блокують такі причини: відсутність сформованого інституту колективної відповідальності за результати діяльності суб'єктів управлінської підсистеми муніципальних утворень; законодавча неврегламентованість формування та функціонування соціально-економічних систем «територіальна громада» та «муніципальне утворення»; надзвичайно велика чисельність дрібних нежиттєздатних муніципальних утворень; переважання соціальних об'єктів у структурі матеріальної частини комунальної власності сіл, селищ та міст, що зумовлено усуненням територіальних громад від процесу приватизації промислових та аграрних підприємств; домінування наукових уявлень, за якими в комунальній власності не можуть бути об'єкти, функціонування яких не пов'язане з наданням громадських послуг територіальній громаді й спрямоване виключно на отримання прибутку, що суперечить світовому досвіду; управління місцевими фінансами в режимі поточних витрат без урахування необхідності їх використання для реалізації стратегічних цілей; галузевий принцип формування виконавчих органів місцевого самоврядування, що об'єктивно зумовлює відсутність стійкої координації між ними; невисокий професійний рівень

[1] Побудовано з використанням інформаційно-довідкової бази Верховної Ради України.

службовців органів місцевого самоврядування; неструктурованість муніципального господарства як в організаційно-управлінському плані, так і в розрізі форм власності; нерозробленість методологічних засад муніципального корпоративного менеджменту та практичних рекомендацій із застосування його технологій.

Для реалізації потенціалу корпоративного управління на рівні муніципальних утворень, насамперед, необхідно:

змінити ідеологію управління розвитком первинних територіальних формувань в Україні. Вона має виходити з їх розуміння не як адміністративно-територіальних систем, а муніципальних утворень, що є суб'єктами в економічних, соціальних і політичних відносин. Метою управління їх розвитком має стати забезпечення інвестиційної привабливості через використання факторів, що визначають конкурентні переваги території, зумовлюють її конкурентоспроможності у порівнянні з іншими муніципальними утвореннями;

імплементувати в діяльність органів місцевого самоврядування як суб'єкта влади суб'єкта ринкових економічних відносин, громадської інституції, функції муніципального менеджменту, що становлять функціональний механізм корпоративного управління;

впровадити компоненти спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту в процес управління економічним і соціальним розвитком муніципальних утворень;

модифікувати територіальну основу муніципального управління в Україні на основі територіального об'єднання та функціональної інтеграції базових адміністративно-територіальних одиниць;

вивчити та поширити в Україні зарубіжний досвід муніципального корпоративного управління. В країнах Західної Європи та США більшість муніципалітетів мають статус корпорацій, що функціонують як повноправні суб'єкти ринкової економіки з метою отримання економічного ефекту для територіальної громади. Цікавим є досвід Франції, в якій практикується об'єднання комун — створення асоціацій місцевого управління (комунальних синдикатів), що мають статус юридичних осіб, засновниками яких є комуни;

залучити до реалізації виконавчих повноважень органів місцевого самоврядування професійних муніципальних менеджерів, що зумовлює необхідність відкриття спеціальностей «Муніципальне управління» для підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційними рівнями «бакалавр-магістр».

Вироблення практичних механізмів реалізації корпоративного потенціалу муніципальних утворень в Україні становитиме перспективне поле наукових досліджень у сфері пошуку моделі ефективного управління розвитком територій.

Технології і спеціальний економічний інструментарій муніципального менеджменту. Технології муніципального менеджменту в Україні не розвинуті. В роботі органів місцевого самоврядування використовуються фрагментарно лише деякі з відпрацьованих у світовій практиці функцій муніципального менеджменту — контроль, консультування, організація, програмування (що має місце лише в практиці роботи виконавчих комітетів міських рад). В той же час, враховуючи досвід роботи муніципалітетів у зарубіжних країнах, можна окреслити декілька блоків функцій, які доцільно імплементувати в роботу органів влади в муніципальних утвореннях України:

прогностично-планувальний (функції — прогнозування, планування, програмування, стратегічне планування, оперативне планування);

аналітико-інформаційний (функції — моніторинг, проектний аналіз, системний аналіз);

рамково-забезпечуючий (функції — моделювання, регулювання, контроль, мотивація);

системно-упорядковуючий (функції — організація, локальний маркетинг, координація);

інтегративно-допоміжний (функції — соціальна координація, консультування, інвестиційний супровід та координація).

