

**ІV. Висновки.** Проведені імітаційні експерименти дозволяють зробити ряд висновків щодо застосування імітаційної моделі, що пропонується нами. Така модель, на нашу думку, дозволяє враховувати реальну динаміку розвитку людських ресурсів, вплив на кінцеві результати різноманітних стохастичних факторів, які б відтворювали мінливість внутрішнього та зовнішнього стану досліджуваної системи, забезпечує відкритість та модульність моделі з метою внеску корективів (зміни параметрів моделювання) та реалізацію ситуаційного підходу для опробування різних управлінських впливів на розвиток людських ресурсів.

УДК 352.1

## МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПИ: ТРАНСФЕРТ ТЕХНОЛОГІЙ

*Здійснено комплексний аналіз муніципального управління в країнах Європи за різними зрізами. Вироблено рекомендації щодо удосконалення функціонування системи управління розвитком базових територіальних спільнот в Україні.*

**Ключові слова:** муніципальне управління, місцевий економічний розвиток, муніципальний менеджмент, місцеве самоврядування, муніципальне утворення.

**I. Вступ.** Практична реалізація намірів України щодо інтеграції в Європейський Союз, необхідність реального дотримання вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування вимагає забезпечення відповідності муніципального управління європейським моделям організації управління територіальними спільнотами низового рівня. Ця проблема є особливо актуальною з огляду на підготовку до проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи.

Досвід зарубіжних країн в сфері управління територіальним розвитком певним чином досліджено у вітчизняній літературі [1; 2; 3; 4; 5; 6], проте наголос в цих роботах робиться, в основному, на юридичних та організаційних аспектах функціонування органів місцевого самоврядування. Поза сферою наукового пошуку опинилася проблема дослідження муніципального управління як, насамперед, економічного інституту.

Це, в свою чергу, сприятиме прийняттю управлінських рішень відповідними державними органами області з метою найбільш ефективного використання людського потенціалу регіону.

1. Офіційний сайт Головного управління статистики в Одеській області – Режим доступу: <http://www.od.ukrstat.gov.ua/>

*In article possibility and expediency of application of imitating modelling for forecasting of human potential of region on the basis of use of a method of system dynamics of corresponding indicators on the basis of a program platform of system I think is proved.*

Монастирський Г. Л., Стефінін В. В.

**II. Постановка завдання.** Завданням даної статті є комплексний аналіз муніципального управління в країнах Європи за різними зрізами для вироблення конкретних рекомендацій щодо удосконалення функціонування системи управління розвитком базових територіальних спільнот в Україні.

**III. Результати.** Для вироблення шляхів адаптації управління розвитком найменшими адміністративно-територіальними одиницями в Україні до вимог Євросоюзу необхідним є проведення порівняльного аналізу існуючої практики муніципального управління в Україні та країнах Європи. В основу такого аналізу можна покласти декілька індикаторів, які визначають характер і особливості муніципального управління: індикатори домінуюча теорія місцевого самоврядування; модель розподілу влади між центром та територіями; територіальна основа реалізації муніципального управління; модель реалізації функцій місцевого самоврядування; побудова організаційних структур муніципального управління; можливості застосування інструментарію муніципального менеджменту.

*Аналіз теоретичної основи функціонування місцевого самоврядування в країні слід проводити з позиції визначення рівня прояву ознак основних теорій місцевого самоврядування, що намагаються дати відповідь на питання про характер влади, яку територіальна громада здійснює самостійно та безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: державниць-*

кої, громадівської та муніципального дуалізму [1, С. 303; 2]. Системний аналіз муніципального управління в країнах Європи вказує на те, що в жодній з країн зазначені теорії місцевого самоврядування не проявляються в чистому вигляді. З цієї позиції можна вести мову про домінування певної теорії та взаємопереплетення ознак теорій місцевого самоврядування в країні. Кожна з основних теорій має право на існування та може реалізуватися при формуванні моделі організації влади в країні.

