

РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА І РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Алла МЕЛЬНИК, Григорій МОНАСТИРСЬКИЙ

ІНСТИТУЦІЙНІ БАР'ЄРИ ВПРОВАДЖЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ МУНІЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено теоретико-методологічну сутність спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту як інноваційного механізму управління розвитком територіальних спільнот низового рівня. Проаналізовано організаційні, правові та фінансово-економічні причини, котрі блокують можливість його комплексного впровадження в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування. Запропоновано шляхи формування інституційної бази імплементації спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту для підвищення ефективності управлінських впливів з боку органів місцевої представницької влади.

Вступ

В умовах визнання інноваційності основним принципом стратегії економічного та соціального розвитку України особливого значення набуває проблема пошуку ефективних механізмів управління розвитком територіальних систем первинного, регіонального та національного рівнів.

У цьому контексті посиленої уваги вимагає рівень базових територіальних утворень – сіл, селищ і міст, нинішня модель управління розвитком яких характеризується консервативністю та інертністю. В Україні відсутні фундаментальні наукові дослідження проблеми забезпечення комплексного розвитку територій низового рівня як у теоретико-методологічному, так і в практичному аспектах. У працях Р. Брусак, Г. Дробенка, О. Невелева, І. Салія, Ю. Свірського, Ю. Шарова [1; 2; 3; 4] досліджуються лише окремі функціональні механізми управління розвитком міст. Управління ж розвитком сільських поселень вивчається з позиції ідентифікації села та сільського господарства, що значно обмежує простір пошуку шляхів забезпечення економічного розвитку сільських територіальних систем для створення умов соціального прогресу на селі [5; 6]. Зі сфери наукових досліджень випала проблема забезпечення управління економічним і соціальним розвитком

селищ. Єдиний вітчизняний навчальний посібник із муніципального менеджменту за редакцією В. Кравченка розглядає управління розвитком базових адміністративно-територіальних одиниць як юридично-правове явище [7], що не забезпечує системного підходу до розуміння первинних територіальних спільнот як полівекторних систем. Праці зарубіжних вчених [8; 9; 10; 11; 12; 13; 14] не можна повною мірою адаптувати до вітчизняних економічних, соціальних, політичних та історико-національних умов. Комплексне використання цих напрацювань у нашій державі є обмеженим внаслідок значних інституційних відмінностей між Україною та європейськими країнами.

Завданням нашого дослідження є вивчення можливостей застосування інноваційних підходів до управління економічним і соціальним розвитком територіальних утворень низового рівня в Україні та виявлення бар'єрів, які гальмують ефективність цього процесу, що є необхідною передумовою формування дієвих заходів для їх усунення.

Теоретичні засади застосування спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту

Врахування зарубіжного досвіду муніципального управління, необхідність формування нової парадигми управління територіальним розвитком вимагає запровадження механізму муніципального менеджменту в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування, ядром якого є спеціальний економічний інструментарій як засіб реалізації самоврядного регулювання економічним і соціальним розвитком сіл, селищ і міст [15], що в зарубіжних країнах формують інтегровану систему муніципальних утворень. Муніципальний менеджмент – це форма забезпечення ефективного управління комплексним розвитком первинних територіальних утворень. Як і будь-який інший вид менеджменту, він реалізується за допомогою інструментів, котрі в сукупності становлять спеціальний економічний інструментарій. Спеціальний економічний інструментарій муніципального менеджменту є комплексною системою взаємопов'язаних і взаємозалежних інструментів, застосування яких спрямоване на ефективне досягнення стратегії розвитку муніципальних утворень. Необхідність формування конкретних практичних пропозицій із цілеспрямованого впровадження інструментарію муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування вимагає дослідження можливості його структуризації, яку ми пропонуємо здійснювати з позиції врахування ресурсно-функціональних компонент розвитку муніципальної системи в умовах мінливого висококонкурентного середовища (табл. 1). Кожен з інструментів спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту реалізується за допомогою комплексу технологій, що становить проблемне поле окремого наукового дослідження.

