

5. Хрущ Н. Проблеми управління дебіторською заборгованістю підприємств в сучасних інтеграційних процесах України / Н. Хрущ, І. Білик // Економічний аналіз. – 2008. – № 3 (19). – С. 247–250.

6. Полякова Н. С. Дебіторська заборгованість підприємств ЖКГ: регіональний аспект. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2012/eco-3-2012/050-58.pdf>

7. Соціальна реформа посилить адресність підтримки незахищених громадян. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kr-admin.gov.ua/Comitet/Ua/region/5.pdf>

8. Ровенчак Т. Г. Тарифна політика – один із напрямів реформування галузі ЖКГ / Т.Г. Ровенчак // Сучасні технології, матеріали і конструкції в будівництві: наук.-техн. збірник. – 2012. – С. 119–124.

УДК 332.012.334

Феденчук Ярослав

### ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВНОГО ІНСТИТУТУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАД

*У статті визначено пріоритетність місцевого самоврядування як основного інституту управління економічним розвитком громади.*

*Окреслено проблеми становлення та обґрунтовано напрями модернізації місцевого самоврядування з позиції модернізаційної теорії.*

*Зазначено, що для забезпечення інноваційного управління розвитком території необхідним є пошуку ефективної моделі муніципального та регіонального управління.*

*Доведено, що ключовим завданням держави є проведення адміністративно-територіальної реформи, законодавче забезпечення діяльності місцевого самоврядування, зміцнення фінансово-матеріальних засад функціонування органів місцевого самоврядування.*

*In the article certainly priority of local self-government as a basic institute of management economic development of society.*

*Outlined becoming problems and grounded directions of modernization of local self-government from position of modernization theory.*

*It is marked that for providing of innovative management development of territories a necessity is the search of effective municipal and regional case frame.*

*It is well-proven that the key task of the state is a lead through of administrative-territorial reform, legislative providing of activity of local self-government, strengthening of financially financial principles of functioning of organs of local self-government.*

*Ключові слова: міське самоврядування, управління економічним розвитком, громада, адміністративно-територіальної реформа.*

*Keywords: local self-government, management economic development, society, administrative-territorial reform.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Проголошуючи стратегічні орієнтири побудови правової, соціальної держави, ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування, Україна взяла зобов'язання адаптувати систему управління територіями до європейських стандартів, забезпечивши належне місце в цьому процесі органам місцевого самоврядування, а щодо економічного й соціального розвитку громад як первинних адміністративно-територіальних утворень — провідне. Стимулювання розвитку місцевого самоврядування, підвищення його ролі і статусу шляхом забезпечення фінансово-економічної спроможності та реформування адміністративно-територіального устрою є одним із визначальних завдань становлення державності. Вказане визначає актуальність представленого дослідження.

**Аналіз досліджень і публікацій в яких започатковано розв'язання проблем.** Вагомий внесок у дослідження економічних аспектів управління економічним і соціальним розвитком громад здійснили Б. Адамов, Б. Андресюк, Л. Бакер, О. Батанов, Р. Беннет, Е. Блейклі, Б. Блуестон, О. Бобровська, С. Богачов, М. Бутко, Р. Вальчак, В. Василенко, Е.

Войцеховський, Б. Генан, Г. Гілберт, О. Даций, Б. Деанте, М. Долішній, С. Дорогунцов, К. Жук, В. Зотов, О. Єгоров, В. Іванов, І. Каліннікова, О. Кириленко, Т. Клементевіч, В. Коломийчук, М. Корнієнко, В. Кравченко, О. Кузнецова, Ф. Кьєлбергсєдс, В. Лєксін, О. Лук'янченко, З. Макашева, А. Мельник, М. Мельникова, А. Міщук, Г. Монастирський, Г. Мюрдаль, Я. Олійник, А. Степаненко, І. Ткачук, З. Франковський, Дж. Фрідман, Б. Харісон, А. Чемерис, М. Чумаченко, Ю. Шаров, О. Швецов, О. Шпачук, Д. Штраль. Однак, зазначені напрацювання дещо недостатньо розглядають питання модернізації інституту місцевого самоврядування з позиції його економічної спроможності та адекватності ринковим трансформаціям.

**Метою** статті є визначення проблем становлення та обґрунтування напрямів модернізації місцевого самоврядування як основного інституту забезпечення економічного розвитку громад.

