

# КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ З ДИСЦИПЛІНИ „МУНІЦИПАЛЬНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ”

## Тема 1: “Сутність та законодавча база муніципального менеджменту”

1. Місцеве самоврядування як демократична форма управління розвитком територій. Основні теорії місцевого самоврядування.
2. Сутність та базові поняття муніципального менеджменту
3. Нормативно-правова база муніципального управління та проблеми її удосконалення.

У територіальній структурі кожної держави можна виділити три рівні: 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; в Польщі — гміна; в Швеції та Франції — комуна; в Німеччині — община. В Україні термін „муніципальне утворення” не використовується. Проте, використовуючи зарубіжний досвід, до муніципальних утворень в 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).

Однією з основних характеристик муніципального утворення є його життєздатність. *Життєздатне муніципальне утворення* — це свідомо сформована, економічно, соціально й політично активна людська спільнота, максимально самодостатня у своєму існуванні й розвитку з погляду забезпечення фінансовими та економічними ресурсами.

Розвиток муніципального утворення відбувається в двох взаємопов’язаних напрямках: соціальному та економічному, що визначає виокремлення соціального розвитку муніципального утворення та економічного розвитку муніципального утворення. *Соціальний розвиток муніципального утворення* — це процес підвищення соціального добробуту населення територіальної громади на основі забезпечення соціальних стандартів життя, гарантованих державою. *Економічний розвиток муніципального утворення* — це процес зміни, зростання та 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.

Для того, щоб розвиток муніципального утворення набув цілеспрямованого, передбачуваного характеру, був ефективним з дотриманням критерію оптимального використання ресурсів, ним потрібно управляти. Управління розвитком муніципального утворення здійснюється через інститут місцевого самоврядування.

*Місцеве самоврядування* — це така система організації влади на місцях, за якої місцеві громади мають реальну можливість через різні форми самостійно, незалежно від держави розв'язувати проблеми, що стосуються організації їх життя. Основу місцевого самоврядування складає територіальна громада, що є його первинним суб'єктом. Місцеве самоврядування — складне соціально-політичне явище. Виділяють три основні *теорії місцевого самоврядування*, які намагаються дати відповідь на питання про характер влади, яку територіальна громада здійснює самостійно і безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, а саме: 1) державницьку теорію; 2) громадівську теорію; 3) теорію муніципального дуалізму.

Місцеве самоврядування реалізується через муніципальне управління, що здійснюється на основі управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на забезпечення економічного й соціального розвитку муніципальних утворень. *Муніципальне управління* — це діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на задоволення інтересів територіальної спільноти, яка здійснюється у визначених законодавством формах через муніципальне господарство.

Існує два концептуальні підходи до управління розвитком муніципальних утворень:

1) *підхід, який базується на адміністративно-управлінській реалізації владних повноважень та нормативно-правових актів.* Такий підхід був характерним для системи Рад народних депутатів, яка існувала в СРСР, та відповідає державницькій теорії місцевого самоврядування. Його елементи продовжують домінувати в країнах пострадянського простору;

2) *підхід, який ґрунтується на концепції муніципального менеджменту.* Такий підхід характерний для країн Західної Європи та США. Він дозволяє розглянути управління розвитком територіальних спільнот низового рівня не як адміністративно створених територіальних одиниць, а як муніципальних утворень, що є суб'єктами економічних, соціальних і політичних відносин. Метою управління їх розвитком має стати забезпечення інвестиційної привабливості через використання факторів, що визначають конкурентні переваги території, зумовлюють її конкурентноздатність у порівнянні з іншими муніципальними утвореннями. Муніципальне утворення як суб'єкт, що володіє певними ресурсами, в процесі реалізації своєї місії, яка полягає у наданні комплексу послуг територіальній громаді та забезпеченні стандартів життя населення, має використовувати їх ефективно. В більшості випадків для здійснення функцій управління муніципальними утвореннями при такому підході залучаються професійні менеджери.

Можна дати декілька визначень муніципального менеджменту, які виражають

його зміст:

- *муниципальний менеджмент* — засіб муніципального управління;
- *муниципальний менеджмент* — напрям наукових досліджень, що формує теоретичні засади та практичні пропозиції щодо ефективного управління розвитком муніципальних утворень;
- *муниципальний менеджмент* — система спеціальних важелів та інструментів забезпечення економічного й соціального розвитку муніципальних утворень;
- *муниципальний менеджмент* — механізм ефективної реалізації місцевого самоврядування.

В Україні замість поняття „муниципальний” частіше вживається термін „комунальний” (комунальне господарство, комунальна власність), що відповідає французькій моделі місцевого самоврядування, елементи якої використані при побудові системи управління розвитком первинних адміністративно-територіальних утворень в нашій країні.

Нормативно-правовою базою організації місцевого самоврядування, а відповідно й муніципального менеджменту, є система законодавчих актів.

Основою здійснення муніципального управління в країнах Європи є Європейська Хартія місцевого самоврядування, яку в 1997 році ратифікувала Україна. *Європейська Хартія місцевого самоврядування (ЄХМС)* — одне з головних джерел муніципального права європейських держав, що встановлює шляхи розвитку місцевого самоврядування в сучасній Європі. В її основу покладено принцип субсидіарності, за яким питання, які можна вирішувати на низових рівнях управління немає сенсу передавати наверх.

В Україні підґрунтя правового забезпечення муніципального менеджменту складає Конституція України, Закони України „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про столицю України — місто-герой Київ”, „Про службу в органах місцевого самоврядування”. Нормативне регулювання бюджетних і податкових прав місцевого самоврядування здійснюється Бюджетним Кодексом України, Законом України „Про систему оподаткування”, Декретом Кабінету Міністрів України „Про місцеві податки і збори”. Законодавчу базу управління комунальною власністю становлять Конституція України, Земельний кодекс України, Закони України „Про місцеве самоврядування в Україні”, „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”. Ознайомитися із законодавчими актами в сфері муніципального менеджменту можна на Інтернет-сайті Верховної Ради України: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

## **Тема 2: “Побудова системи муніципального менеджменту”**

1. Система муніципального менеджменту та загальна характеристика її елементів.
2. Організаційна підсистема муніципального менеджменту.
3. Функціональна підсистема муніципального менеджменту.

#### 4. Інструментальна підсистема муніципального менеджменту.

Муніципальний менеджмент є складною багатовекторною системою. Система муніципального менеджменту — це сукупність елементів (підсистем) та взаємозв'язків між ними і зовнішнім середовищем в процесі досягнення цілей муніципального управління.

Система муніципального менеджменту є інтегрованим сполученням таких елементів:

1) *організаційної підсистеми*, яку утворюють об'єкти і суб'єкти муніципального менеджменту та багатофакторні двосторонні зв'язки, що формуються між ними;

2) *функціональної підсистеми*, що є сукупністю функцій муніципального управління як важелів реалізації управлінського впливу, які є елементами процесу управління, з'єднаними в єдине ціле алгоритмом прийняття управлінських рішень;

3) *інструментальної підсистеми*, що є структуризованим комплексом спеціальних економічних інструментів, які адаптуються для виконання певних функцій і завдань, відповідно до соціально-економічних характеристик муніципального утворення.

Основним суб'єктом муніципального менеджменту є органи місцевого самоврядування. 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 рада); 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). 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.

*Об'єктом муніципального менеджменту* є підсистеми муніципального утворення. Виділяють внутрішнє середовище, мікросередовище та зовнішнє середовище муніципального управління. Об'єкти муніципального менеджменту формують внутрішнє середовище муніципального управління, яке разом з мікросередовищем (об'єктами немуніципальної власності, що знаходяться на території муніципального утворення і регулюються органами місцевого самоврядування, 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 із зовнішнім середовищем інформаційними, фінансовими та матеріальними потоками.

Необхідно розрізнити поняття: загальні функції органів місцевого

самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування та функції муніципального менеджменту. У найбільш узагальненому вигляді за характером та змістом управлінської діяльності можна виокремити такі функції органів місцевого самоврядування в сфері економічного й соціального розвитку муніципальних утворень: політичні, виробничо-економічні, соціальні, еколого-територіальні, захисні, комунально-побутові, фінансово-економічні. Безпосередня реалізація функцій місцевого самоврядування відбувається через виконання конкретних повноважень, які надаються органам місцевого самоврядування законодавством та становлять в сукупності компетенцію цих органів. Вихідним правовим документом, що окреслює систему повноважень органів місцевого самоврядування є Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

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 (рис. 1). Функції муніципального менеджменту формують його функціональну підсистему.

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 ефективне досягнення стратегії розвитку муніципальних утворень (табл. 1). Кожен з інструментів спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту реалізується за допомогою комплексу управлінських технологій.

Спеціальний економічний інструментарій муніципального менеджменту спрямовується на реалізацію стратегії розвитку муніципального утворення в рамках стратегічного управління. Формування набору інструментів муніципального менеджменту з врахуванням характеристик конкретного муніципального утворення та стану зовнішнього середовища в певний момент часу відбувається за допомогою апарату ситуаційного управління.



Таблиця 1

**Елементи спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту**

Елемент інструментарію	Зміст елементу	Значення та перспективи впровадження елементу для забезпечення економічного й соціального розвитку територій низового рівня
<b>Стратегічне планування</b>	Формування цілісної системи визначення стратегії розвитку муніципального утворення на основі окреслення довгострокових пріоритетів і конкретних заходів з їх реалізації	Забезпечення програмованості та визначеності розвитку муніципального утворення на основі максимальної реалізації конкурентних переваг
<b>Муніципальний фінансовий менеджмент</b>	Управління муніципальними фінансовими ресурсами та фінансовими відносинами, які виникають в процесі їх руху	Створення системи прозорості руху фінансових потоків між суб'єктами муніципальних відносин та збалансування дотаційних і прибуткових сфер муніципального господарства
<b>Муніципальна логістика</b>	Управління рухом матеріальних, фінансових та інформаційних потоків у муніципальному утворенні	Усунення бар'єрів в процесі руху ресурсопотоків за оптимальними траєкторіями
<b>Муніципальний (локальний) маркетинг</b>	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 та в потрібний час; інформування суб'єктів господарювання про кон'юнктуру локального ринку, про конкурентні

		переваги муніципального утворення
<b>Проектний менеджмент</b>	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 та громадських організацій в процесі вибору та реалізації муніципальних проектів на основі взаємовигідного співробітництва, економічної доцільності та соціальної ефективності
<b>Кадровий менеджмент</b>	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 й соціального розвитку муніципального утворення, постійне зростання кваліфікації кадрового персоналу органів місцевого самоврядування
<b>Інформаційні технології</b>	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”
<b>Ризик-менеджмент</b>	Зменшення чи усунення впливу зовнішніх та внутрішніх ризиків розвитку муніципального утворення в умовах невизначеності	Забезпечення стабільності розвитку муніципального утворення та його підсистем, зменшення можливих втрат муніципальних ресурсів
<b>Антикризове управління</b>	Згладжування циклічних коливань розвитку муніципальної системи з метою попередження кризових ситуацій	Усунення потенційних чинників виникнення криз, забезпечення зростання привабливості муніципального утворення

### **Тема 3: “Стратегічне управління в муніципальному менеджменті”**

- 1. Поняття стратегічного управління в муніципальному менеджменті. Цикл стратегічного управління.*
- 2. Стратегічне планування як основа стратегічного управління муніципальним утворенням. Алгоритми стратегічного планування.*
- 3. Методика стратегічного управління розвитком муніципального утворення.*
- 4. Організація робіт з планування соціально-економічним розвитком муніципального утворення.*

Стратегічне управління – це один з 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* – це сукупність технологій, підходів, принципів процесу управління муніципальним утворенням в умовах нестабільності і невизначеності зовнішнього середовища.

Процес стратегічного управління спрямований на досягнення цілей розвитку муніципальних утворень і передбачає здійснення комплексу управлінських операцій та застосування спеціального організаційно-економічного інструментарію. Новий стан муніципального утворення, як основний об'єкт стратегічного управління, досягається через системне застосування спеціальних інструментів стратегічного управління відповідно до розробленого алгоритму. Алгоритм стратегічного управління розвитком муніципального утворення складається з взаємопов'язаних етапів (рис. 2).



Центральною технологією стратегічного управління є *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 підвищує конкурентоздатність муніципального утворення. Наявність розробленого стратегічного плану є чинником залучення інвесторів.



Стратегічне планування в системі муніципального менеджменту виконує, в першу чергу, аналітично-прогностичну функцію. Окрім того, воно реалізує й пізнавально-виховну функцію, спрямовану на формування в суб'єктів місцевих відносин нових уподобань та пріоритетів.

В муніципальному менеджменті використовують різноманітні алгоритми стратегічного планування:

1) *алгоритм Бейлі* (США), який охоплює 6 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; співставлення та оцінка альтернативних планів з врахуванням низки показників; вибір найбільш прийняттого варіанту; 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; збір даних для аналізу з метою загальної оцінки наявних ресурсів; корекцію цілей після отримання більш точних даних; підготовку альтернативних планів розвитку; оцінку кожного запропонованого плану з точки зору ефективності його здійснення; прийняття кінцевого плану розвитку муніципального 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.