Необхідною основою для імплементації спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування є:

1. Дотримання принципу ефективності управління розвитком базових територіальних спільнот шляхом раціонального використання місцевих ресурсів і формування взаємовигідних двосторонніх зв'язків із зовнішнім середовищем для забезпечення соціального добробуту членів територіальних громад як основної

мети розвитку кожної соціально-економічної системи. Ефективність управління розвитком муніципальних утворень передбачає врахування необхідності розвитку муніципальних систем у рамках стратегічних орієнтирів розвитку територіальних систем вищого ієрархічного порядку, що випливає із засад функціонування надскладних організацій з метою збереження їх стабільності і цілісності.

Таблиця 1

Елементи спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту

Елемент інструментарію	Зміст елементу	Значення та перспективи впровадження елементу для забезпечення економічного та соціального розвитку територій низового рівня
1	2	3
Стратегічне управління	Формування цілісної системи вироблення та реалізації стратегії розвитку муніципального утворення на основі визначення довгострокових пріоритетів	Забезпечення програмованості та визначеності розвитку муніципального утворення на основі максимальної реалізації конкурентних переваг
Муніципальний фінансовий менеджмент	Управління муніципальними фінансовими ресурсами та фінансовими відносинами, які виникають у процесі їх руху	Створення системи прозорості руху фінансових потоків між суб'єктами муніципальних відносин та збалансування дотаційних і прибуткових сфер муніципального господарства
Муніципальна логістика	Управління рухом матеріальних, фінансових та інформаційних потоків у муніципальному утворенні	Усунення бар'єрів в процесі руху ресурсопотоків за оптимальними траєкторіями
Муніципальний маркетинг	Комплексна система одержання інформації про стан певних підсистем муніципального утворення, забезпечення його просування в умовах жорсткої конкуренції на основі реалізації конкурентних переваг	Орієнтація процесу надання членам територіальної громади громадських послуг на потреби окремих сегментів, потрібної якості, якнайкраще, за вигідних умов і в потрібний час; інформування суб'єктів господарювання про кон'юнктуру локального ринку, про конкурентні переваги муніципального утворення
Проектний менеджмент	Забезпечення комплексного розвитку муніципального утворення як складної системи проектів з конкретними цілями, ресурсами і часовими рамками	Узгодження інтересів органів місцевого самоврядування, кредитних установ, підприємницьких структур і громадських організацій у процесі вибору та реалізації муніципальних проектів на основі взаємовигідного співробітництва, економічної доцільності та соціальної ефективності

Продовження таблиці 1

1	2	3
Кадровий менеджмент	Формування адекватної системи управління кадровим забезпеченням органів місцевого самоврядування на основі врахування пріоритетності людського фактору в процесі реалізації цілей розвитку муніципального утворення	Залучення професійних муніципальних менеджерів у процес забезпечення економічного та соціального розвитку муніципального утворення, постійне зростання кваліфікації кадрового персоналу органів місцевого самоврядування
Інформаційні технології	Використання сучасних інформаційних розробок на основі формування локальних комп'ютерних мереж з їх подальшою інтеграцією в глобальне інформаційне середовище	Інформатизація та автоматизація процесу управління розвитком муніципального утворення на основі формування моделі "електронного муніципалітету"
Ризик-менеджмент	Зменшення чи усунення впливу зовнішніх і внутрішніх ризиків розвитку муніципального утворення в умовах невизначеності	Забезпечення стабільності розвитку муніципального утворення та його підсистем, зменшення можливих втрат муніципальних ресурсів
Антикризове управління	Згладжування циклічних коливань розвитку муніципальної системи з метою попередження кризових ситуацій	Усунення потенційних чинників виникнення криз, забезпечення зростання привабливості муніципального утворення
Ситуаційне муніципальне управління	Застосування інструментів муніципального менеджменту з урахуванням характеристик конкретного муніципального утворення та стану зовнішнього середовища	Формування спеціального набору інструментів муніципального менеджменту для кожного муніципального утворення в конкретний момент часу

*Примітка. Складено авторами.