**Виклад основного матеріалу досліджень.** Пріоритетність місцевого самоврядування в управлінні розвитком громад зумовлена наявністю в цього інституту наступних ознак:

— владності. Органи місцевого самоврядування — єдиний суб'єкт управлінської підсистеми громад, законодавчо наділений низкою владних функцій та повноважень. Рішення, прийняті органами місцевого самоврядування, є обов'язкові до виконання окремими громадянами, підприємствами, організаціями, установами, розміщеними на території, підпорядкованій місцевій раді. Ці органи, відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, мають право створювати адміністративні комісії для розгляду адміністративних правопорушень та накладення адміністративних стягнень з осіб, що їх вчинили. Тобто органи самоврядування як органи влади володіють юридичною здатністю застосування примусу для забезпечення перебігу процесів життєдіяльності громади у визначених сферах в певних, встановлених законодавством, рамках;

— територіальної безпосередності. Органи місцевого самоврядування та інститути безпосередньої демократії (загальні збори громади, місцеві референдуми, консультативні опитування, громадські слухання) є просторово найближчими управлінськими утвореннями до членів територіальної громади, формою влади, управлінська діяльність якої здійснюється безпосередньо в контакті з громадянами;

— історичності. Самоврядність — історична форма демократичного управління місцевою спільнотою, що притаманна цьому територіальному рівню ще з часів Київської Русі;

— комплексності. Управлінська діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на всі прояви життєдіяльності громади, на забезпечення її, як соціального, так і економічного розвитку;

— демократичності. Органи представницької влади обирає вся громада, вони представляють інтереси всіх без винятку соціальних прошарків та груп населення території;

— посередницького представництва. Органи місцевого самоврядування є ланкою, що з'єднує кожного громадянина з органами представницької влади вторинного рівня та державної виконавчої влади, забезпечуючи двосторонній інформаційно-нормативний зв'язок між ними. Лише ці органи мають можливість реально лобіювати інтереси територіальної громади в обласній (районній) раді та структурних підрозділах місцевих органів державної виконавчої влади;

— стабільності. На відміну від інших суб'єктів управлінської підсистеми громади загальна організаційна структура, сутнісна функціональна спрямованість діяльності самоврядних органів найменше піддається впливу ситуаційних факторів, зміни економічної кон'юнктури. Якщо абстрагуватись від незначних системних специфік, можна стверджувати, що місцеве самоврядування найбільш консервативний і постійний елемент загальнодержавної владної структури, яка періодично модифікується в рамках трансформації політичної системи та зміни геополітичної орієнтації;

— гарантованої державної підтримки. Тільки місцевому самоврядуванню як суб'єкту управлінської підсистеми громади держава надала широкі гарантії правового

захисту, фінансово-економічного забезпечення, організаційної та консультативної підтримки.

Місцеве самоврядування є цементуючим фундаментом державності. Завдання органів державної влади, насамперед Президента, законодавчої та виконавчої гілок, використати об'єктивні ознаки та переваги місцевого самоврядування для створення умов формування консолідованого державного утворення, спроможного ефективно протистояти агресивним зовнішнім впливам.

Аналіз становлення місцевого самоврядування в період сучасного державотворення дозволяє виявити загрози, що перешкоджають повноцінній реалізації його потенціалу, сприяють перетворенню його з інституту національної єдності в дестабілізуючий чинник. В першу чергу, це надмірна політизація місцевого самоврядування, зумовлена трансформацією моделі виборів до обласних, районних і міських рад на пропорційній основі за партійними списками. Вона є однією з причин деперсоналізації відповідальності за розвиток громади. В умовах партійної неструктурованості зміна принципів місцевих виборів, очевидно, є передчасною. По-друге, політичний популізм довкола місцевого самоврядування. Проблеми місцевого самоврядування є предметом тривалого обговорення політиків різних рівнів. Однак до практичної реалізації якихось конкретних кроків не доходить. Іншими словами, тема місцевого самоврядування стала розмінною картою передвиборчої агітації, президентських та урядових програм. По-третє, невідповідність зростання повноважень місцевого самоврядування ресурсам, особливо матеріально-економічним, якими воно володіє. Це спричиняє неякісне виконання компетенції місцевого самоврядування, виявом чого є невисокий рівень надання муніципальних послуг населенню, що в свою чергу, підриває довіру до держави як гаранта забезпечення стандартів життя населення.