Алгоритми стратегічного планування розвитку муніципального утворення подібні між собою і в цілому відображають етапи процесу прийняття управлінського рішення.

Стратегічний план розвитку муніципального утворення — це своєрідна його конституція, на основі якої виробляються цільові програми. В рамках цього кроку повинен використовуватися відповідний стратегічний інструментарій. Стратегічний план може розроблятися, як в цілому для муніципального утворення, так і для окремих муніципальних функціонально-галузевих сфер та комунальних

підприємств.

З метою розробки стратегічного плану розвитку муніципального утворення і організації робіт з його виконання може бути створена організаційна самостійна структура (наприклад, Агентство соціально-економічного розвитку муніципального утворення), яка узгоджуватиме інтереси різних сторін стратегічного планування.

#### **Тема 4: “Фінансовий менеджмент як управління фінансовими ресурсами муніципального утворення”**

- 1. Муніципальний фінансовий менеджмент, його завдання та функції.*
- 2. Муніципальний фінансовий механізм та його структура.*
- 3. Об’єкти фінансового менеджменту в муніципальному утворенні.*
- 4. Бюджетування в управлінні муніципальними фінансовими ресурсами.*
- 5. Бюджетний і фінансовий аналіз як інструменти фінансового менеджменту.*

Муніципальний фінансовий менеджмент — це управління муніципальними фінансовими потоками і фінансовими відносинами, що виникають в процесі руху фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування, органами державної виконавчої влади і суб’єктами господарювання.

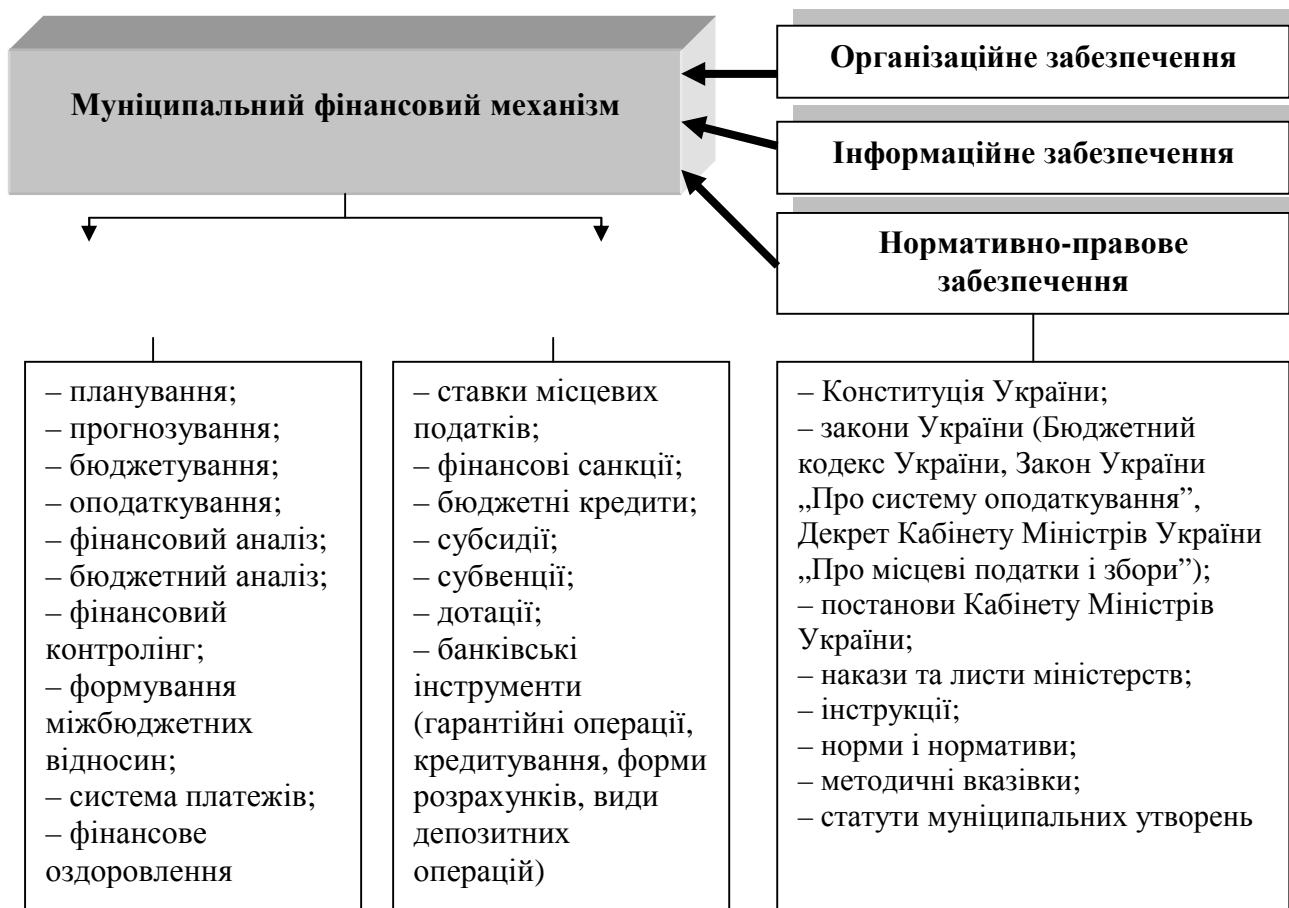
Суб’єктами муніципального фінансового менеджменту в Україні є фінансові управління (відділи) органів місцевого самоврядування та місцеві відділення державного казначейства.

Муніципальний фінансовий менеджмент покликаний вирішувати такі завдання: оцінка ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів; обґрунтування структури місцевих бюджетів; розрахунок фінансових показників та їх оприлюднення з метою підвищення інвестиційної привабливості муніципального утворення; збалансування місцевих бюджетів для покриття необхідних і обґрунтованих витрат; отримання постійної, об’єктивної та оперативної інформації про грошові потоки в муніципальному утворенні; мотивація органів місцевого самоврядування та їх підрозділів до ефективного використання фінансових засобів; оцінка кредитоспроможності, фінансової стійкості, платоспроможності, ймовірності банкрутства комерційних підприємств різних форм власності.

Рушійною ланкою муніципального фінансового менеджменту є муніципальний фінансовий механізм — система фінансових методів, фінансових інструментів (важелів) та їх нормативно-правового, організаційного та інформаційного забезпечення (рис. 3). Об’єктом муніципального фінансового менеджменту є місцеві фінанси — сукупність грошових засобів, що формуються і використовуються для вирішення питань місцевого значення. Вони включають: 1) кошти місцевих бюджетів; 2) муніципальні і державні цінні папери, що належать органам місцевого самоврядування; 3) кошти муніципальних підприємств; 4) залучені кошти (кошти міжнародних фондів, кредитні ресурси).

Структура муніципального фінансового механізму

Рис. 3



У даний час в Україні на муніципальному рівні ще не повністю сформований ефективний механізм управління доходами і витратами, як місцевого бюджету зокрема, так і муніципальних утворень взагалі. Вирішити цю проблему дозволяє бюджетування. *Бюджетування* – це створення технологій планування обліку і контролю грошових потоків та фінансових результатів в муніципальному утворенні. Це комплекс, який включає в себе: місцевий бюджет як фінансовий план за обраними позиціями; фінансову звітність як результат виконання бюджету; послідовний ланцюг управлінських дій, спрямований на інтеграцію муніципальних підсистем в єдиний комплекс бюджетного управління.

Бюджетування в муніципальному утворенні спрямовується на розв’язання таких важливих для його функціонування проблем:

- виокремлення центрів фінансової відповідальності з метою деталізації бюджетного процесу, коли кожен центр фінансової відповідальності відповідає за свою частку затрат і доходів в загальному обсязі місцевого бюджету у відповідності з визначеними коефіцієнтами. Для муніципального утворення центрами фінансової відповідальності є: житлово-комунальне господарство, комунальні ринки, заклади освіти, установи охорони здоров’я, комунальні заклади культури і відпочинку, комунальний транспорт та інші об’єкти комунальної власності;
- встановлення ефективного контролю за грошовими потоками в муніципальному утворенні;
- формування оперативного обліку. За кордоном найбільш прогресивні

муніципальні утворення складають баланс місцевого бюджету щотижнево;

- впровадження інформаційних технологій в оперативний контроль за фінансами та в сферу фінансової аналітики. В результаті муніципальне утворення отримує фінансову прозорість;
- узгодження роботи економічних і фінансових підрозділів органів місцевого самоврядування.

Відпрацьований певний алгоритм муніципального бюджетування. Він полягає у використанні цієї технології для генерації і реалізації напрямків диверсифікації доходних джерел органів місцевого самоврядування, побудови муніципальної фінансової структури та проявляється на практиці як механізм балансування муніципального бюджету; дозволяє найбільш ефективно управляти наявними фінансовими ресурсами і досягати цілей, що визначені на плановий період.

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.

Інструментами муніципального фінансового менеджменту є бюджетний і фінансовий аналіз. Бюджетний аналіз є необхідним для оцінки діючої системи формування бюджету, його доходної і видаткової частин, визначення рівня і причин дефіцитності бюджету, шляхів збільшення доходної частини бюджету та зниження фінансових витрат території, можливостей виділення засобів на перспективний розвиток території. Фінансовий аналіз використовується з метою проведення фінансового моніторингу стійкості фінансового стану підприємств на території муніципального утворення, що є необхідною умовою стабільних податкових надходжень в місцевий бюджет, гарантії зайнятості населення. Фінансовий аналіз дозволяє оцінити кредитоспроможність підприємства, його поточну і перспективну фінансову стійкість, ліквідність і ефективність діяльності.

## **Тема 5: “Використання маркетингових інструментів в муніципальному менеджменті”**

1. *Завдання маркетингу в муніципальному менеджменті.*
2. *Формування системи маркетингової діяльності суб'єкту муніципального управління.*
3. *Використання маркетингових досліджень для інформаційного забезпечення процесу управління територією.*
4. *Показники моніторингу соціально-економічного стану муніципального утворення.*

5. *Ресурсний аналіз муніципального утворення.*
6. *Проблема муніципального ціноутворення.*
7. *Оцінка інвестиційної привабливості муніципальних утворень.*
8. *Використання маркетингових інструментів для забезпечення зв'язків з громадськістю.*

В муніципальному менеджменті маркетинг — це інструмент навігації руху і функціонування муніципального утворення.

Муніципальним менеджерам необхідні знання в сфері маркетингу для вирішення наступних завдань: 1) розроблення маркетингової програми для муніципальних ресурсів території як частини стратегічного плану розвитку муніципального утворення; 2) аналізу маркетингової програми муніципальних бізнес-проектів, що підтримуються органами місцевого самоврядування; 3) використання муніципальної маркетингової інфраструктури для розвитку муніципальної економіки.

У центрі маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування знаходиться населення муніципального утворення, на підвищення якості життя якого спрямовані маркетингові зусилля. Для досягнення цієї цілі слід охопити чотири елементи: продукт (результат діяльності органів місцевого самоврядування); ціну на цей продукт; методи стимулювання його купівлі; канали збуту. Всі ці елементи складають комплекс маркетингу (маркетинг-мікс чи 4 „P” ). 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 отримуються 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, які об'єднують наступні групи: показники стану 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.

Одним із завдань муніципального маркетингу є проведення ресурсного аналізу муніципального утворення. Ресурсний аналіз дозволяє вирішити багато проблем стратегічного муніципального управління і гарантувати реальність та досяжність цілей розвитку муніципального утворення. Результатом проведення ресурсного аналізу повинен стати висновок про профіль даного муніципального утворення і його порівняння з бажаним чи нормативним, а при доступності інформації — з іншими муніципальними утвореннями. Це необхідно зробити для уточнення поставлених цілей і більш ефективного перерозподілу ресурсів муніципального утворення.

Однією з проблем, яку покликаний вирішити муніципальний маркетинг, є

проблема муніципального ціноутворення. Ціна на муніципальні ресурси є інструментом конкурентної боротьби муніципальних утворень за інвестиції. Питання ціноутворення є важливим також при розробці і реалізації муніципальних проектів. На муніципальному рівні можуть використовуватися такі методи ціноутворення: метод врахування поточних витрат та прибутку; метод на основі цільового прибутку і врахування беззбитковості; метод на основі врахування еластичності попиту; ціннісний метод; метод встановлення ціни на основі цін конкурентів; тендерне ціноутворення (метод „запечатаного конверту”); встановлення тарифів на послуги.

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 конкурентоздатність і конкурентний потенціал муніципального утворення. *Конкурентоздатність* відображає ефективність функціонування муніципального утворення в короткотерміновому періоді. Конкурентоздатність муніципального утворення характеризують наступні 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 соціально-економічної стабільності; рівень місцевого розвитку в порівнянні з соціально-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 і 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.