2. Теоретико-правове розуміння та створення умов для формування і функціонування муніципальних утворень як корпоративних суб'єктів ринкових відносин, що дозволяє їм 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). Гіпотеза щодо розуміння муніципального утворення як корпорації базується на таких вихідних положеннях:

- 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;

- центральним і необхідним компонентом муніципального утворення є людина, що характеризує його як соціальну організацію;
- кожен із суб'єктів муніципального утворення, функціонуючи в його територіально-просторових, правових і ресурсних рамках, прагне отримати певну вигоду, своєрідний дивіденд як в економічному, так і соціальному прояві;
- муніципальне утворення володіє певною власністю у фінансовій і матеріальній формах, використання якої повинно забезпечити виконання колективних функцій;
- 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;
- муніципальне утворення характеризується певною корпоративною культурою, що зумовлено впливом культурно-історичних, етнічних і ментальних особливостей певної території, місцевими традиціями та звичаями.

3. Формування належного ресурсного забезпечення права територіальної громади на самоврядування, що є необхідною умовою його фінансово-економічної автономії, дотримання якої гарантується Європейською хартією місцевого самоврядування. Основу ресурсного забезпечення місцевого самоврядування повинна складати економічна база, що формується комунальною (муніципальною) власністю. Відповідно до загальних підходів до розуміння власності, комунальну власність можна розглядати з трьох позицій:

- як правову категорію. З цієї позиції комунальна власність – це право територіальної громади володіти, доцільно, економічно й ефективно користуватися та розпоряджатися на свій розсуд і у власних інтересах майном, що належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування;
- як соціально-економічну категорію. В цьому контексті комунальна власність – це певне визначене і конкретне майно, фінансові та інші ресурси, що належать територіальній громаді. З такої точки зору комунальна власність виступає як об'єкт, здатний задовольняти соціально-культурні й економічні потреби локальної спільноти, в т. ч. приносити їй доходи, що спрямовуються на розвиток територіального утворення. Залежно від економічної спроможності комунальна власність може бути трьох видів: прибуткова, від використання якої можна отримати додаткові фінансові ресурси (наявність цієї складової визначає можливість функціонування муніципального утворення як корпорації, створює об'єктивні передумови для застосування процедур і технологій ризик-менеджменту та антикризового управління); нейтральна, що забезпечує лише покриття витрат на її утримання; дотаційна, яка потребує цільового фінансування з місцевого бюджету чи інших джерел і створює специфічний соціальний продукт, призначений забезпечити державні соціальні гарантії;
- як політичну категорію. Комунальна власність у цьому випадку – це невід'ємний атрибут місцевого самоврядування, без чого воно є псевдodemократичним недієздатним утворенням.

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

Проблеми впровадження інструментарію муніципального менеджменту в Україні

Комплексний аналіз практики управління розвитком первинних територіальних утворень в Україні вказує на те, що в діяльності вітчизняних органів місцевого самоврядування застосовуються лише окремі технології спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту. Так, в останні роки набула поширення розробка стратегічних планів соціально-економічного розвитку міст (Дніпропетровськ, Комсомольськ, Іллічівськ), що є ознакою забезпечення цілеспрямованості динаміки міських систем у рамках довгострокових орієнтирів. Однак, 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 90-і роки минулого століття в містах Івано-Франківську, Одесі та Харкові проводився експеримент щодо впровадження облігацій місцевої позики, але ця технологія муніципального фінансового менеджменту не набула значного поширення через відсутність нормативно-правової бази та низьку ліквідність об'єктів комунальної власності. Просування окремих міст як туристичних центрів (Ялта, Івано-Франківськ, Трускавець) шляхом активної реклами їх конкурентних рекреаційних переваг є проявом застосування елементів муніципального (локального) маркетингу [16]. Дослідження показує, що практично не використовуються технології муніципальної логістики, проектного менеджменту, ризик-менеджменту та антикризового управління.

