

потребу регіонів у централізованій законодавчій, інформаційній, науковій підтримці. Крім того не втрачається важливість здійснення на загальнодержавному рівні раціональних інституційних трансформацій, особливо стосовно форм власності та відносин розподілу. Бажаним також виступає структурне перетворення народного господарства, а саме його спрямування на більш повне врахування потреб населення, їх збалансування з реальними виробничими можливостями.

**IV. Висновки та перспективи подальших розвідок.** З огляду на вищенаведене прийнятним виглядає такий механізм формування та реалізації регіональної соціальної політики:

– на регіональному рівні створюється суб'єкт соціальної політики, котрий бере на себе обов'язок її формування та реалізації, а також пов'язану з цим відповідальність;

– суб'єкт визначається з об'єктом соціальної політики: здійснюється групування населення регіону за певними ознаками з виробленням для кожної з груп механізмів взаємодії (допомога, підтримання, співпраця, стримування та ін.);

– обирається визначальний критерій оцінки ефективності проведення соціальної політики (головний соціальний параметр);

– визначається система об'єктивних факторів, котрі чинять вплив на соціальне середови-

ще, для того, щоб змінюючи їх стан, підвищувати ефективність соціальної політики;

– проводиться відбір та об'єднання запропонованих технологій впливу у єдину систему управління соціальними процесами.

1. Галушка З. І. Нова роль держави в сучасній економіці: соціосинергетичний погляд [Текст] / З. І. Галушка // Економіка та держава: Міжнародний науково-практичний журнал. – 2009. – № 1(73). – С. 9-12.

2. Длугопольський О. В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в епоху глобальних трансформацій [Текст] : моногр. / О. В. Длугопольський. – Тернопіль : Економічна думка, 2011. – 632 с.

3. Кухар О. В. Державний сектор в умовах ринкової трансформації економіки України [Текст] : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня к. е. н. : 08.01.01 / О. В. Кухар. – Львів, 2004.

4. Медведєв Д. М. Розвиток державного сектора економіки в Україні [Текст] : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня к. е. н. : 08.02.03 / Д. М. Медведєв. – Донецьк, 2006.

5. Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін [Текст] : монографія / За ред. А. Ф. Мельник. – Тернопіль: Економічна думка, 2009. – 528 с.

*The methodical aspects of formation of social policies in the mechanism for implementing social policies Ukraine are justified, priorities for reforming the social sphere are identified, prospects for its development and methods of state regulation are identified. The actuality and not enough research of the problems of development of social complex are proved, that requires specific research in the theory and practice of management processes in social sphere.*

УДК 352.1

Монастирський Г. Л., Стефінін В. В.

## АДАПТАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ

Визначено, що сьогодні адміністративно-територіальній устрій України характеризується надзвичайною подрібненістю і об'єктивною нежиттєздатністю територіальних спільнот низового рівня. Обґрунтовано, що результативність заходів, спрямованих на укрупнення первинних територіальних утворень, можлива лише за умови застосування в процесі управління їх комплексним розвитком підходу, який би базувався на принципах муніципального менеджменту, що успішно застосовуються в країнах Європейського Союзу.

**Ключові слова:** муніципальне управління, муніципальний менеджмент, місцеве само-

врядування, адміністративно-територіальна реформа, ресурси місцевого розвитку.

**I. Вступ.** У стратегічних документах діяльності центральних органів державної влади одним з основних завдань регіональної політики України визначено створення правових, економічних і організаційних умов для ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування [1], що є можливим лише в процесі проведення адміністративно-територіальної реформи на низовому рівні управління.

Сьогодні адміністративно-територіальній устрій України характеризується надзвичай-

ною подрібненістю і об'єктивною нежиттєздатністю територіальних спільнот низового рівня: в Україні ці утворення в 2,4 рази менші, ніж в Польщі, за площею та в 3,8 рази за чисельністю населення. З Швецією ця відмінність є ще разючішою, відповідно, в 30 та 7,6 рази менше [18]. До того ж, навіть з урахуванням існування великих міських територіальних громад, середня чисельність населення муніципального утворення в Україні не відповідає мінімальному рівню, який за оцінкою фахівців повинен бути не менший п'ятишести тисяч осіб [2, с. 87]. Перший етап адміністративно-територіальної реформи в Україні покликаний забезпечити формування самодостатніх базових адміністративно-територіальних утворень, ресурсний потенціал яких би дозволив ефективно реалізовувати функції і повноваження місцевого самоврядування

Формування повноцінної територіальної громади за критерієм величини та чисельності населення не є самоціллю адміністративно-територіальної реформи, оскільки наявність цих характеристик не гарантує забезпечення економічного й соціального розвитку територіальних спільнот низового рівня. Результативність заходів, спрямованих на укрупнення первинних територіальних утворень, можлива лише за умови застосування в процесі управління їх комплексним розвитком підходу, який би базувався на принципах муніципального менеджменту, що успішно застосовуються в країнах Європейського Союзу. Необхідність визначення шляхів імплементації муніципального менеджменту в Україні і визначає актуальність дослідження.