Важливо не тільки один раз оцінити інвестиційну привабливість муніципального утворення, але проводити моніторинг, відстежувати динаміку конкурентоздатності та конкурентного потенціалу, постійно працювати над підвищенням конкурентного статусу муніципального утворення.

Маркетингові інструменти використовуються також для забезпечення зв'язків органів місцевого самоврядування з громадськістю.

Елементами комплексу просування для органів місцевого самоврядування є:

1) пропаганда. Вона може реалізуватися через публікацію спеціальних статей

в засобах масової інформації, інтерв'ю, проведення „гарячих” ліній керівниками органів місцевого самоврядування за посередництвом телефонного зв'язку, в тому числі в режимі прямої трансляції по місцевому радіо чи телебаченню;

2) стимулювання. Прикладами застосування цього інструменту є проведення конкурсу на кращий проект розвитку території муніципального утворення, стимулятивне ціноутворення в процесі здачі в оренду комунальних нежитлових приміщень, використання пільгових коефіцієнтів при розрахунку місцевих податків і зборів;

3) реклама. Так, для розміщення соціальної реклами органи місцевого самоврядування можуть купувати рекламний простір в місцевих газетах, FM-радіостанціях, кабельному телебаченні, а також ефективно використовувати інформаційний простір муніципального утворення (зовнішні рекламні щити, стенди);

4) особистий продаж товарів і послуг (особисті зустрічі з підприємцями керівників органів місцевого самоврядування, телефонні гарячі лінії, звітні зустрічі з жителями муніципального утворення).

Об'єктами просування є: проекти розвитку території муніципального утворення; комунальна власність; позитивний імідж органів місцевого самоврядування в населення. Опосередковано об'єктом просування є продукти і послуги місцевих підприємств з метою підвищення їх фінансової стійкості та залучення до вирішення соціальних проблем території.

## **Тема 6: “Проектний менеджмент в муніципальному управлінні”**

- 1. Управління муніципальним проектом.*
- 2. Проектне фінансування в муніципальному утворенні.*
- 3. Інтереси учасників муніципального проектування та їх узгодження.*
- 4. Тендер муніципальних проектів.*
- 5. Критерії комплексної оцінки муніципальних проектів.*
- 6. Методи оцінки економічної ефективності інвестиційних проектів.*

З точки зору програмно-цільового підходу розвиток муніципального утворення може розглядатись як сукупність проектів з конкретними цілями, ресурсами та часовими рамками. Проект — це обмежена в часі цілеспрямована зміна окремої системи з встановленими вимогами до якості, результатів, можливим рамками витрачання засобів та ресурсів і специфічною організацією.

*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 (тип проекту, вид проекту, масштаб проекту, клас проекту, тривалість проекту, складність проекту, джерела фінансування проекту, можливість повернення фінансових ресурсів, тиражність проекту).

*Управління проектом (проектний менеджмент)* — це мистецтво керівництва та координації людських і матеріальних ресурсів упродовж життєвого циклу

проекту шляхом використання сучасних методів та технологій управління для досягнення визначених в проекті результатів за складом і обсягом робіт, вартістю, часом і задоволеністю учасників проекту. Зміст робіт та набір інструментів управління відрізняється на різних фазах проекту (розроблення концепції проекту → розроблення проекту → реалізація проекту → завершення проекту). 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. Проектне фінансування — це форма діяльності інвестиційних інститутів, що є складною динамічною технологією кредитування. У порівнянні з традиційними формами кредитування (бланкові, вексельні, іпотечні) проектне фінансування має свої особливості. Базовим принципом проектного фінансування є переважання поточних доходів над поточними витратами в період реалізації проекту (позитивний бюджет проекту). Муніципальне проектування дозволяє узгодити інтереси підприємств, органів місцевого самоврядування і проектних установ. Це досягається, в першу чергу, через аналіз інтересів учасників при проектному фінансуванні. При розробці проектів та при їх реалізації необхідно мотивувати учасників для вступу в проект. Найдієвішим є метод ресурсної мотивації, що базується на одночасному формуванні системи ресурсного забезпечення проекту і системи ресурсного забезпечення його учасників.

В процесі управління муніципальним проектом постає проблема упорядкування і скорочення тривалості такої фази життєвого циклу проекту як розроблення концепції. Її розв'язати дозволяє використання проектного тендеру — загальноприйнятої в цивілізованих країнах практики конкурсного розміщення муніципального проекту або бюджетного замовлення, що забезпечується засобами місцевого бюджету. Метою проведення тендеру є вибір найкращого варіанту розміщення муніципального проекту із декількох альтернатив за допомогою їх оцінки. Загальний алгоритм оцінки муніципальних проектів передбачає: розроблення цілей оцінки проектів; вироблення критеріїв оцінки проектів; оцінку важливості критеріїв; аналіз проектів з точки зору поставлених цілей; аналіз проектів за обраними критеріями; вибір проекту.

Серед критеріїв оцінки муніципальних проектів одним із найважливіших є критерій привабливості проекту для муніципального утворення. Для визначення привабливості муніципального проекту необхідно розглянути і проаналізувати такі параметри: 1) результати проекту для муніципального утворення: економічні, соціальні, інтегральні, додаткові ефекти від реалізації проекту; 2) особливості процесу здійснення проекту в муніципальному утворенні: часові критерії, невизначеність і ризиковість проекту, фінансові аспекти, юридичні аспекти; 3) передумови (вихідна точка) проекту: існуюча команда учасників проекту; характеристика задіяного підприємства (підприємств); маркетингова характеристика ринку, галузі або продукції, що пропонується.

Найбільш поширеними в муніципальному утворенні є інвестиційні проекти,



що вимагає застосування особливого підходу до їх оцінки. Одним із основних критеріїв оцінки інвестиційного проекту є його ефективність. Ефективність інвестиційного проекту в муніципальному утворенні характеризується системою економічних показників, що відображають співвідношення пов'язаних з проектом затрат і результатів, дозволяють судити про економічну привабливість проекту для інвестора, про економічні переваги одних проектів над іншими. За методом співставлення різночасових грошових витрат результатів показники діляться на статичні (за ними грошові потоки, що виникають в різні моменти часу оцінюються як рівноцінні) та динамічні (грошові потоки, викликані реалізацією проекту, зводяться до єдиного моменту часу шляхом їх дисконтування, що забезпечує співставлення різночасових грошових потоків).

## **Тема 7: “Управління муніципальними логістичними системами”**

- 1. Система муніципальної логістики.*
- 2. Логістика матеріальних потоків в муніципальному утворенні.*
- 3. Фінансова логістика в муніципальному утворенні.*

*Логістика* — це система управління рухом матеріальних, фінансових і інформаційних потоків. Об'єктом системи муніципальної логістики є потоки, що формуються, як в середині муніципального утворення, так і між ним і зовнішнім середовищем. Логістичні потоки пов'язують всі елементи муніципальної системи. Суб'єктом загального управління логістичною системою в муніципальному утворенні є органи місцевого самоврядування, які забезпечують стабільність і стійкість розвитку логістичної системи в умовах нестабільності зовнішнього середовища. Основною метою муніципальної логістики є задоволення потреб муніципального утворення в ресурсах з максимальною ефективністю.

Вирізняють такі види муніципальної логістики:

*За функціональними завданнями:* а) сіті-логістику (вона передбачає контроль за товарообмінними операціями, аналіз логістичної інфраструктури, координацію процесу товароруку, оцінку рівня життя населення на основі даних і висновків про роздрібний товарообіг); б) логістичний прок'юримент (пов'язаний із здійсненням муніципальних закупівель, оцінкою і вибором постачальника, визначенням оптимального розміру і часу замовлення); в) промислову логістику (її предметом є управління муніципальними проектами в розрізі планування, контролю і організації транспортування, складування та інших операцій, що здійснюються в процесі доведення ресурсів до місця призначення).

*За масштабом:* а) мірологістику (досліджує ресурсопотоки на рівні окремої організації); б) макрологістику (її предметом є ресурсні потоки, як в середині муніципального утворення, так і між муніципальним утворенням і зовнішнім середовищем).

*За характером функцій, що виконуються на муніципальному рівні:* 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 в 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); ґ) логістику складського господарства (її предметом є визначення оптимального розміру страхового запасу ресурсів в організації, доцільної мережі розташування складів на території муніципального утворення).

*За характером ресурсних потоків:* а) товарну логістику (вивчає канали та напрямки руху товарів в муніципальному утворенні); б) фінансову логістику (використовується в процесі управління фінансовими потоками, що виникають в муніципальному утворенні, наприклад, в процесі фінансування діяльності комунальних установ); в) інформаційну логістику (її завданням є визначення найкращої структури інформаційних каналів в муніципальному утворенні з метою забезпечення його інформаційної безпеки).

Важливою сферою муніципальної логістики є логістика матеріальних потоків в муніципальному утворенні. Для визначення обґрунтованого обсягу і часу муніципальних закупівель застосовується апарат логістики постачання. Його використання є необхідним для управління процесом муніципальних закупівель, контролю стану запасів на муніципальних підприємствах. Управління постачанням є частиною логістики товароруху, яка належить до сфери муніципального управління. Муніципальним службовцям необхідно забезпечити не тільки контроль за станом запасів, але й координацію та організацію процесу руху товарів.

В логістиці товарних потоків в муніципальному менеджменті аналіз соціально-економічної ефективності обсягів торговельної інфраструктури слід проводити незалежно від форми її власності. Ця інформація використовується для прийняття рішень, що стосуються: підвищення конкурентоздатності муніципального утворення; впливу інфраструктури на рівень життя населення території; управління комунальною власністю (визначення профілю використання нежитлових приміщень, зонування території, умов земельного тендеру, ціноутворення); забезпечення поступлень в місцевий бюджет (від орендної плати на землю і нежитлові приміщення під торговельними об'єктами); контролю діяльності торговельних підприємств (режим роботи, дотримання антимонопольного законодавства, захист прав споживачів).

Невід'ємним супутником товарних потоків є рух фінансових ресурсів, які вимагають особливих технологій управління. Такою технологією є муніципальна фінансова логістика — система управління рухом фінансових потоків в муніципальному утворенні на основі інформаційних даних, що відображають рух матеріальних потоків. Об'єктом муніципальної фінансової логістики є процес фінансування поточної діяльності органів місцевого самоврядування та муніципальних проектів з метою підвищення його ефективності. Для організації та аналізу руху фінансових потоків в муніципальній системі можна використати метод імітаційного моделювання.

## Тема 8: “Менеджмент ризиків та антикризове управління в муніципальному менеджменті”

1. Управління ризиками в муніципальному менеджменті.
2. Страхування як особливий інструмент ризик-менеджменту.
3. Побудова системи антикризового управління в муніципальному менеджменті.
4. Спеціальні технології антикризового управління муніципальним утворенням.

В процесі муніципального управління неможливо врахувати всі фактори зовнішнього та внутрішнього середовища й спрогнозувати їх зміну. Це пов'язано з неповною інформацією про середовище управління. 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.

Діяльність органів місцевого самоврядування з управління складною муніципальною системою є сферою виникнення багатьох ризиків. *Ризик* — це прийняття рішення, результат якого завчасно невідомий, можливим є від'ємне відхилення планових і фактичних параметрів, виникнення невдачі, втрат, які можуть мати матеріальний характер, так й виявлятися в зниженні іміджу органів місцевого самоврядування серед ділових партнерів, населення. Завдання менеджера — не уникати ризиків, а передбачати їх, знижувати можливі негативні наслідки, тобто застосовувати заходи з обмеження ризиків, що об'єднуються в систему менеджменту ризиків, який є вихідним початковим елементом антикризового управління розвитком муніципального утворення.

Процес управління ризиком складається з таких етапів: визначення мети (зниження втрат, усунення чинників ризику); аналіз ризику і виявлення найбільш ймовірних ризикових зон; вибір методу управління ризиком; здійснення управління ризиком; моніторинг результатів та корекція попередніх етапів. Діяльність з управління ризиком повинна бути постійною, оскільки змінюється зовнішнє середовище, стан органів місцевого самоврядування, муніципальне утворення в цілому, а, відповідно, характер і ступінь впливу різних ризиків.

Ризики можуть бути класифіковані за різними ознаками. З точки зору муніципального управління джерелами ризиків можуть бути зовнішні і внутрішні чинники. Перші — це неконтрольовані ризики, які потребують створення механізмів захисту в самій муніципальній системі. Внутрішні ризики викликані недоопрацюваннями самих органів місцевого самоврядування в сфері маркетингу, управління фінансами чи кадрами. Їх обмеження пов'язано з впливом на чинники виникнення ризику.

Реакція на ризики може бути:

1) *активною* у формі: ліквідації (усунення) ризику (її застосування означає ліквідувати ризик чи уникнути його шляхом відмови від рішень, що є ризиковими. Недолік цього методу полягає в тому, що поряд з ризиком втрачається й можливість одержання позитивного результату); запобігання чи скорочення втрат від ризику(така форма спрямовується на вироблення внутрішніх заходів із захисту від

ризикових обставин; страхування (страхування пов'язане із вкладанням певних засобів у формі страхових внесків в страхові компанії; передача ризику (означає перекладення ризику на контрагентів);

2) *пасивною* у вигляді поглинання ризику. Поглинання ризику означає визнання втрат без відшкодування їх за допомогою страхування, запобігання втратам, фактично, ігнорування (нехтування) ризиком.