Системне впровадження елементів інструментарію муніципального менеджменту блокується низкою організаційних, правових і фінансово-економічних проблем, що формують інституційні бар'єри застосування інноваційних підходів в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в процесі забезпечення економічного та соціального розвитку сіл, селищ і міст.

Застосування переважно галузевого, а не функціонального підходу в процесі формування виконавчих органів місцевого самоврядування на низовому рівні не дозволяє сконцентрувати діяльність із реалізації інструментів муніципального менеджменту для забезпечення управління розвитком первинних адміністративно-територіальних утворень як систем у рамках окремих підрозділів. Так, аналіз організаційної структури виконавчих органів міських рад обласних центрів України показує, що в ній домінують підрозділи, створені за галузевою ознакою: управління транспорту, житлово-комунального господарства, торгівлі, промисловості.

Недосконалою та неструктурованою є законодавча база місцевого самоврядування. Так, Конституція України, проголосивши право на місцеве самоврядування, заклала правові умови, які гальмують становлення ефективного місцевого самоврядування. Вона практично заблокувала можливість формування дієздатної базової територіальної спільноти, ініціювала парцелізацію територіальних громад. Давши визначення місцевого самоврядування, законодавець обмежив

територіальну основу функціонування громади населеними пунктами, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, крім добровільного об'єднання жителів кількох сіл [19]. Таким чином, Конституція встановила бар'єр для формування повноцінної громади, надавши право первинним спільнотам на самоврядування, але не передбачивши механізм реалізації цього права як реальної можливості. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" містить ряд суперечливих положень, що позначається на ефективності управління розвитком первинних адміністративно-територіальних утворень [20]. Зокрема, цей закон повноваження місцевих рад та їх виконавчих органів у селах, селищах і містах визначив узагальнено, не враховуючи різні ресурсні можливості та об'єктивні потреби сільських рад із населенням до кількох сотень осіб і міст-мільйонерів, хоча навіть у радянський період декларативне самоврядування на всіх рівнях регулювалося окремими законами, що намагалися визначити предмети відання кожної ланки системи рад відповідно до їх територіально-просторових, соціально-економічних і ресурсних характеристик. Прийняті в Україні в 2001 р. Земельний і Бюджетний кодекси, попри всю їх прогресивність, містять низку положень, які гальмують формування фінансово-економічної основи впровадження спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту. Запропонована Бюджетним кодексом схема міжбюджетних відносин законодавчо закріпила існуючу практику суб'єктивності і залишковості при формуванні сільських, селищних і міст районного підпорядкування бюджетів, передбачивши проведення розподілу державних дотацій районними радами [21]. Земельний кодекс обмежив повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами, розміщеними на адміністративній території відповідної ради, заблокував формування ефективно керованої системи земельних ресурсів. Згідно зі статтею 12 перехідних положень цього кодексу розпорядження землями за межами населених пунктів до розмежування земель державної та комунальної власності здійснюють районні державні адміністрації [22]. Це положення порушує засади первинного управління територіями, не відповідає Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Багато положень нормативних актів, що стосуються управління розвитком територіальних спільнот низового рівня, неможливо реалізувати внаслідок їх двозначності, відсутності алгоритмів практичного втілення. Зокрема, досі відсутні наукові коментарі Земельного та Бюджетного кодексів України як методологічна база діяльності органів місцевого самоврядування у відповідній сфері.

Об'єктивним бар'єром упровадження інноваційних технологій муніципального менеджменту в нашій країні є надзвичайна подрібненість територіальних громад, що простежується в процесі компаративного аналізу базових територіальних спільнот України, Польщі та Швеції. Ці країни дуже відрізняються у чисельності та розмірах територіальних спільнот низового рівня і кількість їх мешканців. Базові спільноти в Україні менші, ніж у Польщі, в 2,4 разу за площею та в 3,7 разу за кількістю населення. Зі Швецією ця відмінність ще разючіша – відповідно в 30 і 7,4 разу менше. До того ж, навіть з урахуванням існування великих міських територіальних громад, середня кількість населення в територіальній спільноті низового рівня в Україні не відповідає мінімальному рівню, який, за розрахунками