Сучасна ситуація соціально-економічного розвитку, що характеризується швидкими науково-технічними, інноваційними змінами, значним впливом екзогенних глобальних та регіональних чинників, зростанням ринкової конкуренції адміністративно-територіальних утворень, об'єктивно вимагає від останніх формування уміння розробляти і реалізовувати політику свого розвитку таким чином, щоб ефективно та адекватно реагувати на зміну суспільно-політичних, соціально-економічних та інших умов. Це вимагає застосування інструментарію стратегічного управління.

Стратегічне управління — один із системоутворюючих інструментів муніципального менеджменту, який дозволяє забезпечувати ефективний розвиток муніципального утворення в напрямку 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.

Стратегічне управління в муніципальному менеджменті слід розглядати як сукупність інструментів, підходів, принципів процесу управління муніципальним утворенням в умовах нестабільності і невизначеності зовнішнього середовища. Воно може вирішити 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 корегування стратегії розвитку з метою досягнення наперед визначених цілей; забезпечення чіткого усвідомлення цілей діяльності органів управління муніципальним утворенням та підвищення мотивації їх функціонування; посилення зв'язків органів управління муніципальними утвореннями з зовнішнім середовищем та поліпшенням внутрішньої координації їх діяльності; досягнення пріоритетності довгострокових цілей економічного і соціального 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; підвищен-

ня ефективності діяльності органів управління розвитком муніципального утворення.

Новий стан муніципального утворення, як основний об'єкт стратегічного управління, досягається через системне застосування спеціальних інструментів стратегічного управління відповідно до розробленого алгоритму: моніторинг соціально-економічного стану муніципальних утворень; ресурсний аналіз розвитку муніципального утворення; визначення проблем і постановка цілей стратегічного управління; визначення шляхів та засобів досягнення цілей стратегічного управління; застосування механізмів досягнення стратегічних цілей муніципального утворення. Муніципальне утворення повинно ефективно реагувати і пристосовуватись до змін зовнішнього середовища, відповідати його потребам і запитам, створювати умови для свого виживання, досягнення стратегічних цілей розвитку.

Розвиток муніципального утворення як системи детермінується впливом зовнішніх та внутрішніх дестабілізуючих факторів, що зумовлюють появу та поглиблення різноманітних проблемних ситуацій і вимагає *ситуаційного управління.*

Основними елементами ситуаційного підходу в муніципальному управлінні можуть бути наступні: система ситуаційних чинників та умов розвитку; моніторинг відхилень параметрів розвитку муніципальної системи від стандартних (сформованих) орієнтирів; обґрунтування та вибір методів управлінського впливу, адекватних ситуації, що склалась; аналіз технологічного та інформаційно-комунікативного забезпечення прийняття та реалізації управлінських рішень (на предмет можливості створення спеціальних організаційних структур ситуаційного управління); вивчення керованої та керуючої підсистем муніципального менеджменту, їх поведінки в конкретній ситуації в процесі прийняття та реалізації управлінських рішень.

Муніципальний менеджмент має опиратися на *спеціальний економічний інструментарій*, який дещо відрізняється від інструментарію менеджменту організацій. На наш погляд, в його структурі слід виокремити: стратегічне планування; використання маркетингових інструментів; проектний менеджмент; управління муніципальними логістичними системами; менеджмент ризиків у муніципальному управлінні; антикризове управління розвитком муніципальних утворень; фінансовий менеджмент як управління фінансовими ресурсами муніципального утворення; кадровий менеджмент; інформаційні технології в муніципальному менеджменті.