Вибір методу залежить від величини втрат від виникнення ризикових обставин.

Попередження чи зниження ризиків повинно виражається в різних заходах, що отримали назву профілактики ризиків муніципального управління.

Поряд з організаційними заходами, що дозволяють забезпечувати захист від низки ризиків, слід використовувати спеціальну технологію – страхування, яка виконує не тільки антиризикову, а й попереджувальну, накопичувальну функції та функцію збереження. Органи місцевого самоврядування повинні (для обов'язкового страхування) чи можуть (для добровільного страхування) використовувати різні види страхування. Страхування дозволяє не тільки перерозподілити ризик виникнення форс-мажорних обставин, неповернення кредиту, невиконання гарантійних зобов'язань, але й підвищити фінансову стійкість підприємств житлово-комунального господарства, залучити позабюджетні кошти на попередження подій, що можуть завдати шкоди житловому фонду, та зменшити шкоду від настання таких подій.

Логічним доповненням менеджменту ризиків в муніципальному управлінні є технології *антикризового управління*. 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. Всі елементи організаційної системи муніципального менеджменту (макро-, мікросередовище, внутрішнє середовище) можуть бути джерелами кризового стану. Закономірний циклічний розвиток чи випадкові кризи можуть бути викликані різноманітними факторами (політичними, природними, економічними, соціальними).

Циклічний розвиток макроекономічної системи відображається на всіх її підсистемах, в тому числі на муніципальних утвореннях. Дію, зміну зовнішніх факторів необхідно відстежувати як „сигнали” кризи за допомогою моніторингу, але управляти ними неможливо. З метою виходу з кризового стану органи місцевого самоврядування повинні використовувати механізм антикризового управління муніципальним утворенням, муніципальними підприємствами, підсистемами муніципального утворення. Вибір інструментів антикризового управління в муніципальному утворенні визначається глибиною, системністю кризи муніципального утворення.

Реалізація антикризового управління розвитком муніципального утворення пов'язана не тільки з його специфікою, але й з існуючим правовим полем. Коли у випадку банкрутства підприємства правове поле визначає Закон України „Про банкрутство”, то стосовно антикризового управління органами місцевого самоврядування таке правове поле в Україні відсутнє. Приклади застосування процедур банкрутства муніципалітетів існують на Заході.

Роль органів місцевого самоврядування в умовах циклічного розвитку муніципального утворення полягає в антициклічному регулюванні з метою підтримання соціально-економічної стабільності і зменшення розмаху коливань: у фазі кризи і спаду – необхідно стимулювати ділову активність, підвищувати попит шляхом збільшення бюджетних асигнувань; у фазі піднесення – потрібно попередити „перегрівання” економіки методами протилежного характеру

Однак, часто криза є загальною та стосується місцевого бюджету. В цих умовах антикризове управління має спрямовуватися на перехід від безповоротних субсидій до податкових кредитів та гарантування повернення кредитів, від лімітного фінансування муніципального господарства до програмно-цільового підходу. Антикризові процедури, що пов'язані з недопущенням чи усуненням неплатоспроможності органів місцевого самоврядування, можуть бути досить різноманітні: запобіжні процедури, що попереджують неплатоспроможність чи банкрутство місцевих органів влади (особливе значення надається формуванню підсистеми контролю та завчасного виявлення ознак наступної кризи); реорганізаційні процедури, що включають фінансову санацію бюджету, а також комплекс ліквідаційних процедур збиткових унітарних та казенних підприємств; зовнішнє управління муніципальним утворенням (як окремими об'єктами власності, так і муніципальним утворенням в цілому); санація заборгованості чи мирова угода з кредиторами, реструктуризація платежів.

В сукупності антикризові заходи органів місцевого самоврядування можуть утворювати програму переходу бюджетного дефіциту в бюджетний профіцит та включати залучення таких можливих джерел: вивільнення засобів від скорочення статей витрат, в тому числі шляхом скорочення працівників бюджетних установ; отримання засобів від реалізації муніципального майна та активів (цінних паперів, акцій); замороження заробітної плати працівників бюджетного сектору; перегляд договорів оренди; збільшення місцевих податків і зборів; передача доходів від оренди комунального майна кредиторам чи накопичення їх у стабілізаційних фондах; реструктуризація муніципальної заборгованості (в цінні папери, кредити); проведення заліків, в тому числі податкових з погашення бюджетних кредитів та позичок; отримання позичок; формування заставного фонду; переведення частки прибутку комунальних підприємств в бюджет; ліквідація збиткових комунальних підприємств; отримання кредитів ззовні; приватизація комунального майна; коригування системи муніципальних податків і зборів (як пониження, так і підвищення їх ставок); модифікація випуску муніципальних облігацій.

В системі антикризового управління нами пропонується низка антикризових засобів зі зменшення заборгованості комунальних підприємств місцевому бюджету, до яких відноситься: 1) проведення взаємозаліків. При цьому одним з варіантів може бути: механізм клірингу, використання вексельних схем, здійснення взаємозаліку з органами місцевого самоврядування; 2) списання заборгованості; 3) витребування боргів з неплатників – фізичних і юридичних осіб; 4) реструктуризація кредиторської заборгованості (розподіл її на більш тривалий час); 5) скорочення пільг та дотацій шляхом переходу від категоріального до адресного принципу; 6) банкрутство підприємства.

## **Тема 9: “Інформаційні технології в муніципальному менеджменті. Ситуаційне муніципальне управління”**

1. *Сфери інформатизації муніципального управління.*
2. *Особливості використання інформаційних технологій в окремих сферах місцевого господарства.*
3. *Проектування і використання інформаційних технологій та муніципальної інформаційної інфраструктури. Електронний муніципалітет.*
4. *Вплив ситуації на муніципальний менеджмент.*
5. *Матричні методи для визначення напрямків економічної політики в муніципальному управлінні.*

*Використання сучасних інформаційних технологій в муніципальному управлінні.* Одним з 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

Розвиток муніципальних утворень свідчить, що великі масиви різнопрофільної інформації в муніципальному менеджменті вимагають використання єдиної автоматизованої системи її збирання, опрацювання та зберігання. Інформація та технологія її опрацювання є важливим ресурсом розвитку муніципального утворення, адже обґрунтованість та результативність їх управлінських рішень багато в чому залежать від повноти і якості інформаційних ресурсів, якими вони володіють. На вирішення проблем інформаційного забезпечення муніципального менеджменту спрямоване формування і використання автоматизованих інформаційних систем, що здійснюють інформаційне обслуговування покладених на управлінський персонал організаційних, контрольних, аналітичних, прогнозно-планових та інших функцій.

*Інформаційні технології в муніципальному менеджменті* – це 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. В сучасних умовах інформаційні технології використовуються при реалізації всіх спеціальних інструментів муніципального менеджменту.

Інформаційні технології розглядаються як важливий інструмент регулювання розвитку галузево-функціональних комплексів на території муніципальних утворень, а також перебігу різноманітних процесів та явищ на муніципальному рівні. Так, у житлово-комунальному господарстві використання інформаційних технологій дозволяє вирішувати комплекс наступних проблем: оперативного обліку платежів за комунальні послуги; об'єктивного розрахунку тарифів за споживання житлово-комунальних послуг; моніторингу стану та рівня аварійності об'єктів житлово-комунального господарства; дистанційного управління об'єктами житлово-комунальної сфери та регулювання використання їх потужностей у періоди

"пікового" навантаження. У сфері управління місцевими фінансами використання інформаційних технологій дозволяє органам місцевого самоврядування забезпечувати інформаційно-аналітичну підтримку формування та використання місцевих бюджетів; здійснювати централізований облік та звітність діяльності бюджетних установ; забезпечувати оптимальні процедури муніципальних закупівель; створювати інформаційну інфраструктуру для оптимізації бюджетних потоків. У системі муніципального землекористування застосування інформаційних технологій є основою формування геоінформаційних систем, спрямованих на оптимізацію транспортної мережі, забудови населених пунктів, раціонального використання рекреаційних та інших природних ресурсів, техніко-інженерного облаштування території.

Інноваційним засобом реалізації інформаційних технологій в муніципальному менеджменті є Internet. Ця технологія із величезною швидкістю виходить на ринок корпоративних систем різного рівня, в т.ч. і муніципальних. Прогнози різноманітних груп, які займаються маркетинговими дослідженнями, свідчать про те, що обсяг вкладень у корпоративні проекти Internet–мереж перевищать витрати на сервери Інтернет протягом найближчих 1—2 років, а після цього невпинно зростатимуть. Це зумовлено динамічними процесами, що відбуваються в економічному та соціальному розвитку муніципальних утворень, і нагальною потребою заміни паперових документопотоків, що супроводжують муніципальне управління, новітнім інформаційно-програмним забезпеченням.

Одним із інноваційних підходів до застосування інформаційних технологій в муніципальному менеджменті є використання Intranet–технології та Intranet–мереж. *Intranet* — це внутрішня локальна обчислювальна мережа установи (організації), яка створена і функціонує на основі Intranet–технологій. У внутрішніх локальних Intranet–мережах органів місцевого самоврядування використовується те ж саме апаратне і програмне забезпечення, ті ж самі протоколи і підходи, що і в Internet. За сутністю, Intranet — це Internet в мініатюрі. Дві або більше Intranet–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 Internet, називають *Екстранетом*.

*Основними результатами застосування Intranet-технологій в органах управління муніципальними утвореннями є:* значне зменшення обсягу паперових архівів; легкість і простота публікації інформації; універсальний і природний доступ до інформації з допомогою програм-браузерів; істотне скорочення витрат на адміністрування програмних застосувань на робочих місцях користувачів; швидка актуалізація будь-яких змін в інформаційному сховищі установи; зміщення акцентів зі створення інформації на її ефективне споживання.

У зв'язку з великим обсягом різномірної та різноаспектної інформації, що опрацьовується органами муніципального управління, інформаційні технології в муніципальному менеджменті передбачають формування спеціального банку даних. Банк даних в муніципальних інформаційних системах - це сукупність баз даних, програмних, технічних, мовних, організаційно-методичних засобів, призначених для забезпечення централізованого накопичення інформації колективного використання.

В системі інформаційного забезпечення муніципального менеджменту виділяють бази даних, що різняться 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).

Ефективна система муніципального менеджменту спрямована на забезпечення потреб територіальної громади, а також комплексного економічного і соціального розвитку муніципального утворення. Без сумніву, всі органи місцевого самоврядування покликані обслуговувати інтереси населення. Звідси - абсолютно природне бажання громадян у будь-який час звернутися до органів місцевого самоврядування і швидко одержати відповідні послуги. З іншого боку, більша відкритість і доступність органів влади є неодмінною умовою формування позитивного іміджу місцевого самоврядування, довіри з боку громади. Тому так ажливо забезпечити належну поінформованість населення щодо діяльності органів місцевого самоврядування на основі використання сучасних інформаційних технологій.

З огляду на це, для забезпечення взаємозв'язку органів влади різних рівнів і громадян в Україні у 2000 році було видано Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та 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 є створення так званого „електронного муніципалітету”. 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, 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.

*Ситуаційне управління в муніципальному менеджменті.* Комплексне дослідження інструментарію муніципального менеджменту дозволяє стверджувати, що не всі інструменти в однаковій мірі можна застосувати для того чи іншого муніципального утворення.

Кожне муніципальне утворення є індивідуальним та має неповторні характеристики: ресурси, площу території, чисельність населення, географічне



положення, рівень технологічної прогресивності, близькість до сусідніх муніципальних утворень та віддаленість від обласного, районного центрів, перебуває у певній фазі життєвого циклу, по-різному конкурує на ринку інвестиційних ресурсів, знаходиться у своїй фазі життєвого циклу, має свою промисловість з певними відтворювальними циклами та проблемами. Відмінності перспективного та поточного стану конкретного об'єкту (муніципального утворення, підприємства) можуть зумовити те, що від використання одного й того ж інструмента буде отримано шкоду або позитивні зрушення.

У цьому зв'язку виникає проблема дослідження й виявлення істотних ознак муніципального утворення, тобто побудова *профілю муніципального утворення*. Необхідно вирішити проблему визначення комплексу інструментів, як застосовуватимуться у кожному конкретному випадку, адаптованого до певних ситуацій. Для цього використовуються технології *ситуаційного управління* — механізму застосування інструментів муніципального менеджменту з врахуванням характеристик конкретного муніципального утворення та стану зовнішнього середовища. Це дозволяє сформулювати спеціальний набір інструментів муніципального менеджменту для кожного муніципального утворення в конкретний момент часу. Інструменти муніципального менеджменту необхідно адаптувати до умов конкретного муніципального утворення, що є можливим на основі маркетингових досліджень, ресурсного аналізу, SWOT-аналізу, визначення конкурентного потенціалу муніципальних утворень.