фахівців Світового банку, має становити не менше 5–6 тис. осіб [16]. Процес поділення територіальних громад в Україні посилюється за останнє десятиріччя: на території нашої держави існує 10623 сільські територіальні громади, які в своїй більшості складаються з одного-двох сіл та об'єднують менше 1 тис. населення. Сільські територіальні громади, навіть при досконалій податковій системі, ефективному механізмі міжбюджетних відносин і за умови зарахування до місцевого бюджету всіх видів податків, сплачених на підвідомчих територіях, не можуть забезпечити доходами видатки, виконуючи покладені на них Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" функції та повноваження.

Як показує аналіз економічної бази місцевого самоврядування в Україні, організаційна дефектність первинних органів представницької влади посилюється ресурсною неспроможністю. Зокрема, в 2003 р. у Тернопільській області в середньому на один сільський бюджет припадало 30,2 тис. грн. власних доходів, на селищний і міст районного значення бюджету – відповідно 454,7 тис. грн. і 1445,7 тис. грн.; коефіцієнт дотаційності сільських бюджетів становив 59,9%, селищних – 20,8%, бюджетів міст районного підпорядкування – 7,9%. Низькою є частка надходжень від місцевих податків і зборів у загальній структурі доходів місцевого бюджету. Так, у 2003 р. рівень надходжень від зазначених фіскальних платежів у консолідованих доходах бюджетів місцевого самоврядування Тернопільської області становив 4,2% [17].

Примусове переведення всіх місцевих бюджетів на казначейське виконання спричинило зниження мобільності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, посилює регламентованість і бюрократичність бюджетного процесу на первинному рівні. Це заблокувало можливість застосування прогресивних технологій муніципального фінансового менеджменту – бюджетування, муніципальної позики, фінансового контролінгу та муніципального кредитування. Так, застосування технології бюджетування передбачає можливість оперативного перенаправлення руху фінансових потоків у рамках місцевого бюджету, що суперечить принципам функціонування системи органів державного казначейства.

Невисоким є професійний рівень службовців органів місцевого самоврядування. Професійна та загальна освітня підготовка більшості службовців місцевого самоврядування не відповідає сучасним вимогам і не дозволяє їм сповна використовувати теоретичні та практичні механізми реалізації комплексу управлінських повноважень на основі застосування інструментарію муніципального менеджменту. Так, із 67660 посадових осіб місцевого самоврядування станом на 1 січня 2003 р. повну вищу освіту мали лише 42190 осіб, тобто лише 62,4% від загальної кількості. В Україні лише 7% сільських, селищних і міських голів мають фахову спеціальну освіту, що відповідає функціональному змістові управління територіальним розвитком [16]. У цьому контексті слід зазначити, що впроваджена нині в Україні практика навчання службовців органів місцевого самоврядування за магістерським напрямком "державна служба" є, на нашу думку, тимчасово-вимушеним явищем, оскільки підготовка спеціалістів у сфері місцевого самоврядування потребує спеціального підходу, який відрізняється від підходу до формування фахівців для роботи в органах державного управління. Це впливає

з розуміння державної влади та місцевого самоврядування як двох невід'ємних і відносно самостійних інститутів єдиного комплексу владного механізму в країні, що мають свої, напрацьовані світовим досвідом функції та повноваження. В Росії, Польщі, Чехії, країнах Балтії йде розмежування підготовки спеціалістів для органів виконавчої та представницької влади за фаховими напрямками – відповідно "державне управління" та "муніципальне управління".