Стратегічне планування 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. Стратегічне планування розвитку муніципального утворення з'явилося порівняно недавно: в США — на початку 70-х років, у країнах Західної Європи — в середині 80-х років XX століття. Як одна з найважливіших функцій місцевих органів влади в зарубіжних країнах воно має демократичну сутність, оскільки дозволяє залучити населення до муніципального управління.

Розробляючи стратегію розвитку муніципального утворення, муніципальний менеджер повинен дати відповідь на два питання: для чого формується стратегічний план та чиї цілі слід врахувати? Враховуючи вказані установки, в США, наприклад, визначають три типи можливих стратегій розвитку муніципального утворення: технологічно-можливі стратегії; економічно-можливі стратегії; соціально-можливі стратегії.

Впроваджуючи в практику роботи органів місцевого самоврядування стратегічне планування, слід врахувати, що в муніципальному менеджменті зарубіжних країн використовують різноманітні алгоритми стратегічного планування: алгоритм Бейлі (США); багатоступеневе планування (використовується Агентством муніципального розвитку США); модель Мейерсона; метрополітенське планування Хейвуда (Канада).

Серед вітчизняних алгоритмів стратегічного планування найбільш методологічно цілісними є алгоритми, які використовувалися в процесі розроблення стратегічних планів розвитку міст Дніпропетровськ, 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.

В муніципальному менеджменті *маркетинг* — це інструмент навігації руху і функціонування муніципального утворення. У центрі маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування знаходиться населення муніципального утворення, на підвищення якості життя якого спрямовані маркетингові зусилля.

Технології муніципального маркетингу спрямовуються на оцінку інвестиційної привабливості муніципальних утворень, що визначається їх конкурентними перевагами. 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. Маркетингові інструменти використовуються також для забезпечення зв'язків органів місцевого самоврядування з громадськістю.

З точки зору програмно-цільового підходу розвиток муніципального утворення може розглядатись як сукупність проектів з конкретними цілями, ресурсами та часовими рамками. *Муніципальний проект* — це проект, що змінює окремі елементи чи всю муніципальну систему. Складність цієї системи відображається в розрізі різних проектів, що класифікуються за різними ознаками і дозволяють застосувати механізм структуризації портфеля муніципальних проектів. Предметна сфера управління муніципальними проектами складається з чотирьох елементів: управління якістю, змінами, контрактами та оперативне управління. Учасниками муніципального проекту можуть бути замовники, забудовники (підрядники), банки, страхові компанії, консалтингові та інвестиційні компанії, органи місцевого самоврядування. Основна проблема реалізації муніципального проекту — його ресурсна, зокрема фінансова забезпеченість.

Об'єктом системи *муніципальної логістики* є потоки, що формуються як всередині муніципального утворення, так і між ним і зовнішнім середовищем. За характером функцій, що виконуються на муніципальному рівні, слід розрізняти: а) логістику постачання (пов'язана з постачанням муніципального утворення та організацій, розташованих на його території, різноманітними ресурсами); б) логістику виробництва (орієнтується на управління ресурсними потоками в процесі виробництва товарів та надання послуг в муніципальному утворенні); в) логістику розподілу (характеризує ресурсні потоки, які виникають у процесі просування виробленого продукту від виробника до споживача); г) логістику маркетингу (покликана дати відповідь на запитання, як забезпечити оптимальне співвідношення вартості постачання продукту до споживача із часом доставки); д) логістику складського господарства (предметом є визначення оптимального розміру страхового запасу ресурсів в організації доцільної мережі розташування складів на території муніципального утворення). За характером ресурсних потоків можна виокремити: а) товарну логістику (вивчає канали та напрямки руху товарів у муніципальному утворенні); б) фінансову логістику (використовується в процесі управління фінансовими потоками, що виникають у муніципальному утворенні, наприклад, у процесі фінансування діяльності комунальних установ); в) інформаційну логістику (завданням є визначення найкращої структури інформаційних каналів у муніципальному утворенні з метою забезпечення його інформаційної безпеки).