З іншого боку, муніципальне утворення – складна відкрита динамічна система, розвиток якої визначається впливом зовнішніх та внутрішніх умов і факторів. Відповідно, в муніципальному управлінні завжди існують ситуації зміни стабільності її розвитку, змінюється співвідношення керованих і некерованих процесів, змінюються складові соціально-економічного потенціалу муніципального утворення, змінюються потреби та запити територіальної громади тощо.

Муніципальне утворення повинне ефективно реагувати і пристосовуватись до змін зовнішнього середовища, відповідати його потребам і запитам, створювати умови для свого виживання, досягнення стратегічних цілей розвитку. Слід зазначити, що ситуація, що склалась під впливом зовнішнього та 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 та ефективного розвитку територіальної громади. Виходячи з цього, *ситуаційне муніципальне управління* – 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. В основі інструментарію ситуаційного управління лежить необхідність визначення симптомів, факторів (чинників) та причин виникнення різноманітних ситуацій.

Процедура ситуаційного муніципального управління реалізується на основі використання основних компонентів ситуаційного менеджменту. До них належать:

діагностика соціально-економічного стану; прогнозування; моделювання; адаптивне планування; інформаційно-комунікативне забезпечення; моніторинг зовнішнього та внутрішнього середовища; оперативний менеджмент.

Вибір методів та інструментів муніципального менеджменту, які доцільно застосовувати для кожної конкретної ситуації розвитку муніципального утворення, ґрунтується на спеціальному матричному підході адаптивного планування. Матричні методи адаптивного планування ґрунтуються на врахуванні стану та рівня стабільності зовнішнього і внутрішнього середовища. В залежності від комбінації стабільних чи нестабільних станів внутрішнього і зовнішнього середовища розвитку муніципального утворення обирається спеціальна система гнучких функціональних та ситуаційних методів і прийомів управління. Прикладом матричних методів ситуативного менеджменту може слугувати використання: матриці Бостонської Консалтингової Групи, яка враховує конкурентні переваги та ситуацію на ринку окремих товарів, робіт, послуг, видів діяльності); матриця Хоуфера, що ґрунтується на розподілі галузей економічної діяльності за стадіями життєвого циклу; матриця Дженерал Електрик, що враховує потенціал довгострокової галузевої та секторальної привабливості.

## **Тема 10: “Кадровий менеджмент в муніципальному управлінні”**

- 1. Побудова системи кадрового управління.*
- 2. Принципи муніципальної корпоративної культури.*
- 3. Розвиток персоналу муніципального управління.*
- 4. База знань, навичок та умінь муніципального менеджера.*

Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування ґрунтується, перш за все, на відповідній системі управління персоналом. Загальні принципи та методи кадрового менеджменту мають певні особливості практичної реалізації в органах муніципального управління, що пов'язані зі специфікою сфери муніципального менеджменту.

*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.

Здійснення всіх елементів кадрового менеджменту в муніципальному управлінні ґрунтується на застосування спеціальних прийомів та засобів.

*Добір персоналу* — це процес оцінки професійних і соціально-психологічних якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для виконання посадових обов'язків. Процедура добору персоналу є динамічною, безпосередньо пов'язаною із змінами зовнішнього та внутрішнього середовища органу місцевого самоврядування 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. До традиційних методів добору персоналу належать: інтерв'ю (в т.ч. 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 в специфічних організаціях конкурсний відбір є обов'язковим. Система особистісних даних, якісних та кількісних характеристик осіб, які претендують на роботу в органах муніципального управління, формується у спеціальних професіограмах.

Кадровий менеджмент в муніципальному управлінні досить часто спирається на інститут стажування. Так, зокрема, з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей персоналу, який 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*. За рішенням органу місцевого самоврядування створюється *кадровий резерв для зайняття посад і просування по службі*.

*Мотивація персоналу* – це функція менеджменту, яка полягає у формуванні у працівників стимулів до праці, а також у довготривалому впливі на працівників з метою зміни їх цінностей та орієнтирів діяльності відповідно до завдань розвитку організації. Через систему мотивації у кадровому менеджменті забезпечується досягнення особистих цілей працюючих і цілей функціонування організації в цілому.

*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 ростом 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 використовується *спеціальні технології*, а саме: кваліметричні методи оцінювання персоналу; створення стандартизованих специфікацій професій та посад; функціональні обстеження; інтерв'ю з метою оцінювання; атестація.

*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.

Забезпечення підготовки кадрів, підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування є основними завданнями управління персоналом, визначеними Програмою державної підтримки розвитку місцевого

самоврядування в Україні.

*Підвищення кваліфікації кадрів* органів муніципального управління здійснюється з метою усунення протиріч між необхідним і наявним професійним та освітньо-кваліфікаційним рівнем 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 дозволяла ефективно виконувати функції муніципального менеджменту, адекватні змінам внутрішнього та зовнішнього середовища, зокрема, освіти за спеціальностями "державне та муніципальне управління" і "державна служба".

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

Одним з елементів муніципального кадрового менеджменту є муніципальна корпоративна культура, яка сприяє появі духу команди в органах місцевого самоврядування, їх згуртованості для досягнення поставлених цілей і є важливим елементом стратегічного управління. Для ефективного виконання своїх функцій орган місцевого самоврядування як суб'єкт муніципального управління повинен бути моральним прикладом. В зв'язку з цим необхідно сформувати корпоративну культуру і закріпити її в письмовій формі як *корпоративний кодекс місцевого самоврядування* — сукупність неформальних процедур, домінуючої філософії функціонування управлінських органів. Є дві складових корпоративної культури для органів місцевого самоврядування: 1) етичні стандарти, основною функцією яких є розмежування допустимого і недозволеного з моральної точки зору; 2) постулати віри — проголошені офіційно чи сформовані історично твердження, що приймаються на віру і стосуються всіх сторін діяльності органів місцевого самоврядування, стилю поведінки співробітників всіх рівнів.

Стрижнем корпоративної культури органів місцевого самоврядування може стати кластерне управління. Ефективне досягнення цілей здійснюється, якщо співробітники працюють командою чи кластером.

Формування персоналу органів місцевого самоврядування регулюється Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Окрім того, оскільки міста Київ та Севастополь є містами державного значення, що мають особливий статус та є муніципальними утвореннями, до суб'єктів муніципального управління в них відносяться не лише міські ради та їх виконавчі комітети, а й Київська і Севастопольська міські державні адміністрації. Їх формування та функціонування визначається Законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про столицю України — місто-герой Київ».

## **Тема 11: “Вертикальні взаємодії органів муніципального управління”**

- 1. Взаємодія з регіональними органами державного управління.*
- 2. Цільові регіональні програми: цілі, переваги та види.*
- 3. Міжбюджетні відносини і бюджетування регіональних бюджетів.*
- 4. Взаємодія з органами державного казначейства і податковою адміністрацією.*

Зовнішні зв'язки органів місцевого самоврядування з органами державної влади обумовлені тим, що муніципальні утворення не є закритою та ізольованою системою, а частиною складної регіональної системи, в якій основним суб'єктом управління є місцеві органи державної виконавчої влади. Зокрема, в Україні — це обласні та районні державні адміністрації й територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади. Окрім того на регіональному рівні функціонують органи місцевого самоврядування (районні та обласні ради), які представляють спільні інтереси територіальних громад, що входять до складу підпорядкованих їм адміністративних районів чи областей.

Регіональний та місцевий рівні мають свої, визначені законодавчим полем, економічною та соціальною доцільністю, національними, історичними та етнічними особливостями інтереси, що реалізуються через виконання нормативно закріплених функцій і повноважень. Інтереси окремих муніципальних утворень іноді суперечать регіональним чи загальнонаціональним цілям економічного й соціального розвитку. Тому одним з основних завдань місцевих органів державної виконавчої влади є забезпечення спрямованості економічного й соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць низового рівня в рамках стратегії розвитку регіону, яка, в свою чергу є невід'ємним компонентом загальнонаціональної стратегії розвитку країни. Соціально-економічні цілі держави, регіону і муніципального утворення є взаємозалежними. На практиці слід знайти точку дотику та задовольнити їх взаємні інтереси.

Відносини з органами державного управління значною мірою визначають успіх муніципального менеджменту. Саме від них залежить стабільність місцевої влади, наявність інформаційної підтримки, розподіл відповідальності та повноважень між рівнями й гілками влади, горизонтальна та вертикальна координація, поточне та інвестиційне фінансування, що надходить в муніципальне утворення з бюджетів вищого рівня.

Правове забезпечення взаємовідносин місцевих державних адміністрацій із органами місцевого самоврядування первинного рівня в Україні забезпечує Конституція України та стаття 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державного управління відбувається при регулюванні: проблем соціального та економічного розвитку муніципальних утворень (інструментами розв'язання цих проблем є цільові регіональні програми та надання бюджетних кредитів); фінансових взаємовідносин в рамках бюджетного процесу через розподіл витратних і доходних повноважень та отримання фінансової допомоги; питань управління державною і

комунальною власністю в процесі передачі об'єктів з державної в комунальну власність і навпаки, управління державним майном на території муніципальних утворень; організаційних питань, наприклад, під час проведення святкових заходів та спільних нарад.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації. Саме договірна форма взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади на програмно-цільовій основі є основною в процесі реалізації національної політики на місцевому рівні в країнах Заходу, особливо в Швеції, Фінляндії, Данії та Норвегії. Прикладом ефективної форми взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування є співробітництво через асоціації (ліги муніципального утворень). В рамках асоціацій органи місцевого самоврядування можуть більш точно сформулювати і довести до відома місцевих органів державної виконавчої влади спільні проблеми, проекти управлінських рішень. Для державної влади асоціації муніципальних утворень — це організації, через які можна звертатися одночасно до всіх членів та виробляти узгоджену політику щодо місцевого самоврядування.

Використання досвіду Заходу, вказує на те, що основним інструментом впливу держави на регіональний та місцевий рівень, через який відбувається поширення державної економічної, соціальної, екологічної політики, є реалізація державних регіональних програм. Це передбачає трансформацію фінансування з державного бюджету з функціонального до цільового фінансування конкретних програм і проектів. Через регіональні проекти держава реалізує свої інтереси на рівні регіонів та впроваджує їх на рівень муніципальних утворень.

Найбільш важливою і складною стороною взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є міжбюджетні відносини, розмежування доходних джерел та витрат державного й місцевих бюджетів, повноважень і відповідальності між двома рівнями влади. Регулювання міжбюджетних відносин в Україні здійснюється на основі Бюджетного кодексу України. Міжбюджетні відносини повинні будуватися на взаємній відповідальності з чітким розмежуванням повноважень органів влади всіх рівнів, використанні єдиної для всіх муніципальних утворень методології, що враховує індивідуальні особливості, на необхідності вирівнювання доходів місцевих бюджетів, максимальному скороченні зустрічних фінансових потоків, підвищенні зацікавленості органів місцевого самоврядування в збільшенні власних доходів.

Оскільки фінансові ресурси є чи не найважливішим елементом забезпечення економічного і соціального розвитку муніципальних утворень, а основним елементом місцевих фінансів є місцеві бюджети, то в муніципальних утвореннях важливого значення набувають відносини органів місцевого самоврядування з фіскально-бюджетними установами: регіональними органами Державної податкової адміністрації та регіональним відділенням Державного казначейства. Міжрайонні та районні податкові інспекції здійснюють контроль за додержанням виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття і обліку податків (наприклад, земельного податку), інших платежів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування цих сум до бюджету.

## **Тема 12: “Взаємодії органів муніципального управління з кредитними установами”**

- 1. Побудова взаємодії з банківськими інститутами.*
- 2. Банківські послуги і операції в муніципальному управлінні.*

Ефективність муніципального менеджменту значною мірою визначається якістю управління територіальними фінансовими потоками і відповідно повнотою залучення інструментів комерційних банків. Цей факт пов'язаний з ключовою роллю банків в управлінні фінансовими потоками організацій всіх форм власності, що закріплено законодавчо й підтверджено практикою. Ефективно залучити фінансові інструменти до вирішення проблем муніципального управління можливо лише розуміючи сутність і інтереси банку та маючи повну уяву про всі послуги, які він надає.

В контексті взаємодії з банками органи місцевого самоврядування: 1) визначають спільну стратегію і механізми впливу на інвестиційно-фінансовий клімат муніципальних утворень; 2) здійснюють розроблення спільних мультипроектів, презентацій муніципальних проектів, отримують кредити, видають гарантії за третіх осіб в соціально значимих проектах; 3) розміщують рекламу кредитних установ в комунальних засобах масової інформації, залучають банки як спонсорів соціальних заходів; 4) сприяють розміщенню філій, відділень банків та валютно-обмінних пунктів в муніципальних утвореннях; 5) користуються депозитними послугами.

Окрім того, комерційні банки можуть здійснювати касове виконання місцевих бюджетів та розрахунково-касове обслуговування органів місцевого самоврядування (в тому числі з використанням системи «клієнт-банк»). Проте за умови обов'язковості казначейського обслуговування місцевих бюджетів така функція банківської системи не може бути застосована.