Упровадження локального маркетингу, муніципальної логістики, антикризового управління потребує належного рівня інформаційно-аналітичного забезпечення компетенційної сфери органів місцевого самоврядування, що сьогодні характеризується недосконалістю інформаційної бази, яка формується органами регіональної статистики. Інформаційний продукт органів статистики не відповідає критеріям адекватності, оперативності і достовірності, не містить інформації про соціальний та економічний розвиток первинних територіальних громад. Так, аналізуючи економічну підсистему населених пунктів, органи статистики не беруть до уваги показники діяльності, зокрема обсяги реалізованої продукції суб'єктів господарювання, які функціонують на території муніципального утворення і надають різноманітні платні послуги населенню, але не зареєстровані як підприємці; органи соціальної підсистеми – споживання послуг, що надаються закладами соціальної сфери за територіально-просторовим критерієм; органи соціально-трудова підсистеми – кількості осіб, котрі виїхали на роботу за кордон і працівників, зайнятих на сезонних роботах. Поглибленню проблеми інформатизації місцевого самоврядування сприяє також низька забезпеченість комп'ютерною технікою та програмними продуктами управлінської діяльності його представницьких і виконавчих органів. Так, в Україні лише 21% сільських рад забезпечено комп'ютерною технікою, 27% виконавчих органів сільських, селищних і міст районного підпорядкування рад інтегровано в мережу Інтернет [16].

Без комплексного науково обґрунтованого підходу до вирішення вказаних проблем неможливим є формування ефективної системи управління економічним і соціальним розвитком територіальних спільнот низового рівня, зростає ймовірність поглиблення залежності органів місцевого самоврядування від органів державного управління та нездатності ними належно виконувати свої функції і повноваження.

Шляхи подолання бар'єрів імплементації інструментарію муніципального менеджменту

Забезпечення організаційних, нормативно-правових і ресурсних передумов імплементації спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування можливе на основі реалізації таких напрямків:

1. Закріплення в Конституції України та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" права територіальних громад будь-яких населених пунктів на об'єднання з метою формування життєздатної територіальної громади. Таке об'єднання може відбуватись у двох формах:

- територіальне (унітарне) об'єднання, коли територіальні громади близько розташованих сіл, міст, селищ і прилеглих сіл формують єдину територіальну громаду та спільні органи місцевого самоврядування. Інтереси окремих поселень,

що входять до її складу, повинні представляти депутати місцевої ради, обрані від цього населеного пункту;

- функціональне (федеративне) об'єднання. Територіальні громади різних населених пунктів інтегрують фінансово-матеріальні зусилля для виконання лише певних функцій, залишаючись самостійними громадами з автономними органами місцевого самоврядування. Така консолідація ресурсів може використовуватися для утримання декількох громадами повноцінної середньої школи з сучасним техніко-методичним забезпеченням (передбачивши підвезення на навчання дітей із віддалених поселень), дільничної лікарні, центру культури; будівництва газопроводу, дороги з твердим покриттям; формування міжкомунального підприємства для надання населенню територіальних громад побутових послуг тощо. Об'єднання на таких засадах може бути як на постійній, так і тимчасовій (цільовій) основі.

У контексті створення міцної первинної одиниці місцевого самоврядування ("процесу комунізації") доцільним є вивчення досвіду Франції та Швеції щодо функціонування комун і США, в яких членам територіальної громади успішно здійснюють надання місцевих послуг інтегровані утворення – тауни і тауншини, спеціальні та шкільні округи. З урахуванням подібності вихідних соціально-економічних і політичних умов корисною для України є практика управлінської та господарської діяльності низових суб'єктів місцевого самоврядування Польщі – гмін.

Однак, штучне укрупнення територіальних громад не є гарантією їх ресурсного зміцнення та підвищення ефективності управління економічним і соціальним розвитком населених пунктів. Без докорінної зміни системи міжбюджетних відносин, трансформації податкового механізму територіальна комунізація базових спільнот може спричинити загострення несприятливих економічних і соціальних процесів на первинному рівні адміністративно-територіального устрою України. Початковим етапом інтеграційного посилення територіальних громад різних населених пунктів, насамперед сільських, має бути об'єднання їх зусиль для виконання окремих функцій, яке є одним з регуляторних механізмів економічного та соціального розвитку поселень.