У процесі муніципального управління неможливо врахувати всі фактори зовнішнього та внутрішнього середовища й спрогнозувати їх зміну. Тому завжди буде існувати ризик прийняття та реалізації неправильного управлінського рішення. Ризики є неминучими обмеженнями розвитку муніципального утворення, але їх необхідно враховувати і, по можливості, зменшувати їх негативні наслідки, що вимагає муніципального ризик-менеджменту. Реакція на ризики може бути: активною у формі: ліквідації (усунення) ризику; запобігання чи скорочення втрат від ризику; страхування; передачі ризику; пасивною у вигляді поглинання ризику. Вибір методу залежить від величини втрат від виникнення ризикових обставин.

Інструменти муніципального менеджменту покликані попереджувати та не допускати кризовий стан муніципального утворення. Криза є однією з фаз життєвого циклу муніципального утворення як мезосистеми, умовою його розвитку. З метою виходу з кризового стану органи місцевого самоврядування повинні використовувати *механізм антикризового управління* муніципальним утворенням, муніципальними підприємствами, підсистемами муніципального утворення за певним алгоритмом. Він передбачає сім основних складових управлінських дій, кожній з яких відповідає певний набір інструментів: глибока фінансова діагностика банкрутства; визначення масштабу загрози кризового стану; виявлення факторів банкрутства, що визначають кризовий стан, оцінка ситуації всередині системи та зовнішнього середовища; формування концепції та цілей антикризового управління; визначення заходів антикризового управління; план антикризового управління; реалізація заходів.

Муніципальний фінансовий менеджмент — це управління муніципальними фінансовими потоками і фінансовими відносинами, що виникають у процесі руху фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування, органами державної виконавчої влади і суб'єктами господарювання. Суб'єктами муніципального фінансового менеджменту в Україні є фінансові управління (відділи) органів місцевого самоврядування та місцеві відділення державного казначейства. Функції суб'єктів муніципального фінансового менеджменту слід розглядати як вид управлінської діяльності зі збору, систематизації, передачі, зберігання фінансової інформації, а також з вироблення та прийняття управлінських рішень. Рушійною ланкою муніципального фінансового менеджменту є муніципальний фінансовий механізм — система фінансових методів, фінансових інструментів (важелів) та їх нормативно-правового, організаційного та інформаційного забезпечення.

Серед технологій муніципального фінансового менеджменту вирізняється за своєю поширеністю муніципальна позика. Муніципальна позика — це сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними і юридичними особами — з другого, за яких місцеве самоврядування виступає в якості позичальника, випускаючи в обіг облігації місцевої позики. Муніципальна позика, як правило, застосовується для реалізації інвестиційних проектів у муніципальному утворенні. В США, наприклад, муніципальна позика є одним із джерел залучення фінансових ресурсів у муніципальному утворенні. Вона використовується для інвестування довгострокових програм (фінансування будівництва, реконструкції об'єктів комунальної власності). В Україні ще не знайшла достатнього поширення.

Кадровий менеджмент — один із 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.

Відповідно до специфіки розвитку муніципальних утворень та діючої нормативно-правової бази, визначаються такі особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні:

формування представницьких органів та посад в органах місцевого самоврядування здійснюється територіального громадою муніципального утворення на виборних засадах. Це зумовлює імовірність обрання керівником органу самоврядування громадсько-політичного чи культурно-просвітницького діяча, що не є управлінцем (муніципальним менеджером). У даному контексті зростає потреба у 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 в 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 обіймають громадяни, які володіють різним освітньо-кваліфікаційним рівнем, 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.

У цілому сукупність зазначених ознак обумовлює необхідність формування високої управлінської та юридичної культури кадрів.

Одним із найважливіших чинників, який повинен забезпечити підвищення дієвості органів місцевого самоврядування, є впровадження в сферу діяльності органів управління муніципальними утвореннями інформаційних технологій, покликаних змінити характер їх роботи, посиливши її аналітичну складову в процесі прийняття управлінських рішень. Інформаційні технології в муніципальному менеджменті слід розглядати як способи і методи отримання, збору, пошуку, передачі, опрацювання, зберігання, накопичення, поширення і тиражування інформації, необхідної для здійснення муніципального менеджменту з метою забезпечення економічного і соціального розвитку муніципальних утворень.