*В практиці Європейських країн використовуються різні моделі взаємодії органів місцевого самоврядування та центральних органів влади, що зумовлюється різним ступенем самостійності місцевих органів влади. В основному, вони визначаються устроєм держави (федеративний чи унітарний). Найпоширенішим є підхід, за яким виділяють: модель відносної автономії, модель представництв та модель взаємодії. Модель взаємодії переважає в країнах Західної Європи [6, С. 45]. 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. З прийняття Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.) та Бюджетного кодексу України (2001 р.) можливості для реалізації такої моделі з’явилися і в Україні. Практика функціонування місцевого самоврядування в країнах ЄС вказує на те, що поступово умовні межі між моделями зникають – формується сучасна динамічна європейська модель місцевого самоврядування.*

*Оцінка муніципального управління в Україні та країнах Європи з позиції його територіальної основи дає підстави стверджувати, що в Україні існують об’єктивні територіально-просторові бар’єри реалізації потенціалу місцевого самоврядування. Так, сьогодні адміністративно-територіальний устрій України характеризується подрібненістю і об’єктивною нежиттєздатністю територіальних спільнот низового рівня [10]. Перший етап адміністративно-територіальної реформи в Україні покликаний забезпечити формування самодостатніх базових адміністративно-територіальних утворень, ресурсний потенціал яких би дозволив ефективно реалізувати функції і повноваження місцевого самоврядування. Територіальні громади різних населе-*

*них пунктів в Франції, Польщі, Німеччині, Швеції мають право на територіальне об’єднання з метою формування спільних органів місцевого самоврядування та консолідації управлінських зусиль для забезпечення комплексного розвитку муніципального утворення [2]. В Україні, відповідно до Конституції, територіальна основа функціонування громади обмежена населеними пунктами, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, окрім добровільного об’єднання жителів кількох сіл [8].*

*Аналіз відмінностей у характері та сутності реалізації функцій муніципального управління в країнах Європи дозволяє виділити дві моделі: патерналістську та самоврядну. Модель патерналізму (від латинського “paternus” – батьківський) виникла в сфері трудових відносин наприкінці ХІХ – початку ХХ століття в зарубіжних країнах як форма повної соціальної опіки робітників з боку підприємницьких структур. Найбільше поширення дана модель отримала на фірмах Японії. Перенесена на радянський ґрунт в контексті управління розвитком первинних територіальних утворень ця модель виявилася як спосіб державницького утримання базових територіальних спільнот. Інерційність даної моделі частково простежується до сьогодні в Росії, Молдові, Білорусі, Україні. Найяскравіше прояв цієї моделі характеризує коефіцієнт дотаційності, що визначає частку державних дотацій у загальному обсязі доходів місцевого самоврядування. Альтернативною до патерналістської моделі реалізації функцій муніципального управління є самоврядна модель. За цієї моделі центральним елементом місцевого самоврядування виступає територіальна громада, яка безпосередньо чи через обрані нею органи місцевого самоврядування здійснює вирішення місцевих проблем та реалізацію місцевих інтересів, що підкріплено власними економічними ресурсами. Саме ця модель закладена в Європейській Хартії місцевого самоврядування, 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. Місцевим спільнотам, за Хартією, передається якомога більше управлінських завдань щодо соціального і економічного розвитку територій [3]. Самоврядна модель реалізації функцій місцевого розвитку притаманна більшості країн ЄС.*

*Відповідно до принципу організаційної автономії місцевого самоврядування, закладеного в*

Сироніській Хартії місцевого самоврядування, орган місцевої представницької влади повинен мати можливість самостійно визначати свою внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, орган самоврядування не підпорядковується іншим органам, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише для забезпечення законності і конституційних принципів місцевого самоврядування [3].

В Україні формування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування жорстко регламентується законом, що часто призводить до формування шаблонних негнучких управлінських структур на місцевому рівні, які не відповідають особливостям території. Застосування переважно галузевого, а не функціонального, підходу в процесі формування виконавчих органів місцевого самоврядування на низовому рівні не дозволяє сконцентрувати діяльність по реалізації окремих управлінських функцій для забезпечення управління розвитком первинних адміністративно-територіальних утворень як систем в рамках окремих підрозділів. Так, аналіз організаційної структури виконавчих органів міських рад обласних центрів України показує, що в ній домінують підрозділи, утворені за галузевою ознакою: управління транспорту, житлово-комунального господарства, торгівлі, промисловості.

З позиції формування органічних організаційних структур місцевого самоврядування потребує вивчення досвід Німеччини, моделі організаційного забезпечення муніципального управління якої розрізняється в залежності від земель, що дозволяє врахувати територіальні специфіки муніципалітетів. Особливістю Німеччини є те, що управління муніципалітетами може здійснюватися за різними схемами: мер-рада; мер-рада-адміністратор; рада-адміністратор; управління комісіями; збори громадян. Так, на використання 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 [2].