В загальному всі банківські операції можна поділити на три основні групи: кредитні, інвестиційні, та агентські. В муніципальному управлінні, як показує досвід зарубіжних країн, найбільш поширеними є такі банківські послуги і операції: розрахунково-касове обслуговування суб'єктів муніципального управління, депозитні та кредитні послуги; гарантійні операції з метою зниження ризиків кредитних схем та операції з управління комунальним майном.

*Розрахунково-касове обслуговування суб'єктів муніципального управління.* Як і будь-який господарюючий суб'єкт, органи місцевого самоврядування можуть користуватися безпосередньо чи через органи державного казначейства банківськими послугами з розрахунково-касового обслуговування. Це обумовлено тим, що грошові кошти всіх комунальних підприємств, установ і організацій повинні зберігатися в банках. Основною формою автоматизації розрахунково-касового обслуговування є система „клієнт-банк” (інформація про розрахунки в режимі реального часу „on-line”). Така оперативна інформація необхідна для формування системи бюджетування з коротким контрольним періодом (наприклад,

один день), що дозволяє гнучко управляти бюджетними витратами з метою недопущення перефінансування і своєчасного внесення коректив у бюджетні кошториси. Особливі можливості в муніципальному управлінні надає впровадження пластикових платіжних систем, які дозволяють забезпечити виплату адресної соціальної допомоги, дотацій за жорсткої казначейської системи виконання бюджету, проводити оплату проїзду в муніципальному транспорті, здійснювати оплату комунальних платежів. До того ж пластикові картки можуть використовуватися як посвідчення особи високого ступеня захисту.

*Депозитування та кредитування в муніципальному управлінні.* Органи місцевого самоврядування можуть відкривати поточні рахунки чи депозити до запитання. Планування руху грошових потоків органів місцевого самоврядування дозволяє визначити залишок грошових коштів, який для отримання додаткового доходу необхідно розмістити в строковий депозит, депозитний сертифікат чи цінні папери.

*Гарантійні операції, зниження ризиків кредитних схем.* Для зниження ризиків реалізації кредитних схем, в тому числі іпотечних, залучення додаткових фінансових ресурсів органи місцевого самоврядування можуть використовувати гарантійні операції комерційних банків. З іншого боку, органи місцевого самоврядування здатні виступати гарантом перед кредиторами в соціально важливих проектах чи проектах розвитку місцевої інфраструктури, що дозволяє знизити відсоткову ставку за отримані банківські кредити. Особливістю гарантії є те, що вона не збільшує прямих кредиторських зобов'язань і не сприяє вилученню грошових коштів з обігу. Гарант приймає на себе певні зобов'язання перед кредиторами лише у випадку невиконання боржником своїх зобов'язань. Комерційні банки намагаються видавати гарантії під надійне забезпечення (депозити, ліквідні цінні папери, права власності на нерухомість).

*Операції банків з управління комунальним майном.* Орган місцевого самоврядування як самостійна юридична особа, що володіє певними активами, може скористатися послугами банків щодо управління своїм майном при вирішенні таких завдань: залучення додаткових грошових коштів шляхом власної емісії цінних паперів (наприклад, муніципальних облігацій); розміщення вільних залишків грошових коштів і отримання доходу від інвестицій в цінні папери за рахунок відсотків, дивідендів та зростання курсової вартості цінних паперів; розширення сфери економічного впливу органів місцевого самоврядування через участь в портфелі цінних паперів, отриманні права впливати на соціально важливі рішення; отримання доступу до дефіцитних ресурсів через управління відповідними цінними паперами.

### **Тема 13: “Розвиток підприємництва в системі муніципального управління”**

1. Роль підприємницького сектору у розвитку муніципальних утворень.
2. Малий бізнес в муніципальних утвореннях: проблеми розвитку та форми підтримки.



### *3. Механізм залучення підприємницьких структур до реалізації муніципальних програм.*

Однією з найважливіших функцій органів місцевого самоврядування є забезпечення ефективного розвитку підприємницьких структур, підтримка підприємництва як основи економічного розвитку муніципальних утворень, вирішення соціальних, екологічних та інших проблем територіальних громад.

Саме підприємництво — як самостійна ініціатива, систематична, на власний розсуд організована діяльність із виготовлення продукту, виконання робіт та надання послуг з метою отримання прибутку — виступає рушієм соціально-економічного розвитку, каталізатором інновацій, засобом активізації ринкових процесів та забезпечення комплексного збалансованого розвитку територій.

З точки зору муніципального менеджменту, підприємницькі структури, що функціонують на території муніципальних утворень, виконують наступні функції: виробничу; джерела фінансування муніципального розвитку (реалізації локальних програм); інвестиційну; врегулювання локальних ринків праці; соціально-побутову; споживчу; освітню тощо.

Основним завданням органів місцевого самоврядування щодо регулювання розвитку підприємництва на 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) в фінансово-фінансовій, координаційно-дорадчій, економіко-господарській та соціально-забезпечуючій сферах щодо регулювання та підтримки підприємництва 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.

Основним засобом регулювання та підтримки розвитку підприємництва у муніципальних утвореннях є розробка спеціальних регіональних (локальних) програм підтримки малого і середнього підприємництва, які враховують специфіку місцевих умов, формуються як складові програм економічного і соціального розвитку муніципальних утворень і спрямовані на визначення пріоритетів, засобів ресурсного забезпечення, а також організаційно-економічних механізмів реалізації місцевої політики підтримки підприємництва.

Для реалізації програм розвитку та підтримки підприємництва, особливо малого та середнього, на території муніципальних утворень органи місцевого самоврядування використовують систему заходів з подолання адміністративних бар'єрів розвитку підприємництва, інформаційного забезпечення управління бізнесом, матеріально-фінансової підтримки підприємництва, розвитку інфраструктури для малого бізнесу, просування продукції місцевих підприємств.

Розширення сфери підприємницької діяльності у муніципальному утворенні є одним із найважливіших завдань органів місцевого самоврядування, яке вирішується через організацію діяльності спеціальних інституцій підтримки підприємництва. До елементів ринкової інфраструктури підтримки підприємництва, діяльність яких в основному спрямована на створення нових підприємств, розширення існуючих бізнесових структур в муніципальному утворенні, удосконалення напрямів підприємницької діяльності в муніципальному утворенні, відносять: бізнес-центри та бізнес-інкубатори, агенції міського розвитку, асоціації малого бізнесу, технопарки та технополіси, інформаційні центри, компанії венчурного фінансування, маркетингові інформаційні центри, центри розвитку бізнесу, координаційні ради тощо.

#### **Тема 14: “Управління галузево-функціональними комплексами на території муніципальних утворень”**

1. *Управління системою охорони здоров'я в муніципальних утвореннях.*
2. *Соціальний захист як об'єкт муніципального управління.*
3. *Управління освітою в муніципальному утворенні.*
4. *Управління муніципальним пасажирським транспортом.*
5. *Управління житлово-комунальним господарством.*
6. *Взаємодія з правоохоронними органами.*

В сучасній практиці муніципального менеджменту важливого значення набуває регулювання розвитку галузево-функціональних комплексів окремих муніципальних утворень.

*Галузево-функціональні комплекси*, що функціонують на території муніципальних утворень, розглядаються як стійке, сформоване територіальне поєднання галузей і виробництв, завдяки якому досягається максимальний ефект розвитку економіки муніципального утворення на основі раціонального використання соціально-економічного потенціалу та адекватного врахування його конкурентних переваг.

На основі врахування системи комплексуючих чинників (економіко-географічного положення, наявного ресурсного, соціально-економічного потенціалу, факторів народонаселення, стратегічних цілей функціонування муніципальних утворень, зміни та активізації суспільно-політичних процесів (зокрема, здійснення адміністративно-територіальної реформи) на території муніципальних утворень формуються та функціонують різноманітні *типи галузево-функціональних комплексів*, таких як: комплекси інфраструктурного забезпечення (комплекси соціальної, виробничої та ринкової інфраструктури); виробничо-господарські комплекси (переробні, машинобудівні, інвестиційно-будівельні, санаторно-курортні, туристсько-екскурсійні тощо).

Однією з основних ланок галузево-функціонального комплексу соціальної інфраструктури муніципального утворення, одним з комплексуючих елементів розвитку території є комплекс житлово-комунального господарства.

*Житлово-комунальне господарство муніципального утворення* – це багатогалузеве об'єднання підприємств та установ, що покликані забезпечувати зростаючі потреби населення у житлі, різного виду та класності житлово-комунальних послугах.

Основною формою регулювання розвитку житлово-комунального комплексу муніципального утворення є застосування програмно-планового підходу, що ґрунтується на використанні прогнозних, інформаційно-аналітичних технологій та розробці стратегій, програм та планів розвитку житлово-комунального господарства. Зокрема, органами місцевого самоврядування для прийняття своєчасних управлінських рішень щодо розвитку житлово-комунального господарства здійснюється моніторинг функціонування підприємств житлово-комунальної сфери з трьох видів їх діяльності: виробничої, фінансової та організаційної. Моніторинг проводиться як щодо підприємств комунальної власності, так і частково підприємств приватної власності, за допомогою системи індикаторів. Такими індикаторами можуть бути обсяг і структура надання послуг в натуральному й вартісному виразі; індикатори використання ресурсів; собівартість та рентабельність послуг; індикатори якості; індикатори фінансового стану.

Комплексною складовою житлово-комунального комплексу муніципального утворення є *комунальне господарство*, метою якого є досягнення нормативного рівня забезпечення населення відповідними послугами та поліпшення якості обслуговування. Обґрунтування завдань розвитку всіх галузей комунального господарства проводиться органами місцевого самоврядування за допомогою нормативного, балансового та експертного методів планування.

Одним із пріоритетних завдань органів місцевого самоврядування є *регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги*, за допомогою таких методів: нормативного затвердження фіксованих тарифів органами місцевого самоврядування, встановлення граничних норм рентабельності на послуги підприємств житлово-комунального господарства, декларування підвищення тарифів та укладення угод між підприємствами житлово-комунального господарства та місцевою владою. При розрахунку тарифів слід враховувати нормативи ресурсомісткості, періодичність і повноту сплати платежів, вимоги до якості, класності та категорійності послуг, рівень платоспроможного попиту населення.

Особливе місце в складі галузево-функціональних комплексів муніципальних утворень займають комплекси соціально-духовної інфраструктури, серед яких – система освіти.

Головними завданнями управління системою освіти муніципальних утворень є: створення умов, за яких повинна обов'язково забезпечуватись повна загальна середня освіта, а також умови для безперервної освіти в навчальних закладах різних рівнів акредитації; прогнозування розвитку освіти, мережі і потужності закладів освіти різних типів і форм власності відповідно до потреб територіальної громади; комплектування системи загальної середньої та професійної освіти педагогічними кадрами; ресурсне (фінансове, матеріально-технічне, організаційно-інформаційне) забезпечення закладів системи освіти. Основним засобом реалізації вказаних завдань є розробка місцевих (локальних) програм розвитку освіти, що формуються як складові стратегій та програм економічного і соціального розвитку муніципальних утворень.

Важелі управлінського впливу органів місцевого самоврядування щодо регулювання розвитку закладів освіти передбачають: здійснення планування, організації, регулювання і контролю діяльності закладів освіти на території муніципальних утворень; формування місцевого бюджету в частині витрат на освіту і відповідних фондів розвитку освіти; розроблення та прийняття місцевих нормативів фінансування системи освіти; регулювання розвитку форм власності в системі освіти; створення, реорганізацію і ліквідацію комунальних закладів освіти; призначення керівників закладів освіти комунальної власності; координацію діяльності освітніх закладів різних форм власності та типів організації навчально-виховного процесу; формування замовлень на підготовку фахівців окремих спеціальностей для потреб органів місцевого самоврядування та підприємств, установ і організацій, що функціонують в муніципальному утворенні.

Управління *системою охорони здоров'я* в складі галузево-функціональних комплексів муніципальних утворень є важливим напрямком соціальної політики органів місцевого самоврядування. У комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога повинна надаватися безоплатно і забезпечувати умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. Система охорони здоров'я, що функціонує на території муніципального утворення, має складну структуру, що вимагає від органів місцевого самоврядування використання спеціального інструментарію управлінського впливу.

На муніципальному рівні органи місцевого самоврядування можуть використовувати такі *важелі управління сферою охорони здоров'я*: створення організаційно-економічних умов для розвитку системи надання медичних послуг закладами охорони здоров'я всіх форм власності; здійснення контролю якості надання медичних послуг, дотримання стандартів, норм санітарної безпеки; організація моніторингу охорони здоров'я в муніципальному утворенні та забезпечення населення інформацією, що стосується системи охорони здоров'я; перевірка цільового використання коштів, що надаються з бюджетів різних рівнів на фінансування закладів охорони здоров'я; фінансування комунальних медичних закладів; розробка регіональних (локальних) програм в галузі охорони здоров'я та організація їх виконання; координація діяльності закладів охорони здоров'я незалежно від форм власності та підпорядкування; видача дозволів на зайняття окремими видами діяльності в цій галузі; прийняття рішень щодо обмеження, призупинення та заборони діяльності в галузі охорони здоров'я; організація матеріально-технічного та ресурсного забезпечення діяльності закладів охорони здоров'я комунальної власності; просвітницька діяльність в сфері охорони здоров'я.