В Україні недостатніми є фундаментальні методологічні та практичні наукові дослідження з проблем модернізації муніципального управління. Посібники з муніципального менеджменту за редакціями В.Кравченка та В.Воронкової розглядають управління розвитком базових адміністративно-територіальних одиниць як юридично-правове явище [1, 2], що не забезпечує системний підхід до розуміння первинних територіальних спільнот як складних систем. У працях Р. Брусака, Г. Дробенка, В. Куйбіди, О. Невелева, І. Салія, Ю. Свірського, Ю. Шарова [5; 6; 7; 8; 9] досліджуються лише окремі функціональні механізми управління розвитком міст. Зі сфери наукових досліджень практично випала проблема впровадження інноваційних механізмів

у процес забезпечення розвитку сіл та селищ. Комплексне використання напрацювань зарубіжних вчених [10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17] у нашій державі є обмеженим, внаслідок значних інституційних відмінностей між європейськими країнами та Україною.

**II. Постановка завдання.** Мета статті – обґрунтування можливості та формування практичних рекомендацій щодо застосування досвіду країн Європейського Союзу в процесі формування інноваційної моделі управління розвитком первинних адміністративно-територіальних утворень в Україні на засадах муніципального менеджменту.

**III. Результати.** З урахуванням зарубіжного досвіду можемо стверджувати, що муніципальний менеджмент є системою управлінських важелів, які застосовуються органами місцевого самоврядування для ефективного управління економічним і соціальним розвитком найменших адміністративно-територіальних одиниць країни — муніципальних утворень — шляхом реалізації їх конкурентних переваг та раціонального використання ресурсного потенціалу для забезпечення стандартів життя населення надання на основі надання комплексу послуг територіальній громаді. Підхід до управління розвитком територіальних спільнот низового рівня, що базується на концепції менеджменту, докорінно відрізняється від практики управління територіальним розвитком радянського та пострадянського періоду, яка базується на адміністративно-управлінській реалізації владних повноважень та нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування, оскільки його вихідними принципами є: інноваційність (постійне удосконалення існуючих та впровадження нових технологій в процес управлінської діяльності органів місцевого самоврядування); креативність (відсутність жорстких адміністративних рамок та шаблонного підходу до діяльності органів місцевого самоврядування); інтегративність (комплексне використання елементів ресурсного потенціалу муніципального утворення на основі закону синергії); ефективність (визначення чітких критеріїв діяльності органів місцевого самоврядування); соціальна спрямованість (визначення забезпечення соціального добробуту населення метою розвитку муніципального утворення); корпоративність (застосування переваг функціонування муніципального утворення як корпорації); демократичність (використання

потенціалу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування); науковість (реалізація механізму муніципального менеджменту потребує спеціальної фахової підготовки).

Механізм муніципального менеджменту в системі забезпечення розвитку територіальних спільнот низового рівня реалізується через спеціальний економічний інструментарій, який є комплексною системою взаємопов'язаних та взаємозалежних інструментів, застосування яких спрямоване на ефективне досягнення стратегії розвитку муніципальних утворень. Необхідність формування конкретних практичних пропозицій з цілеспрямованого впровадження інструментарію муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні вимагає його структуризації, яку ми пропонуємо здійснювати з позиції врахування ресурсно-функціональних компонент розвитку муніципальної системи в умовах мінливого висококонкурентного середовища, виокремлюючи стратегічне управління, муніципальний фінансовий менеджмент, муніципальну логістику, муніципальний маркетинг, проектний менеджмент, кадровий менеджмент, інформаційні технології, ризик-менеджмент, антикризове управління, ситуаційне муніципальне управління [18]. Кожен з інструментів муніципального менеджменту реалізується через застосування низки управлінських технологій.