Водночас, в умовах становлення ринкових відносин значимість місцевого самоврядування зростає. Причинами цього є: нерозвиненість інститутів ринкової інфраструктури; нестабільність й інституційно-економічна невизначеність підприємницького сектору, що формується; соціально-політична неспроможність малочисельних та розпорочених громадсько-політичних об'єднань в громаді; структурно-функціональна інерційність та бюрократичність органів державної виконавчої влади. В цих умовах максимум відповідальності за забезпечення економічного й соціального розвитку громади лягає на органи місцевого самоврядування, що відповідає світовій практиці управління розвитком первинних територіальних утворень на принципах демократизму, децентралізації та локального самовизначення громади в розв'язанні місцевих проблем. Як центральний суб'єкт локальної управлінської підсистеми органи місцевого самоврядування є невід'ємною складовою механізму забезпечення економічного й соціального розвитку громади, здійснюючи низку управлінських впливів на керований об'єкт. Управлінські впливи практично реалізуються певним чином організаційно структурованими органами шляхом виконання сукупності функцій, що є певними напрямками та видами діяльності суб'єкта управління.

Як показує дослідження, функціонування управлінської підсистеми малих громад в Україні (сіл, селищ та малих міст) характеризується домінуванням тенденцій формування нежиттєздатної системи місцевого самоврядування та відмежування керівних ланок підприємницьких структур поселення від управління соціальним і загальним економічним розвитком громади. Чинники, що визначають таку ситуацію, носять організаційний, нормативно-правовий, адміністративно-територіальний та фінансовий характер.

Значна частина чинників, що зумовлюють тенденції розвитку управлінської підсистеми, визначається недосконалістю та порушенням взаємозв'язків в організації управління економічним і соціальним розвитком громади. Так, на практиці часто застосовується формально-шаблонний метод побудови структури депутатських комісій місцевої ради, визначення персонального складу її виконавчого комітету без врахування територіальної специфіки, доцільності функціонального виокремлення певної сфери. Більшість сесійних засідань ради проводяться номінально: зміст рішень, за які голосують депутати, доводиться їм безпосередньо в процесі винесення питання на голосування, що створює умови неможливості врахування певних особливостей проблеми, її комплексного

дослідження та позначається на якості управлінських рішень. Використовуючи широке розуміння управлінської підсистеми громади, потрібно зазначити, що чинником стримування динамічного розвитку громади є, великою мірою, неринкові методи та форми організації управлінської діяльності керівних ланок суб'єктів господарювання, відсутність комплексного використання сучасних функцій менеджменту в їх функціонуванні та недотримання критерію соціальної відповідальності бізнесу. В функціонуванні управлінської підсистеми громади відсутня системність, координація та узгодження діяльності окремих управлінських суб'єктів.

Зміна функцій громади, актуальність назрілих проблем обумовлює необхідність раціоналізації організаційної структури, як складової організаційно-економічного механізму їх розвитку. Побудова ефективної системи управління є не лише найважливішим напрямом реформування суспільства, але і головним ресурсом, засобом розвитку, який відповідно до принципу синергізму змушує діяти всі підсистеми об'єкту управління [1].

Функції управління економічним і соціальним розвитком громади, а відповідно і методи їх реалізації, постійно модифікуються. Ускладнюється і зміст робіт, що виконуються відповідно до їх вимог. Трансформація кожної із функцій управління зумовлюється впливом об'єктивних факторів. Кожна із функцій як частина загальної системи управління вдосконалюється в напрямі, що визначається загальними цілями і завданнями розвитку громади в конкретних умовах.

При встановленні структури представницького органу місцевого самоврядування доцільно використовувати традиційні форми організації його роботи — постійні і тимчасові депутатські комісії і групи на програмно-цільовій основі. Принципово важливою є оптимізація структури виконавчого органу ради, тому що від її ефективності залежить рівень управління і функціонування систем життєзабезпечення громади.

Звичайно, неможливо уніфікувати структуру виконавчого органу в зв'язку з існуванням різноманітних об'єктів управління (за чисельністю населення, розміром території, розвитком інфраструктури), але можна сформулювати деякі їх принципи. Це пов'язано з тим, що дане питання залежить в основному не від традицій, а вирішується на базі управлінських підходів щодо створення відповідних структур, що враховують внутрішні і зовнішні фактори, які зумовлюють зміну системи.