Для забезпечення взаємозв'язку органів влади різних рівнів і громадян в Україні у 2000 році було видано Указ Президента «Про заходи для розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет і забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні». Цим указом передбачено широке використання інтернет-технологій для забезпечення інформаційної взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з населенням і бізнесовими структурами, тобто передбачено умови формування так званого «електронного урядування».

Формою використання «електронного урядування» в системі муніципального менеджменту може стати створення так званого «електронного муніципалітету». Функціонування електронного муніципалітету дозволило б створити додаткові можливості розвитку муніципального утворення щодо: підвищення конкурентного потенціалу та інвестиційної привабливості муніципального утворення; підвищення якості взаємовідносин органів місцевого самоврядування з громадянами, бізнесовими структурами та громадськими організаціями; проведення електронного збору спонсорських допомог, залучення інвестицій в 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.

Ресурсне забезпечення муніципального утворення. Якщо мова йде про орган місцевого самоврядування як організацію, то ми повинні усвідомити її місію — розвиток територіальної громади, задоволення її потреб у благах, послугах, безпечних умовах життя. Для виконання цієї місії територіальна громада (орган місцевого самоврядування) використовує ресурс муніципального утворення.

Слід розрізняти ресурс муніципального утворення і ресурс органу місцевого самоврядування. З позиції суб'єктів, що володіють ресурсами, поняття ресурс муніципального утворення є ширше, ніж ресурс органу місцевого самоврядування, і включає в себе: ресурси органу місцевого самоврядування; ресурси, що є у розпорядженні державних підприємств і організацій, які знаходяться на території муніципального утворення; ресурси домашніх господарств на території муніципального утворення; ресурси громадських організацій на території муніципального утворення; ресурси релігійних конфесій на території муніципального утворення; ресурс інших країн, що є на території муніципального утворення (комерційні представництва ТНК, СП).

За споживчими характеристиками в процесі забезпечення функціонування і розвитку муніципального утворення слід розрізняти:

— територіально-просторовий ресурс (територія, яка може використовуватись під різні види виробничої діяльності, створення умов життя (під житлову забудову, зони відпочинку, водоймища, транспортні магістралі, під виробничі і соціальні об'єкти);

— природний ресурс (природні ресурси (земельні, водні, родовища корисних копалин, ліси, водоймища, луки тощо);

— екологічний ресурс (техногенна місткість території, допустимий рівень антропогенного навантаження);

— демографічний ресурс, трудові ресурси (населення за його статево-віковим складом, трудові ресурси, що розміщені на території + прилучені трудові ресурси за рахунок маятникової міграції);

— інформаційний ресурс (телебачення, преса, радіо, інтернет-ресурс (інтернет, екстранет);

— фінансові ресурси (місцевий бюджет, фінансові ресурси підприємств комунальної власності, кредити, дотації вищестоящих бюджетів та інші трансферти, муніципальна позика тощо);

— ресурс ринкової інфраструктури (сукупність об'єктів ринкової інфрастуктури);

— управлінський ресурс (потенціал органів місцевого самоврядування);

— матеріальні ресурси (товари, що використовуються для забезпечення потреб муніципального утворення в товарах і послугах).

Традиційно в якості ресурсу муніципального утворення розглядають місцевий бюджет, потенціал підприємств місцевого господарства. Підхід, запропонований нами, дозволяє всесторонньо врахувати можливості муніципального утворення на даний час.

Результатом інституційної трансформації в муніципальних утвореннях в Україні стало: становлення інституту послуг комунальної власності (розщеплення економічного ресурсу); зміцнення місцевих бюджетів; розвиток системи кредитування, муніципальні позики. Проте проблема нестачі ресурсу залишається. Вона обумовлена такими головними причинами: недостатнє використання або неефективне використання наявного потенціалу; об'єктивна недостатність ресурсу в зв'язку із специфічністю умов розвитку території (муніципальні утворення сільські, в гірських районах, монофункціональні міста); диспропорція між розподілом повноважень і розподілом фінансових ресурсів.