Інтеграційні прагнення країн Європейського континенту до політичного, економічного та культурного зближення об'єктивно зумовлюють зростання ролі місцевих самоврядних спільнот як чинників забезпечення стабільності та цілісності надскладної системи ЄС. Забезпечення контрольованості та динамічності процесу формування політичних та економічних засад місцевого самоврядування відбувається в рамках Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка встановлює шляхи його розвитку в сучасній Європі. В її основу покладено принцип субсидіарності, за яким питання, які можна вирішувати на низових рівнях управління, немає сенсу передавати наверх. Хартія зобов'язує держави, які її підписали, гарантувати і зміцнювати політичну, адміністративну та фінансову самостійність місцевих спільнот. Положення Європейської Хартії місцевого самоврядування зорієнтовані на формування рамкових умов реалізації

інструментарію муніципального менеджменту. Так, дотримання принципів, передбачених Хартією, дозволяє країнам-учасницям створити передумови для застосування технологій антикризового управління, ризик-менеджменту та ситуаційного управління розвитком муніципальних утворень, оскільки, добре знаючи справжній стан справ на підпорядкованих територіях, органи місцевого самоврядування здатні більш ефективно і раціонально, аніж органи державної влади центрального та регіонального рівнів, вирішувати локальні проблеми, оперативно реагувати на непередбачувані ситуації і конфлікти.

Узагальнення досвіду муніципального менеджменту в країнах ЄС вказує на те, що в цих державах застосовується комплексний підхід до використання його спеціального економічного інструментарію, що дозволяє максимально задіяти існуючі резерви розвитку муніципальних утворень на основі формування гнучкої моделі управління. Сьогодні між країнами ЄС відбувається взаємообмін технологіями муніципального управління в рамках процесу трансферту управлінських інновацій. Так, цікавим є досвід Польщі та Німеччини щодо розроблення альтернативних стратегій розвитку муніципального утворення з позиції технологічної, економічної та соціальної можливості. В країнах Західної Європи більшість муніципалітетів мають статус корпорацій, що функціонують як повноправні суб'єкти ринкової економіки з метою отримання економічного ефекту для територіальної громади. В цьому контексті корисним 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.

Комплексний аналіз практики управління розвитком первинних територіальних утворень в Україні вказує на те, що в діяльності вітчизняних органів місцевого самоврядування застосовуються лише окремі технології спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту (розроблення стратегічних планів соціально-економічного розвитку міст, випуск облігацій місцевої позики, використання елементів муніципального маркетингу). Дослідження показує, що

практично не використовуються технології муніципальної логістики, проектного менеджменту, ризик-менеджменту та антикризового управління.

Системне впровадження елементів інструментарію муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні блокується низкою організаційних, правових та фінансово-економічних проблем [18], зокрема: застосуванням переважно галузевого підходу в процесі формування виконавчих органів місцевого самоврядування на низовому рівні; недосконалою та неструктурованою законодавчою базою місцевого самоврядування; парцелізацією територіальних громад, яка посилилася в останнє десятиріччя минулого століття; ресурсною неспроможністю місцевого самоврядування на первинному рівні; невідповідністю службовців органів місцевого самоврядування до професійного використання технологій муніципального менеджменту; відсутністю відповідного рівня інформаційно-аналітичного забезпечення компетенційної сфери органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що формування повноцінної територіальної громади за критерієм величини та чисельності населення не має бути самоціллю адміністративно-територіальної реформи, оскільки наявність цих характеристик не гарантує забезпечення економічного й соціального розвитку територіальних спільнот низового рівня. Результативність заходів, спрямованих на укрупнення первинних територіальних утворень, можлива лише за умови застосування в процесі управління їх комплексним розвитком підходу, який би базувався на принципах муніципального менеджменту, що успішно застосовуються в країнах Європейського Союзу.

В процесі проведення адміністративно-територіальної реформи необхідно врахувати рецепти, напрацьовані світовим досвідом, адаптовані до наших реалій. Так, в Польщі цей процес відзначався поступовістю й програмованістю трансформаційних кроків центральної влади. В 1990 році самоврядування було поновлено на його низовому рівні, що отримав назву гміна. Цей рівень є територіальним утворенням, громадою людей, яка мешкає на певній території й спроможна вирішувати свої місцеві проблеми. Гміна є інтегрованою територіальною громадою, об'єднуючи гро-