*Індикатор можливості застосування інструментарію муніципального менеджменту в діяльності органів місцевого самоврядування* вказує на формування передумов до зміни управління розвитком територіальних спільнот

низового рівня, яке базується на адміністративно-управлінській реалізації владних повноважень та нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування, на управління, що ґрунтується на принципах менеджменту. 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. Кожен з інструментів муніципального менеджменту реалізується через застосування низки управлінських технологій [11; 12]. 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 [10].

Узагальнення досвіду муніципального менеджменту в країнах ЄС вказує на те, що в цих державах застосовується комплексний підхід до використання його спеціального економічного інструментарію. Це 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 трансферу управлінських інновацій. У 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 самоуправління (комунальних синдикатів), що мають статус юридичних осіб, засновниками яких є комуні [9]. Корпоратизація виступає однією з ефективних технологій антикризового управління та муніципального фінансового менеджменту.

Узагальнюючи, можемо стверджувати, що не дивлячись на відмінності, кожна країна в процесі реалізації муніципального управління повинна вирішити ряд спільних проблем, які стоять: врегулювання взаємовідносин органів державної виконавчої влади і самоврядних утворень на місцевому рівні; формування фінансової бази місцевого самоврядування; відпрацю-

вання механізму розв'язання конфліктів між виконавчою та представницькими владами; вироблення стратегії розвитку адміністративно-територіальних одиниць, можливості їх інтеграції; пошуку засобів підвищення якості надання муніципальних послуг населенню органами місцевого самоврядування. Кожна країна шукає свої шляхи розв'язання цих проблем, проте досвід функціонування місцевого самоврядування в Європі дозволяє визначити загальні підходи до формування ефективної моделі муніципального управління.

#### IV. Висновки.

1. В процесі адаптації територіальних спільнот низового рівня до європейських моделей управління Україна повинна враховувати досвід, як розвинутих країн Західної Європи, так і країн колишнього соціалістичного табору, враховуючи історичні та національні особливості державотворення.

2. Трансформація первинних територіальних спільнот в Україні повинна стати першочерговим напрямом реформування адміністративно-територіального устрою України, що вимагає внесення змін до Конституції України, прийняття законів “Про адміністративно-територіальний устрій України” та “Про територіальну громаду”, які б передбачили право територіальних громад будь-яких поселень на територіальне чи функціональне об'єднання з метою формування життєздатної територіальної громади.

3. Штучне укрупнення територіальних громад не є гарантією їх ресурсного зміцнення та підвищення ефективності управління економічним і соціальним розвитком населених пунктів. Без докорінної зміни системи міжбюджетних відносин, трансформації податкового механізму територіальна комунізація базових спільнот може спричинити загострення несприятливих економічних та соціальних процесів на первинному рівні адміністративно-територіального устрою України.

4. Розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має відбуватися на основі визначення чітких критеріїв розподілу державних та громадських послуг і джерел фінансування їх надання.

5. Для забезпечення гнучкості виконавчих підрозділів органів місцевого самоврядування потрібно забезпечити їх формування на основі програмно-цільового та функціонального підходів з урахуванням особливостей території.

6. З метою підвищення кадрового потенціалу місцевого самоврядування в Україні необхідно є підготовка муніципальних менеджерів за спеціальністю „Муніципальне управління”. Це б дозволило залучити в процес управління комплексним розвитком територіальних утворень низового рівня професійних менеджерів, використання послуг яких, як показує зарубіжний досвід, є невід'ємною умовою реалізації стратегії економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.

7. Реформування фінансової бази первинних територіальних спільнот в Україні необхідно орієнтувати на підвищення питомої ваги місцевих податків і зборів в доходах місцевих бюджетів та формування прозорого механізму двосторонніх фінансових відносин між бюджетами територіальних утворень низового рівня і бюджетами вищих рівнів фінансової системи країни.

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

9. Потребує створення система взаємодії органів влади, підприємницького сектору, громадських організацій та членів територіальної громади в забезпеченні управління економічним і соціальним розвитком муніципальних утворень, що дасть змогу використати резерви синергизму в поєднанні зусиль усіх суб'єктів цього процесу.