Одним із аспектів регулювання розвитку функціонально-галузевих комплексів в муніципальних утвореннях є *взаємодія з правоохоронними органами*. Стан злочинності, криміногенна ситуація впливає на конкурентоздатність муніципальних утворень, підприємницький і соціальний клімат території.

Напрямами, що визначають необхідність взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами є: боротьба зі злочинністю на вулицях і в громадських місцях; забезпечення правопорядку при проведенні культурно-масових заходів; охорона життєво важливих об'єктів; інструктаж службовців органів місцевого самоврядування з особистої і пожежної безпеки; профілактика

порушень серед молоді; облік інформації для виявлення та усунення умов, що сприяють здійсненню злочинів, їх аналіз, публікація необхідної інформації; проведення заходів по PR, що сприятимуть зниженню злочинності.

В умовах неспроможності державних органів внутрішніх справ забезпечити охорону порядку в усіх муніципальних утвореннях (один дільничний міліціонер припадає на 10-12 сіл) зростає необхідність створення громадських формувань з охорони порядку та муніципальної міліції.

## **Тема 15: “Організація муніципального управління в зарубіжних країнах”**

- 1. Загальна характеристика муніципального управління в зарубіжних країнах.*
- 2. Моделі взаємодії органів центральної влади та місцевого управління в зарубіжних країнах.*
- 3. Особливості організації місцевого управління в окремих зарубіжних країнах та можливості адаптації їх досвіду в Україні.*
- 4. Загальна характеристика фінансової системи місцевих органів управління в зарубіжних країнах.*

У процесі становлення й розвитку місцевого самоврядування в Україні, з огляду на необхідність впровадження інноваційних технологій в муніципальне управління, зростає інтерес до аналізу його функціонування за кордоном. Дослідження багатовікового досвіду самоврядного управління територіями дає можливість використати найкращі напрацювання в цій сфері для підвищення ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Залежно від моделі поділу влади „центр-місцевість” ступінь самостійності місцевого управління є різною і це впливає на особливості організації муніципального управління. За цією ознакою виділяють:

а) модель відносної автономії (типovими характеристиками якої є: незалежність місцевого самоврядування, свобода дій у встановлених законодавством межах, обмежений контроль місцевої влади з боку центральних органів, висока роль місцевих податків у формуванні місцевих бюджетів). Ця модель найбільш яскраво проявляється в країнах Скандинавії;

б) модель представництва (при цій моделі місцева влада є продовженням або органом центральної влади, функції місцевої влади детально регламентовані в законодавстві, високий ступінь контролю діяльності на місцях, існує невисока відповідальність за прийняття рішень на місцях, домінуюча роль центру у фінансуванні місцевих видатків). До моделі представництва тяжіє система місцевого самоврядування Великої Британії;

в) модель взаємодії (їй властиві: не формальний, а реальний розподіл влади на центральну і місцеву, підтверджений чітким розподілом фінансових та юридичних повноважень; спільна відповідальність обох рівнів влади у прийнятті рішень; поєднання місцевих джерел податків з дотаціями центрального уряду). Ця модель в

тій чи іншій мірі спостерігається в США та країнах Західної Європи.

Вивчення особливостей організації муніципального управління за кордоном передбачає виокремлення певних аспектів самоврядування в окремих країнах, досвід яких буде корисним в процесі створення реального місцевого самоврядування в Україні.

*Сполучені Штати Америки.* На відміну від більшості країн Західної Європи, де статус органів місцевого самоврядування закріплено в Конституціях держав, у Конституції США цього нема. В США місцеві органи управління формуються на основі законів штатів. Уряди штатів мають право самостійно визначати юридичний статус, територіальні межі юрисдикції та повноваження органів муніципального управління.

В США існують різні типи муніципальних утворень: муніципалітети, тауни, тауншини, спеціальні та шкільні округи. Відповідно, місцеві органи управління поділяються на дві групи: ті, що відповідають адміністративно-територіальному поділу (органи управління тауншинів, таунів, муніципалітетів); ті, які не відповідають адміністративно-територіальному поділу (органи управління спеціальних та шкільних округів).

Основним типом муніципальних утворень в США є муніципалітети, які наділені статусом муніципальних корпорацій, тобто 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 чим графством, в якому вони 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. Найпоширенішою формою організації влади є модель „мер-рада”, що подібна до існуючої в Україні системи місцевого самоврядування на первинному рівні, за якої основними органами управління є місцева рада та відповідний голова. При використанні моделі “рада-адміністратор” 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 виконує представницькі функції. Модель „управління комісіями” передбачає, що в одному органі влади — муніципальній комісії — поєднуються нормотворча й виконавча функції. Кожен член муніципальної комісії є керівником одного з відділів виконавчих органів управління. Організаційна форма управління муніципалітетами „збори громадян” використовується лише в малих містах.

Територіальні межі спеціальних та шкільних округів не завжди співпадають з кордонами адміністративно-територіальних утворень. Спеціальні й шкільні округи, які, як зазначалося, утворюються з метою об'єднання зусиль різних поселень для надання окремих послуг, можуть формуватися органами управління штатів, органами місцевого самоврядування та судами, як правило, на основі звернень громадян. Ці спеціалізовані округи керуються обраними радами.

*Федеративна Республіка Німеччина.* Це федеративна країна, що поділяється на землі, які мають великі повноваження в сфері побудови структур управління, в тому числі на первинному рівні. Німеччина має чотири рівні урядування: федеральний, земельний, рівень округів та рівень общин. Муніципальне управління

реалізується на рівні общин.

Общини як первинні адміністративно-територіальні одиниці за Конституцією не обмежені наперед визначеними завданнями й можуть вирішувати всі питання місцевого життя. Питання, які вимагають більшого контролю чи більших ресурсів, ніж мають общини, є об'єктом адміністративної діяльності спеціальних адміністративних районів, що є асоціативними утвореннями.

Самоврядування в Німеччині розрізняється в залежності від земель. Виділяють такі типи місцевого самоврядування в Німеччині: південнонімецький, північнонімецький, магістратський, тип управління з посиленням бургомістром, самоуправління нових федеральних земель.

Незважаючи на тип самоврядування, органи муніципального управління формують представницькі та виконавчі органи. Представницький орган, незалежно від назви (муніципальна рада, міська рада чи міські збори), є суб'єктом нормотворення, визначаючи завдання, які вирішуються виконавчими органами місцевого самоврядування.

Більшість общин в Німеччині мають статuti, які є місцевими документами нормативно-процедурного характеру, що віддзеркалюють характерні риси взаємовідносин в середині територіальної спільноти. Головним завданням статутів є опис особливостей реалізації місцевого самоврядування в общині з урахуванням її історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей в рамках федерального та земельного законодавства.

*Франція.* Досвід Франції не лише у сфері місцевого самоврядування, а й у інших питаннях є корисним для України, яка має з нею багато спільних географічних, кліматичних, демографічних та історичних рис.

Франція, як і Україна, має чотири рівні урядування: центральний, рівень регіону, рівень департаменту та рівень комуни. Базовим рівнем адміністративно-територіального устрою Франції є 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.

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. Вона 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 напрямків облаштування території, регулювання місцевого будівництва. Майно комуни поділяється на „громадське”, тобто таке, що призначене виключно для громадського користування (дороги, кладовища), та майно „приватне”, яким комуна розпоряджається на правах

приватного власника (луки, ліси, будинки тощо). Громадське майно невідчужуване. Рада приймає рішення про купівлю, продаж, оренду майна та про віднесення майна до категорії „громадського”.

У Франції, як і в Україні, надто велика кількість дуже дрібних комун породжує в сучасних умовах проблеми їх фінансового забезпечення і здійснення функцій органів самоврядування. Для подолання таких труднощів застосовується два підходи: співробітництво комун для розв’язання окремих спільних проблем чи спільне здійснення певної діяльності; злиття кількох дрібних комун в одну більш фінансово спроможну для вирішення проблеми забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування.

У першому випадку комуни залишаються юридичними особами і через договори визначають принципи та порядок спільної діяльності. Найбільш поширеним співробітництвом комун є утворення спеціальних організацій — синдикатів, засновниками яких є комуни. Ці організації створюються для вирішення певних спільних для засновників проблем. Синдикати мають статус юридичної особи і наділяються певною компетенцією за рахунок комун-засновників. Крім синдикатів, існують і інші види міжкомунального співробітництва, такі як дистрикти та міські об’єднання. Створення таких об’єднань може бути, як добровільним, так і примусовим.

Процес об’єднання дрібних комун у більш великі проходить ще повільніше, ніж процес створення синдикатів чи інших об’єднань. Об’єднання комун у Франції, на відміну від Швеції, можливе лише за умови повної добровільності муніципальних рад чи позитивних результатів місцевого референдуму.

*Швеція.* Місцеве управління Швеції реалізує модель відносної автономії у взаємовідносинах „центр-місцевість”. Досвід цієї країни є надзвичайно цікавим в контексті забезпечення ефективної системи місцевого самоврядування.

Система територіальної організації влади в Швеції формувалася, починаючи з 1862 року, шляхом проведення чотирьох комунальних реформ. На регіональному та місцевому рівнях використовується змішана модель управління: поєднання прямого державного управління із широким місцевим самоврядуванням. На рівні комун можуть діяти деякі державні та регіональні управління, що займаються виключно реалізацією відповідно державних чи регіональних програм.

В ході комунальних реформ в Швеції поступово проходили такі процеси: формувалася комуна як вихідна самоврядна одиниця; утворювалися вторинні комуни (ландстинги), які наділялися широким колом повноважень; відбувалося укрупнення комун — формувався життєздатний суб’єкт місцевого самоврядування, який володіє достатніми фінансовими та економічними ресурсами. Процес укрупнення комун за рішенням парламенту був примусовим, оскільки добровільне об’єднання було повільним і тривалим; зміцнювалася фінансова база комун.

Система територіальної організації влади в Швеції базується на чіткому розмежуванні сфер компетенції державної влади та місцевого самоврядування, з одного боку, й комуни та ландстингу — з другого. До відання комун віднесено досить широке коло питань. З правової точки зору компетенція комун поділяється на обов’язкові і добровільні сфери діяльності. Шведське законодавство надає комунам широкої самостійності у визначенні своєї організаційної структури.



Найчастіше виділяють секторну, територіальну та функціональну моделі організації органів місцевого самоврядування.

*Польща.* В контексті проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні та з огляду на подібність вихідних умов постсоціалістичного розвитку, досвід Польщі є надзвичайно цікавим.

Формування системи управління територіальним розвитком в Польщі відбувалося в ході проведення адміністративної реформи в 1990-1999 роках, основний акцент якої робився на створенні міцного місцевого самоврядування.

Першим етапом реформи стало створення в 1990 році дієздатної територіальної одиниці місцевого самоврядування — гміни, яка є інтегрованою спільнотою, об'єднуючи громади сіл, містечок та міст і відповідає європейському комунальному стандарту низового рівня місцевого самоврядування, що формується територіальними громадами кількох населених пунктів. До основних сфер діяльності гміни відносяться: охорона навколишнього середовища; розвиток місцевої економіки; гмінні дороги, вулиці, мости, площі, організація дорожнього руху; побутове забезпечення (водогони, каналізація, комунальні стоки і відходи, чистота та порядок, сміттєзвалища, електроенергія, тепло, газ), озеленення, кладовища; місцевий громадський транспорт; охорона здоров'я; соціальна допомога, центри та заклади опіки; будівництво житла; дошкільні заклади; середні школи; культура, фізична культура, рекреаційні території, спортивні організації; торгівля; громадський порядок та протипожежна охорона; утримування закладів громадського призначення та адміністративних об'єктів.

В 1999 році з'явилося два нових рівня самоврядування: повітовий та воєводський, які представляють спільні інтереси гмін, що входять до їх складу.

В Польщі за гмінним, повітовим та воєводським рівнями самоврядування закріплено чітко визначені функції, за належне виконання яких вони несуть відповідальність. Усі щаблі місцевого самоврядування є реально незалежними, формуючи представницькі органи самоврядування, які мають свої виконавчі структури. Польська держава повністю передала функції із забезпечення соціально-економічного розвитку територій на місця.

На рівні повітів та гмін не існує органів державної виконавчої влади. Лише в воєводстві є воєвода, який призначається президентом та керує своїм малочисельним апаратом. Воєвода є представником центральної виконавчої влади в регіоні й здійснює контрольні-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування. Якщо він вважає, що певне їх рішення порушує законодавство, він може його призупинити. В свою чергу, самоврядні органи мають право опротестувати рішення воєводи в адміністративному суді. Взаємовідносини між рівнями місцевого самоврядування в Польщі будуються на засадах партнерства, врахування спільних інтересів та дотримання стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку території. Адміністративна реформа, яка проведена в Польщі, наблизилася систему місцевого самоврядування в цій країні до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування.