мади сіл, містечок та міст, і відповідає європейському комунальному стандарту низового рівня місцевого самоврядування, що формується територіальною спільнотою кількох населених пунктів. Відповідно до різних варіантів об'єднання поселенських територіальних громад в Польщі утворилися сільські, сільсько-міські та міські гміни. Протягом 1990–1998 рр. відбувався процес правового наповнення функціонування та розвитку гміни, зокрема було ухвалено устами «Про самоврядування гмін» та «Про доходи гмін та засади їх субвенціювання». Успіхи у формуванні юридично та фінансово-економічно дієздатної територіально спільноти – гміни – дозволили Польщі в 1999 році провести комплексну адміністративну реформу, що дала змогу впровадити трирівневу систему місцевого самоврядування, утворити територіальні утворення регіонального типу, що відповідають поняттю «регіон» в Європейському Союзі, чітко розмежувати повноваження рівнів місцевого самоврядування, звести роль органів державного управління в управлінні територіями лише до виконання контрольних-наглядових функцій. Проведенню цієї реформи передувало прийняття в 1998 році низки устав про функціонування місцевого самоврядування на кожному з рівнів, на відміну від України, де базовий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» окреслює повноваження всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Паралельно з адміністративною реформою в Польщі відбулася зміна принципів надання освітніх, оздоровчих послуг та послуг соціального забезпечення. Аналіз адміністративних перетворень в Польщі свідчить, що вона значно випереджує Україну в процесі становлення повноцінного місцевого самоврядування та адаптації його параметрів до європейських стандартів. Водночас, варто зазначити, що в процесі впровадження адміністративної реформи в Польщі простежувалися і певні проблемні ситуації. Так, в містах, які були гмінами, а з 1999 року стали одночасно містами на правах повітів, відбулося дублювання самоврядної влади: з одного боку – бургомістр міста-гміни, рада гміни, управління гміни, з другого — відповідні повітові органи (староста міста-повіту, рада повіту, управління повіту). Після аналізу зазначеної проблеми було визначено, що для її розв'язання буде об'єднано самоврядні органи міста-повіту та міста-гміни. Це, відповідно, супроводжуватиметься об'єднанням їх функцій.

Становлення сучасної моделі місцевого самоврядування в Швеції відбувалося шляхом комунальних реформ, які проходили в чотири етапи і тривали понад 130 років, починаючи з 1862 року. В ході цих реформ поступово відбувалися такі процеси: формування комуни як вихідної самоврядної одиниці; утворення вторинних комун (ландстингів), наділених широким колом повноважень; укрупнення комун з метою утворення повнокровного суб'єкта місцевого самоврядування, який володіє достатніми фінансовими та економічними ресурсами; зміцнення фінансової бази комун. В процесі комунальних реформ 1862–1992 років, покликаних створити модель життєздатного місцевого самоврядування, Швеція стикалася з подібними проблемами, які постали в останнє десятиріччя перед Україною, з однією важливою особливістю – Україна не може дозволити собі здійснювати реформування протягом 130 років.

Таким чином, враховуючи зарубіжний досвід, реформування системи адміністративно-територіального устрою, а, відповідно, й реформування системи місцевого самоврядування в Україні, повинно орієнтуватися на вирішення таких завдань: законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою; встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць; спрощення системи адміністративно-територіального устрою; оптимізацію класифікації адміністративно-територіальних одиниць; чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць; децентралізацію владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні; вдосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів; підтримку депресивних територій тощо, а відтак, формування організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади; створення умов для поліпшення життя населення; забезпечення просторово-часової рівності всіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку

людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів з надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо); додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання; ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу територій.

**IV. Висновки.** Для створення умов імплементації технологій муніципального менеджменту, напрацьованих країнами ЄС, в Україні необхідно:

1. Забезпечити внесення змін в Конституцію України, які б дозволили об'єднання територіальних громад різних населених пунктів з метою формування життєздатного муніципального утворення. Внести зміни до Податкового кодексу України, прийняти Закони України «Про комунальну власність», «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про територіальну громаду та об'єднання територіальних громад», «Про місцеву позику», «Про банкрутство та санацію територіальних громад». У перспективі необхідним є формування Муніципального кодексу України, який б систематизував нормативно-правову базу в сфері муніципального управління, що відповідає практиці муніципального права країн ЄС.

2. Покласти в основу побудови організаційної структури виконавчих органів місцевого самоврядування не галузевий, а функціональний принцип. В умовах необхідності застосування технологій ситуаційного муніципального управління слід передбачити можливість трансформації організаційної структури місцевих рад та їх виконавчих органів в штабну з елементами програмно-цільової (проектної), що передбачає формування в їх складі тимчасових комісій (робочих груп) та функціонально-проектних підрозділів для виконання завдань програм соціально-економічного і культурного розвитку територіальних спільнот низового рівня, реалізації технологій окремих інструментів спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту.