За останні десятиріччя відбулося значне зростання кількості об'єктів соціальної сфери і житлово-комунального господарства громади в складі комунальної власності за рахунок передачі в комунальну власність дитячих дошкільних закладів, житла, інженерних споруд і комунікацій; змінилися умови надання освітніх послуг, послуг охорони здоров'я, у процесі становлення ринкової економіки виникли проблеми зайнятості, залучення інвестицій для структурної перебудови виробництва. Гострою стала проблема соціального захисту і підтримки пенсіонерів, інвалідів, дітей. Всі ці питання знаходяться у віданні органів місцевого самоврядування, що зумовлює необхідність приведення діючої системи управління громадою відповідно до змін, які відбуваються [2].

Раціоналізації організаційних структур управління розвитком громади сприятиме удосконалення системи їх формування. Узагальнення зарубіжного досвіду дозволяє визначити декілька моделей управління громадою, зокрема містом. На основі цього, в системі управління містом доцільно передбачити обрання представницьких органів місцевого самоврядування і міського голови двома способами: на основі всезагального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні або представницьким органом місцевого самоврядування зі свого складу. Обраний населенням голова може входити до складу представницького органу місцевого самоврядування і головувати на його засіданнях. У першому випадку маємо варіант «сильного» голови, який головує в представницькому органі і одночасно є керівником виконавчого органу ради. У другому варіанті виконавчо-розпорядчими функціями займається найнятий за контрактом керуючий. Голові надані загальні керівні повноваження, він головує на засіданнях представницького органу, контролює роботу керуючого. Можливий варіант, коли зі складу депутатів буде обраний і голова виконавчого органу влади (якщо він є спеціалістом з управління). Йому також можуть бути делеговані державні повноваження на цій території.

Сьогодні найбільш поширеною системою управління містом в країнах Східної Європи є перший варіант. За такої системи міський голова, що обирається населенням, одноособово призначає і звільняє муніципальних службовців, відповідає за складання і виконання місцевого бюджету, самостійно вирішує різні питання поточного управління. Незважаючи на те, що теоретично «сильний» голова є лише керівником виконавчого органу представницької влади, на практиці він діє як самостійний інститут, що здійснює вагомий вплив на основні напрями політики територіальної громади. Обмеженість способів формування органів управління на первинному рівні місцевого самоврядування стримує врахування територіальних особливостей, зменшує гнучкість та можливість модифікацій органів представницької влади, не відповідає принципу організаційної автономії місцевого самоврядування, проголошеному Європейською Хартією місцевого самоврядування [3].

Узагальнюючи, можна визначити основні принципи формування організаційної структури управління громадою: функціональний підхід; економічність; несуперечність законам України; гнучкість (з врахуванням перспективних змін). Аналіз організаційних структур виконавчих органів міських рад малих міст Львівської, Рівненської та Тернопільської області вказує на домінування управлінських підрозділів, сформованих за галузевим принципом (відділ житлово-комунального господарства, відділ транспорту і зв'язку, відділ капітального будівництва). Такий підхід не відповідає перспективам трансформації органів місцевого самоврядування України базового рівня на основі зарубіжного досвіду муніципального управління, що вимагає формування виконавчих структур за функціями муніципального менеджменту (програмування, планування, контроль, проектний аналіз, інвестиційний супровід, локальний маркетинг тощо).

Удосконалення системи управління розвитком громади, що базується на оптимізації взаємозв'язків об'єкта і суб'єкта управлінських відносин, об'єктивно передбачає, що зміни в економічній, організаційній та правовій формах об'єктів управління породжують відповідні зміни в суб'єкті управління, а також у рівні професійної підготовки людей [4].

Найголовнішим завданням місцевої влади є досягнення двох стратегічних цілей: розвиток територіальної громади і підвищення конкурентних переваг громади. Враховуючи це, потрібно модернізувати систему управління громадою. Сучасне бачення призначення місцевої влади дозволяє виділити два великих сегменти діяльності: перший — безпосереднє виробництво (надання) громадських послуг населенню і сприяння цьому; другий — сприяння встановленню громадянської злагоди і гармонізації соціально-політичного життя в муніципальній системі. Беручи до уваги такий розподіл, потрібно визначити і конкретні напрями реструктуризації системи управління громадою.