2. Формування комплексної системи зростання професійного рівня депутатів і службовців місцевих рад та їх виконавчих органів шляхом навчання в регіональних центрах підвищення кваліфікації державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, проведення тренінгів, семінарів, конференцій, організації стажування посадових осіб місцевого самоврядування в зарубіжних самоврядних органах на основі залучення коштів міжнародних фондів та інститутів сприяння розвитку демократії. Необхідно забезпечити на основі державного замовлення підготовку магістрів за спеціальністю "Муніципальне управління", що дозволило би залучити в процес управління комплексним розвитком територіальних утворень низового рівня професійних муніципальних менеджерів, використання послуг котрих, як показує зарубіжний досвід, є невід'ємною умовою реалізації стратегії економічного та соціального розвитку муніципальних утворень.

3. Покладення в основу побудови виконавчих органів місцевого самоврядування не галузевого, а функціонального принципів. За умов необхідності застосування

технологій ситуаційного муніципального управління слід передбачити можливість трансформації організаційної структури місцевих рад та їх виконавчих органів у штабну з елементами програмно-цільової (проектної), що передбачає формування в їх складі тимчасових комісій (робочих груп) і функціонально-проектних підрозділів для виконання завдань програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних спільнот низового рівня, реалізації технологій окремих інструментів спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту. Це дозволить врахувати економічні та соціальні особливості певної території, максимально використати управлінський потенціал представницьких органів влади, сконцентрувати діяльність органів місцевого самоврядування на вирішенні нагальних проблем розвитку муніципального утворення.

4. Структуризація нормативно-правової бази управління соціально-економічним розвитком базових територіальних утворень на основі прийняття законів "Про територіальну громаду", "Про комунальну власність", "Про місцеві фінанси", "Про адміністративно-територіальний устрій", "Про фінансове вирівнювання територіального розвитку", "Про об'єднання та інтеграцію територіальних громад", "Про благоустрій населених пунктів".

5. Прийняття на законодавчому рівні, з використанням положень Указу Президента України від 30 серпня 2001 р. "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні", державної цільової програми підтримки розвитку місцевого самоврядування з виділенням фінансових ресурсів для реалізації її положень у Державному бюджеті України.

6. Зміна концепції місцевого оподаткування в державі на основі запровадження фіскально спроможних місцевих податків (місцевого податку на доходи громадян, місцевого податку на прибуток підприємств, податку на нерухомість). Слід передбачити трансформацію бюджетного процесу та системи міжбюджетних відносин: вихідним етапом бюджетного процесу в Україні має стати затвердження бюджетів місцевого самоврядування, а міжбюджетні трансферти повинні розподілятися за зрозумілою прозорою формульною технологією з урахуванням специфіки територіальних утворень.

7. Перегляд принципу обов'язковості казначейського виконання місцевих бюджетів у контексті надання органам місцевого самоврядування можливості самостійно обирати установу, що здійснюватиме логістичне управління грошовими потоками доходів і видатків бюджету: відділення Державного казначейства, комерційний банк, комунальний банк чи їх поєднання. В цьому контексті необхідно дозволити місцевим радам приймати бюджетний регламент чи положення про здійснення бюджетування, які б уможливили зваження на місцеві специфіки у процесі формування та виконання бюджетів місцевого самоврядування, що значно посилює би його фінансову та організаційну автономію.

8. Здійснення паралельно-комплексної, а не точкової імплементації інструментів спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту, взаємозв'язок яких підтверджує метод матричного аналізу. Так, застосування технологій антикризового управління базується на механізмі муніципального фінансового менеджменту (санация комунальних підприємств, реструктуризація заборгованості за комунальними платежами, формування резервних фондів). Для

діагностики симптомів кризи розвитку муніципального утворення застосовується моніторинг стану муніципальних підсистем як технологія локального маркетингу.

9. Визначення одним із пріоритетних напрямків зміцнення місцевого самоврядування комп'ютеризації його діяльності та створення локальних баз даних, що дало би змогу проводити оперативний моніторинг соціально-економічної ситуації на підпорядкованій території, інтегрувати місцеві інформаційні банки в загальнодержавну інформаційну мережу органів влади на основі використання ресурсів Інтернету.