Україна є невід'ємною частиною Європейського континенту. Після Помаранчевої революції перспективи європейської інтеграції стали реальними, що вимагає від української влади рішучих кроків на шляху імплементації механізмів функціонування політичної, економічної та соціальної систем ЄС в Україні, зокрема на рівні територіальних спільнот низового рівня. Метою такої трансформації має стати відмова від консервативної радянської моделі управління їх розвитком та перехід на використання ефективних технологій менеджменту. Вироблення методологічних засад наближення моделі управління розвитком базових адміністративно-територіальних одиниць в Україні до європейських параметрів становитиме проблемне поле подальших наукових розвідок в цій сфері.

1. Державне управління, державна служба і місцеve самоврядування. – Хмельницький: Поділля, 1999. – С. 298-394.

2. Місцеве самоврядування: світовий та український огляд / за ред. А.Ткачука. – К.: Заповіт, 1998. – 187 с.
3. Європейська хартія про місцеве самоврядування // *Пісче*. 1993. – № 7. – С. 33-39.
4. Корнієнко М. Місцеве самоврядування / М. Корнієнко // *Демократичні зошити*. – Випуск 7. – 36 с.
5. Ясюнас В. Основы местного самоуправления / В. Ясюнас. – М.: Ось, 1998.
6. Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Украине / В.А.Ачкасов // *Правоведение*. – 1998. – № 4. – С. 43-48.
7. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навчальний посібник / В. І. Кравченко. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.
8. Конституція України. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.

9. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учебник / Пер. с нем. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – 352 с.

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

*The complex analysis of municipal management is carried out in the countries of Europe after different cuts. Recommendations are mined-out in relation to the improvement of functioning of control the system by development of base territorial associations in Ukraine.*

УДК 331.101.262:332122

Гловацька В. В., Копчак Ю. С.

## СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВА УСПІШНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ В КАРПАТСЬКОМУ РЕГІОНІ

*У статті обґрунтовується важливість застосування стратегічного планування, спрямованого на підвищення ефективності розвитку сільського зеленого туризму в Карпатському регіоні. Розкрито основні етапи стратегічного планування розвитку СЗТ та здійснено діяльність його сильних і слабких сторін шляхом методу SWOT-аналізу.*

**Ключові слова:** стратегічне планування, сільський зелений туризм, стратегічне бачення, SWOT-аналіз, стратегія.

**І. Вступ.** В умовах трансформації ринкової економіки особливої актуальності набувають питання стратегічного планування її галузей, що є особливо важливим і для розвитку сільського зеленого туризму (далі СЗТ). Адже чітко окреслене стратегічне бачення явищ і процесів, що відбуватимуться в розвитку СЗТ є успішною передумовою для визначення перспектив його стану в майбутньому.

Дослідженню проблем розвитку сільського зеленого туризму присвячено праці таких вчених, як В. Васильєва, П. Горішевського, Л. Гуги, Ю. Зінька, М. Костриці, Н. Кудли, В. Липчука, Н. Липчук, М. Рутинського, М. Товта та ін. Однак більш ґрунтовного опрацювання потребують питання саме стратегічного планування розвитку галузі, здійснення SWOT-аналізу, визначення сильних та слабких сторін, можливостей та загроз становлення СЗТ.

**II. Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування важливості застосування стратегічного планування, спрямованого на підвищення ефективності розвитку сільського зеленого туризму в Карпатському регіоні.

**III. Результати.** Ставлення вітчизняних науковців до стратегічного планування було різним, воно часто змінювалося від захоплення, до критичного його несприйняття. Це пояснюється такими причинами як: браком здібностей щодо здійснення стратегічного планування та відсутністю мотивації для того, щоб мислити та діяти стратегічно [1, с. 165]; недосконалістю методології стратегічного планування та непослідовністю застосування його методів, і реалізації планів [2]; відсутністю інформації про зовнішнє та внутрішнє середовище тощо. На сучасному етапі розвитку зарубіжна практика показує, що більшість експертів застосовують стратегічне планування для виходу з безнадійних ситуацій та для покращення розвитку галузі.

Одним із основоположників стратегічного планування вважається А. Чандлер, який розглядав стратегію як визначення основних довгострокових цілей підприємства, а також, як прийняття напрямків дії і виділення засобів для їх досягнення [3, с. 18]. Також стратегію можна визначити як детальний всеохоплюючий комплексний план, що розробляється на перспективу з метою реалізації місії (основного призначення) організації та цілей, що її конкретизують [4, с. 45].