*Російська Федерація.* Особливості місцевого самоврядування в Російській Федерації обумовлюються федеративним державно-територіальним устроєм. Відповідно до цього, місцеве самоврядування в різних суб'єктах Російської

Федерації значно відрізняється між собою, адже різні суб'єкти федерації мають власні конституції та інші законодавчі акти, що регулюють питання організації та здійснення місцевого самоврядування.

З 1 січня 2006 року В Російській Федерації вступив в силу Федеральний закон „Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації” від 6 жовтня 2003 року, який встановив загальні правові, територіальні, організаційні та економічні принципи організації місцевого самоврядування в Росії. Реалізація цього закону започаткувало проведення муніципальної реформи в Росії.

*Особливості фінансової бази муніципальних утворень в зарубіжних країнах.*

Елементами місцевої фінансової системи є місцевий бюджет, фінанси муніципальних підприємств, податки, спеціальні фонди, позики, фінанси підприємств інших форм власності та фінанси населення. Європейська Хартія місцевого самоврядування визначає принципи місцевої автономії і місцевого фінансування. Для фінансування місцевих органів влади використовуються такі джерела доходів: податки, неподаткові надходження, субсидії бюджетів вищого рівня. В ряді країн застосовуються також муніципальні позики.

Податки, зокрема місцеві, є основною частиною надходжень місцевих бюджетів. Фінансова самостійність муніципальних утворень значним чином визначається часткою місцевих податків і зборів в доходній базі місцевого бюджету. Згідно Європейської Хартії місцевого самоврядування, місцеві податки й збори повинні складати принаймі частину (бажано, переважну) доходів місцевих бюджетів. Цей принцип закладено в процес формування місцевих бюджетів більшості розвинутих країн світу. Частка місцевих податків і зборів в місцевих бюджетах за кордоном значна і складає в середньому 38 %.

У багатьох європейських країнах традиційним джерелом місцевих доходів залишається податок на нерухомість. Деякі країни розробили механізм спільного користування податками, який дає субнаціональним утворенням можливість встановлювати додатковий податок, котрий центральна влада збирає для них.

Загалом, сукупність податків, які можуть стягуватися органами місцевого самоврядування, встановлюється у законах. У визначених законом межах рішення про запровадження, внесення змін і доповнень та скасування муніципального податку, приймаються переважно місцевою радою. Рішення місцевого органу регулює впровадження й збирання податків. Оскільки надходження від будь-якого податку є добутком бази на податкову ставку, то рішення повинно визначати базу оподаткування, спосіб її обчислення, податкову ставку, яку буде введено, дату набуття податком чинності та всі інші питання, пов'язані з оподаткуванням і стягненням податків.

Існує досить великий перелік податків, що стягуються місцевими органами влади на Заході. Рішення про необхідність встановлення різноманітних податків спираються на результати оцінки низки критеріїв, що, як правило, розцінюються як бажані ознаки будь-якого податку. До найбільш поширених ознак належать наступні: справедливість, стягуваність податку, ефективність, вплив оподаткування на поведінку громадян, еластичність, територіальна прив'язаність бази оподаткування, відчутність і підзвітність, сумісність з іншими податками.

Саме місцеві податки й збори є тим фіскальним об'єктом, якісні й кількісні

характеристики якого самостійно визначають органи місцевого самоврядування, що збільшує їх зацікавленість в процесі підвищення ефективності збирання цих платежів, дає можливість їм корегувати податкові ставки для надання пільг суб'єктам підприємницької діяльності з метою залучення їх до виконання заходів передбачених програмами соціально-економічного розвитку територій. Виділяють більше 100 різновидностей місцевих податків і зборів. Хоча повний перелік податків, що встановлюються і стягуються місцевою влади у світі, досить великий, зовсім небагато місцевих податкових зборів поширені у більшості країн. Виділяють три основні типи місцевих податків: майнові податки, місцеві і регіональні податки на прибутки, місцеві податки на компанії.

Кожна країна має свої особливості місцевого оподаткування та фінансової взаємодії з органами влади регіональних та загальнодержавного рівнів.

### **Тема 16: “Реалізація функцій органів муніципального управління в управлінні соціально-економічним розвитком територій в зарубіжних країнах”**

- 1. Організація надання послуг в зарубіжних країнах, основні моделі.*
- 2. Система соціального захисту населення в зарубіжних країнах.*
- 3. Особливості управління комунальною власністю в окремих зарубіжних країнах.*

За кордоном муніципальну владу оцінюють за такими параметрами: чи створила вона в муніципальному утворенні робочі місця; чи змогла вона на належному рівні профінансувати і надати ті послуги, які на неї покладаються; чи контролює вона економічну ситуацію.

Фахівці, що досліджують проблематику муніципального менеджменту, вирізняють три основні функції місцевого самоврядування: захист від тиску центральної влади; забезпечення участі громадян у прийнятті рішень урядового рівня; ефективне забезпечення послугами.

Основна функція муніципалітетів – надання урядових і громадських послуг. Послуги є одним із основних продуктів діяльності муніципальних утворень, а їх ефективне надання визначає місію муніципального утворення як організації. Послуга є особливим продуктом діяльності. На відміну від виробництва матеріальних благ, де затрачені ресурси і результати праці мають, як правило, наглядну, фізично відчутну форму, виробництво послуг спрямоване безпосередньо на людину, а результат праці не набирає у більшості випадків форми речей. Для менеджменту, в тому числі муніципального, важливо врахувати чотири основних характеристики послуг, які вирізняють дослідники і аналітики: невідчутність, невіддільність від джерела, неможливість збереження, непостійність якості.

Розглядаючи діяльність муніципалітетів (органів місцевого самоврядування) з забезпечення надання муніципальних послуг, слід розрізняти організаційні форми надання послуг і методи організації надання послуг.

Організаційна форма надання послуг може бути представлена чотирма типами: *типом децентралізації*, коли функції надання послуг, регулювання і

контролю надаються місцевим урядовим відомствам; *типом делегування*, коли функції надання послуг надаються напівдержавним чи квазіурядовим структурам (акціонерним або суспільним підприємствам); *типом передачі влади*, коли права надаються державним або місцевим політичним органам для добровільного або примусового надання послуг; *типом приватизації*, коли функції і відповідальність за надання послуг зосереджуються в рамках приватних осіб або організацій.

В результаті за юридичним статусом серед суб'єктів, що забезпечують надання послуг на території муніципальних утворень, розрізняють: індивідуальні підприємства, близькі за статутом до фізичних осіб; товариства, що мають статус юридичної особи; асоціації, які не мають на меті прибуткову діяльність; місцеві адміністрації (муніципалітети, місцеві ради); державні установи адміністративного або комерційного характеру.

Різноманітність функцій муніципальних утворень щодо надання муніципальних послуг і багаточисельність об'єктів, на які спрямовується ця діяльність, породжує численність конкретних суб'єктів, які їх надають. З вибором суб'єкта надання послуг пов'язано розв'язання двох важливих проблем муніципального менеджменту: а) вибір методу надання послуг; б) вибір форми оплати за муніципальні послуги.

*Вибір методу надання послуг.* Послуги одного і того ж 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 (наприклад, на основі тендера) суб'єктів господарювання різних форм власності, а також приватними підприємницькими структурами. В основі вибору методу надання послуг можуть бути покладені два важливих критерії: ефективність надання послуг і економічність надання послуг.

*Вибір форми сплати за послугу* (способу покриття затрат). В основі вибору форми оплати за послугу можуть бути покладені два основних принципи: а) принцип платоспроможності; б) принцип споживання. Згідно *принципу платоспроможності*, фізична особа несе відповідальність за оплату муніципальних послуг у відповідності з її можливостями платити за них і таким чином вносить посильний вклад в задоволення потреб суспільства. При цьому як правило мірилом здатності плати за муніципальні послуги є індивідуальний дохід громадянина. Принцип платоспроможності найчастіше застосовується до таких послуг як соціальне забезпечення, освіта і житлове забезпечення для малозабезпечених, а також до фінансування послуг, які є зобов'язанням перед усім суспільством. Згідно *принципу споживання* послуги, що надаються державою (муніципалітетом), повинні оплачуватися тими, хто їх споживає. Принципи платоспроможності доцільно застосовувати там, де міркування щодо рівного доступу до послуг не є домінуючими.

Розрізняють декілька методичних підходів щодо встановлення рівня оплати за послуги: повна, часткова оплата і відсутність такої. При першому з них плата стягується безпосередньо з споживача, незалежно від використання дотацій. Це стосується таких видів послуг, як і послуги водопостачання (згідно з лічильником, на основі діаметра труби, шляхом продажу води); послуги пошти та зв'язку (на

основі обсягу спожитих послуг і вартості одиниці спожитої послуги); послуги газо- і електропостачання (згідно обсягу спожитих послуг за лічильником); громадського транспорту (згідно вартості проїзду). Варіант часткової оплати - передбачає, що принцип платності доповнюється субсидіюванням з боку держави. Такий механізм застосовується в системі освіти, охорони здоров'я, житлового господарства.

Через механізм сплати за муніципальні послуги реалізується соціальна доктрина держави щодо її конституційних гарантій. Це досягається через механізм встановлення ціни на послугу нижче або вище собівартості. При наданні послуг на території муніципальних утворень приватними структурами ціни встановлюються за ринковими механізмами. За умов, коли муніципальні послуги носять щоденний характер, їх вартість не залежить від споживача, неприйнятна для нього із-за об'єктивних причин, використовується механізм встановлення ціни нижче собівартості. Такий підхід можна використовувати тоді, коли послуги носять суспільний характер, але плата вводиться для стимулювання економного споживання, або коли послуги частково муніципальні, а частково приватні, але їх споживання в цілому дає зовнішній ефект для суспільства (наприклад, послуги громадського транспорту). Є два підходи до субсидіювання послуг: субсидіювання послуг окремим категоріям населення (дітям, малозабезпеченим групам, перестарілим); субсидіювання (дотування) мінімального рівня споживання послуг для всіх категорій населення („метод прожиткового мінімуму”).

Обов'язковою основою муніципального управління є наявність власності, що є інтегрованою складовою фінансових та матеріальних ресурсів. Муніципальна (комунальна) власність — це база для реалізації функції надання громадських послуг.

*Комунальна власність* — це власність територіальної громади муніципального утворення. В зарубіжних країнах, в тому числі в Росії, її називають муніципальною власністю.

*Суб'єктами права комунальної власності* є територіальна громада та сформовані нею органи місцевого самоврядування, хоча реально не відпрацьований механізм безпосереднього управління комунальною власністю з боку первинного суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної спільноти.

*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.

Існують різні функціональні форми управління комунальним майном, напрацьовані світовим досвідом (рис. 4).

*Самостійне використання* комунального майна територіальною громадою передбачає створення на базі комунальної власності комунальних підприємств, установ та організацій з метою надання громадських послуг населенню з правом прийняття рішення про їх ліквідацію, консервацію, реорганізацію, перепрофілювання. *Спільне використання* об'єктів комунальної власності визначає об'єднання на договірних засадах зусиль декількох територіальних громад різних



поселень щодо фінансово-матеріального утримання спільних об'єктів комунальної власності. *Продаж* комунального майна — це ринкове відчуження комунального майна з метою поповнення місцевого бюджету. *Оренда* комунального майна — це передача об'єкта комунальної власності в тимчасове користування на платній основі. *Концесія* комунального майна передбачає надання фізичним та юридичним особам на договірній платній та строковій основі права створення та експлуатації певних комунальних об'єктів з метою задоволення громадських потреб. *Застава* комунального майна — це використання комунального майна як об'єкту гарантії повернення кредитів підприємницькими структурами, що виконують діяльність, необхідну територіальній громаді, залучені до реалізації програм економічного й соціально-культурного розвитку території. *Іпотека* комунального мана — це застава землі та іншого нерухомого майна для отримання грошової позики (кредиту) органами місцевого самоврядування. *Приватизація* комунального майна передбачає трансформацію комунальної власності у приватну із застосуванням різних методів (викуп; продаж на аукціоні та за конкурсом; продаж пакету акцій, власником якого є територіальна громада). *Безоплатна передача комунального майна в державну*

*власність* означає відмову територіальної громади від частини свого майна на користь держави.

Використання широкого спектру функціональних форм управління комунальною власністю дає змогу територіальним громадам отримувати, як соціальний, що проявлятиметься в підвищенні добробуту місцевих жителів, так і економічний ефект, що виражатиметься в зростанні доходної бази місцевого бюджету та становленні ринкових економічних відносин. Для отримання такого ефекту необхідно, щоб територіальні громади володіли реальним, ліквідним, вартісним майном, спроможним забезпечити виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

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. Корпоратизація виступає однією з ефективних технологій антикризового управління та муніципального фінансового менеджменту. Вона дозволяє 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).