10. Розмежування функцій і повноважень, а також відповідальності органів місцевого самоврядування базового рівня, районних та обласних рад і місцевих державних адміністрацій у процесі управління економічним і соціальним розвитком населених пунктів. Необхідно зменшити кількість повноважень, що делегуються органами державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування шляхом передачі цих повноважень у відання останніх, адже "процес делегування містить у собі елемент адміністративного підпорядкування органів місцевого самоврядування органам державного управління" [18, 136], обмежує організаційну, правову та фінансово-економічну автономію місцевого самоврядування, що є необхідною передумовою ефективного впровадження механізму муніципального менеджменту.

11. Створення системи комплексної взаємодії органів влади, підприємницького сектору, громадських організацій і членів територіальної громади в забезпеченні управління економічним і соціальним розвитком муніципальних утворень, що дасть змогу використати резерви синергизму в поєднанні зусиль усіх суб'єктів цього процесу.

Спеціальний економічний інструментарій муніципального менеджменту в Україні, як і загалом його функціональна та інструментальна системи, потребують належної уваги з боку наукових, державних і громадських інституцій. Формування методологічних засад використання окремих елементів цього інструментарію як складної інтегрованої системи становитиме проблемне поле перспективних наукових досліджень у сфері муніципального управління.

Література

1. Дробенко Г. О., Брусак Р. Л., Свірський Ю. І. *Стратегічне планування розвитку територіальних громад*. – Львів: Сполох, 2001. – 118 с.
2. Невелєв О. М. *Програмний соціально-економічний розвиток Києва*. – К.: НДІСЕП, 2000. – 143 с.
3. Салій І. *Українські міста: питання власності і муніципального управління*. – К., 2001. – 416 с.
4. Шаров Ю. *Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальний аспект*. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
5. Прокола І. В., Мотруніч Д. О., Шепотько Л. О. *Виробнича сфера села і сільське життєве середовище*. – К.: Інститут економіки НАН України, 2001. – 119 с.
6. *Сільський сектор України на рубежі тисячоліть. У 2-х томах. Том І:*

- Потенціал сільського сектора. – К.: Інститут економіки НАН України, 2000. – 396 с.
7. Краєченко В. В., Пітцик М. В., Салій І. М. Основи муніципального менеджменту: Навчальний посібник / За ред. В. В. Краєченка. – К.: Аміка-Н, 2003. – 304 с.
 8. Муниципальный менеджмент: Справочное пособие / Иванов В. В., Коробова А. Н. – М.: Инфра-М, 2002. – 718 с.
 9. Рой О. М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2003. – 301 с.
 10. Bennet R. Territory and administration in Europe. – London: Printer, 1989.
 11. Deante B. Local government reorganization in Western democracies. – London: SAGE, 1998.
 12. Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A. Zarys ekonomiki gminy. – Lublin, Norbertinum, 1999. – 254 s.
 13. Maurel M.-C. Small communities and rural areas: decentralization reforms in France. – London: Belhaven, 1993.
 14. Wojciechowski E. Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej. – Warszawa: PWN, 1997. – 150 s.
 15. Монастирський Г. Л. До питання теоретичної сутності механізму забезпечення економічного й соціального розвитку сільських поселень в системі державного регулювання економіки // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2001. – С. 132–136.
 16. Матеріали Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва і місцевого самоврядування. – К., 2003.
 17. Звіт про виконання загального та спеціального фондів місцевих бюджетів Тернопільської області за 2003 рік. – Тернопіль: Головне фінансове управління обласної державної адміністрації, 2004.
 18. Игнатов В., Рудой В. Местное самоуправление. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. – 416 с.
 19. Конституція України. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
 20. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. // <http://www.rada.gov.ua>.
 21. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. // <http://www.rada.gov.ua>.
 22. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // <http://www.rada.gov.ua>.

Редакція отримала матеріал 15 вересня 2004 р.