Найважливішим засобом трансформації системи управління громадою є її всебічне реформування, яке має здійснюватися за такими напрямками:

- поглиблення усвідомлення місцевим співтовариством демократизації влади як одного з вирішальних чинників розвитку громади. Послідовні зрушення в напрямі використання партнерських підходів до прийняття рішень, розвиток і диверсифікація форм і методів взаємодії з місцевим населенням, сприяння посиленню відкритості влади до участі в ній місцевих жителів [5];

- вироблення статуту громади на основі використання досвіду міст США, Німеччини, Франції, а також низки українських міст (Львова, Тернополя, Комсомольська, Бердянська, Золотоноші), який повинен закріпити статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування, визначити і уточнити форми участі громадян у здійсненні самоврядної діяльності;

- створення на місцевому рівні механізмів так званого «прориву», тобто стрімкого просування управлінської системи до свого власного оновлення і оновлення зони управління, широкий розвиток інноваційного менеджменту, удосконалення стилю, культури менеджменту, підвищення ефективності і дієвості місцевого управління;

- формування системи муніципального менеджменту для управління місцевим господарством як системою, консолідація інтересів громади для забезпечення нормального задоволення потреб місцевих жителів в індивідуальних і суспільних благах;

– впровадження в управління громадою інформаційно-комп'ютерних систем, що регулюють на основі баз даних процеси в їх економіці, їх транспортній системі, комунальному господарстві і соціальному захисті; забезпечення вільного доступу всіх зацікавлених осіб (суб'єктів місцевого життя) до інформаційних ресурсів, розвиток і використання в практичній діяльності місцевої влади нових, нетрадиційних форм комунікацій з представниками місцевих соціально-політичних і фінансово-економічних груп;

– перетворення місцевого самоврядування в найважливішу систему контролю за процесом надання різноманітних соціальних послуг;

– при здійсненні адміністративної реформи та її складової — муніципальної реформи — особливу увагу слід приділяти раціоналізації апарату управління за рахунок зростання професіоналізму персоналу, комп'ютеризації праці, підвищення соціально-економічного статусу службовців органів місцевого самоврядування, зменшення бюджетних витрат на муніципальне управління, підвищення ефективності праці в органах місцевого самоврядування.

Організація управління розвитком громади повинна відповідати динаміці суспільно-політичного життя в країні, ефективності ринкових перетворень і соціальному вектору стратегічної траєкторії макроекономічної системи [6].

**Висновки.** Для зменшення деструктивного впливу вищезазначених загроз розвитку місцевого самоврядування, забезпечення антикризового управління розвитком територій необхідно є активізація діяльності як держави, так і безпосередньо органів місцевого самоврядування в напрямку пошуку ефективної моделі муніципального та регіонального управління. Завданнями держави є проведення адміністративно-територіальної реформи, законодавче забезпечення діяльності місцевого самоврядування, зміцнення фінансово-матеріальних засад функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення підготовки професійних муніципальних менеджерів.

Таким чином, забезпечення європейських прагнень України потребує практичної реалізації принципу гуманізації влади, інструментом якого є становлення дієвого місцевого самоврядування як інституту соціального обслуговування. Єдиноможливим в контексті формування міцної Української держави є перехід від декларативної державної політики щодо місцевого самоврядування до реальних практичних кроків з формування ефективної моделі управління розвитком територій на засадах партнерства державної влади та місцевого самоврядування.

#### *Література*

1. *Муниципальная наука: теория, методология, практика* / [Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Патрушев В.И., Авдеева Т.Т., Мельников С.Б.]; общ. ред. В.Н.Иванов. — М.: Муніципальний мир, 2003. — 284с.
2. *Місцеве самоврядування в Україні. Історія, проблеми, пропозиції.* — К., 1994.
3. *Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: навчальний посібник* / Кравченко В.В., Негода В.А., Пухтинський М.О. та ін. — К., 2000.
4. *Батанов О.В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні* / Батанов О.В. — К., 2001.
5. *Гугнин Н.Н. Местное самоуправление: проблемы и пути их преодоления (социальный аспект)* / Гугнин Н.Н. . — Липецк, 2001.
6. *Монастирський Г.Л. Сучасна парадигма управління економічним і соціальним розвитком населених пунктів з урахуванням регіональних особливостей* / Г.Л.Монастирський // *Стратегічні пріоритети соціально-економічного розвитку регіону: монографія* / за ред. Н.І. Пилипів, В.В. Стефініна. — Івано-Франківськ: Видавець Віктор Дяків, 2014. — С. 298-369.