3. Передбачити підготовку професійних муніципальних менеджерів за фаховим напрямком „Адміністративний менеджмент” чи „Муніципальне управління” за освітньо-кваліфікаційними рівнями „бакалавр-магістр”. Без

залучення професійних менеджерів представницької виборна система влади на первинному муніципальному рівні об'єктивно приречена на декларативність.

4. Забезпечити формування ефективної комунальної власності, як у матеріальному, так і фінансовому розрізі. Слід завершити процес розмежування земель державної і комунальної власності із залученням коштів державного бюджету та міжнародних фондів. Необхідним є уможливлення функціонування прибуткових комунальних підприємств на засадах підприємницької ініціативи та ефективного використання конкурентних переваг муніципального утворення, залучення територіальних громад до участі в акціонерному капіталі. Основу місцевих бюджетів, відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, повинні складати фіскально спроможні місцеві податки і збори.

5. Провести адміністративно-територіальну реформу на первинному рівні з дотриманням законодавчо закріплених критеріїв інтеграції територіальних громад на основі врахування їх історичних, етнічно-національних, культурних, соціальних особливостей та економічної доцільності. Територіальному об'єднанню громад повинен передувати комплексний ретроспективний аналіз їх розвитку в контексті взаємодії з іншими населеними пунктами для оптимізації інтеграційних процесів та отримання позитивних економічних і соціальних результатів.

6. Розробити методики використання технологій спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту на основі адаптації зарубіжних підходів до інституційних умов розвитку територіальних спільнот низового рівня в Україні.

Створення відповідних умов для формування повноцінного місцевого самоврядування та забезпечення реалізації принципів, закладених у Європейській Хартії місцевого самоврядування, є необхідною умовою інтеграції України в Європейський Союз, адже управління розвитком територіальних спільнот низового рівня є одним із об'єктів постійного моніторингу Ради Європи. Вироблення рекомендацій щодо практичного застосування окремих управлінських технологій муніципального менеджменту становитиме проблемне поле подальших наукових розвідок у сфері муніципального управління.

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

2. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навчальний посібник / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.

3. Кравченко В. В. Основи муніципального менеджменту: навчальний посібник / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, І. М. Салій. – К. : Атіка-Н, 2003. – 304 с.

4. Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент: навчальний посібник / В. Г. Воронкова. – К. : Професіонал, 2004. – 256 с.

5. Дробенко Г. О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад / Г. О. Дробенко, Р. Л. Брусак, Ю. І. Свірський. – Львів : Сполом, 2001. – 118 с.

6. Невелєв О. М. Програмний соціально-економічний розвиток Кисва / О. М. Невелєв. – К. : НДІСЕП, 2000. – 143 с.

7. Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління / І. Салій. – К., 2001. – 416 с.

8. Шаров Ю. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальний аспект / Ю. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

9. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія / В.С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.

10. Муніципальний менеджмент: справочное пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – М. : Инфра-М, 2002. – 718 с.

11. Рой О. М. Система государственного и муниципального управления / О. М. Рой. – СПб.: Питер, 2003. – 301 с.

12. Bennet R. Territory and administration in Europe / Bennet R. – London : Printer, 1989.

13. Deante B. Local government reorganization in Western democracies / Deante B. – London : SAGE, 1998.

14. Działalność marketingowa gminy / pod. red. Z. Frankowskiego. – Ciechanów, 2000. — 140 s.

15. Gorzym-Wilkowski W. Zarys ekonomiki gminy / Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A. – Lublin, Norbertinum, 1999. – 254 s.

16. Maurel M.-C. Small communities and rural areas: decentralization reforms in France / Maurel M.-C. – London : Belhaven, 1993.

17. Wojciechowski E. Samorząd teretorialny w warunkach gospodarki rynkowej / Wojciechowski E. – Warszawa : PWN, 1997. – 150 s.

18. Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня: монографія / Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : Вид-во «Економічна думка» ТНЕУ, 2010. – 464 с.

*Today the administrative-territorial structure of Ukraine is characterized by extreme dissemination and objectively unviability of local grassroots communities. Effectiveness of measures aimed at consolidation of the primary subdivisions, is possible only if the application in their management of integrated development approach that would be based on the principles of municipal management, successfully applied in the European Union.*