У сучасних умовах проблема нестачі ресурсу органу місцевого самоврядування може вирішуватися через залучення інших ресурсів муніципального утворення. Основними шляхами розв'язання проблеми нестачі ресурсів муніципального утворення, на наш погляд, можуть стати:

• формування суспільно-добровільного сектора економіки (коли громадяни об'єднують власні кошти для розв'язання проблеми нестачі ресурсів — ця тенденція характерна для багатьох демократичних країн);

• зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів через удосконалення бюджетної податкової політики;

• застосування всіх можливих способів ефективного використання комунальної власності (оренда, застава, іпотека, приватизація, реприватизація, передача тощо);

• отримання ефекту синергії в результаті розробки і реалізації стратегії розвитку муніципального утворення;

• ресурсна інтеграція.

Мають бути вибудовані стрункі системи ресурсного аналізу і контролю ресурсів муніципального утворення. *Ресурсний аналіз* слід розглядати як сукупність взаємодоповнюючих процедур: аналіз інформації про всі види ресурсів муніципального утворення, їх рух, ефективність використання, виявлення впливу макро-, мезо- та мікросередовища на ресурсне забезпечення, ресурсне обґрунтування стратегій розвитку муніципального утворення, оцінка конкурентних переваг території.

Актуалізується проблема змісту і функцій контролю. *Контроль використання ресурсів* повинен, на нашу думку, включати: внутрішній управлінський контроль використання ресурсів; функціональний аналіз (з метою оцінки ефективності використання управлінського ресурсу); контроль використання бюджетних коштів; аудит видатків бюджету; контроль використання земельних ресурсів; контроль ефективності використання об'єктів комунальної власності; екологічний контроль; інші види фінансового, банківського, управлінського контролю.

Таким чином, може бути побудована адекватна потребам муніципального утворення і його представницьким органам система управління, яка доповнить і логічно завершить спроби упорядкування адміністративно-територіального устрою України, спрямована на збереження умов розвитку територіальної громади, доступності і якості надання послуг.

Література

1. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи.— К.: Стилос, 1997.— 232 с.

2. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія.— К.: Ін-Юре, 2003.— 512 с.

3. Корнієнко М. Місцеве самоврядування // Демократичні зошити.— Випуск 7.— 36 с.

4. Кравченко В., Пітцик М., Салій І. Основи муніципального менеджменту: Навчальний посібник.— К.: Атіка-Н, 2003.— 304 с.

5. Місцеве самоврядування: організація роботи сільського, селищного голови / За заг. Ред. А. Чемериса.— Львів: Ліга-Прес, 1999.— 320 с.

6. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика).— К.: НІОС, 2000.— 384 с.

7. Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР». 12.03.1981 р.— К., 1981 р.

8. Мельник А., Монастирський Г. Концептуально-правові засади побудови технологій управління муніципальними утвореннями.— Вісник ТАНГ.— 2005.— № 3.— С. 7–25.

9. Задихайло Д. В., Кібенко О. Р., Назарова Г. В. Корпоративне управління: Навчальний посібник.— Х.: Еспада, 2003.— 688 с.

10. Козаченко А. В., Воронкова А. Е., Коренева Е. Н. Основы корпоративного управления.— Луганск: Изд-во СУНУ, 2001.— 479 с.

11. Шеин В. И. Корпоративный менеджмент: опыт России и США.— М.: ОАО «Типография «Новости», 2000.— 278 с.

12. Євтушевський В. А. Основи корпоративного управління.— К.: Знання-Прес, 2002.— 317 с.

13. Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л. Муніципальне утворення як корпорація: організаційні та правові проблеми становлення // Розвиток корпоративного управління в глобальному середовищі: Тези доповідей науково-практичної конференції.— Тернопіль.: ТАНГ, 2004.— С. 30–33.