

Міністерство освіти і науки України
Харківська національна академія міського господарства

В. М. БАБАЄВ

**УПРАВЛІННЯ ВЕЛИКИМ МІСТОМ:
ТЕОРЕТИЧНІ І ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ**

МОНОГРАФІЯ

Харків
ХНАМГ
2010

УДК [352.07:351.711](477.54)
ББК 65.050.2 (4 Укр. - 4 Хар.)
Б12

Рецензенти:

Л. Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ, д-р технічних наук, професор, ректор НТУ
«Харківський політехнічний інститут»;

В. В. КОРЖЕНКО, зав. кафедри філософії та політології ХРІ Національної
академії державного управління при Президентові України

*Рекомендовано до видання рішенням Вченої ради Харківської національної
академії міського господарства, протокол № 2 від 29. 10. 2010 р.*

Бабаєв В. М.

Б12 Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти:
монографія / В. М. Бабаєв; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х.:
ХНАМГ, 2010. – 307 с.

ISBN 978-966-695-193-2

У монографії розглянуто теоретичні і практичні аспекти управління сучасним великим містом. Досліджено етапи становлення теорії муніципального самоврядування, витоки та розвиток муніципальної системи управління. Проаналізовано типологію і моделі муніципального менеджменту, методи управління міським господарством. У монографії висвітлюються результати досліджень, виконаних під час роботи автора на посаді першого заступника Харківського міського голови з питань діяльності виконавчих органів, у складі міжвідомчих комісії та робочих груп. Для науковців, які займаються проблемами державного управління та місцевого самоврядування, керівників і працівників органів державної і місцевої влади.

**УДК [352.07:351.711](477.54)
ББК 65.050.2 (4 Укр. - 4 Хар.)**

ISBN 978-966-695-193-2

© В. М. Бабаєв, 2010
© ХНАМГ, 2010

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень.....	4
Передмова.....	5
Розділ 1. Теоретико-методологічні основи управління містом.....	10
1.1. Еволюція соціальних практик муніципального управління та етапи становлення теорії муніципального самоврядування.....	10
1.2. Типологія і моделі муніципального менеджменту.....	42
1.3. Проблеми теорії і методології муніципального самоврядування в умовах трансформаційних змін у суспільстві....	72
Розділ 2. Системний підхід у розв’язанні проблем функціонування та розвитку міста.....	92
2.1. Сучасне місто як системний об’єкт управління.....	92
2.2. Витоки та розвиток муніципальної системи управління.....	115
2.3. Методи муніципального управління міським господарством..	124
2.4. Розмежування функцій і повноважень між державним управлінням і місцевим самоврядуванням у системі управління містом.....	155
Розділ 3. Ресурсне та технологічне забезпечення системи управління сучасним містом.....	171
3.1. Кадрова проблема і формування ефективної системи забезпечення управління життєдіяльністю міста.....	171
3.2. Новітні психолого-педагогічні технології та практики в кадровій політиці органів місцевого самоврядування.....	201
3.3. Нормативно-методичне та документаційне забезпечення муніципального управління.....	219
3.4. Сучасні інформаційні технології та захист інформації у муніципальній управлінській діяльності.....	242
3.5. Методологія проектного менеджменту у системі управління сучасним містом.....	261
Післямова.....	281
Список літератури.....	287

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АС	–	автоматизована система
БД	–	база даних
ВВП	–	внутрішній валовий продукт
ВНЗ	–	вищий навчальний заклад
ГІС	–	геоінформаційна система
ГУ	–	Головне управління
ЄБРР	–	Європейський Банк Реконструкції і Розвитку
ЖКГ	–	житлово-комунальне господарство
ІАС	–	інформаційно-аналітична система
КП МКПВ	–	комунальне підприємство "Муніципальна компанія по поводженню з відходами"
ОМС	–	органи місцевого самоврядування
НАДУ	–	Національна академія державного управління при Президентові України
НТУ "ХПІ"	–	Національний технічний університет "Харківський політехнічний інститут"
ПЕОМ	–	персональна електронно-обчислювальна машина
ТПВ	–	тверді побутові відходи

ПЕРЕДМОВА

У системі управління сучасною державою дедалі більшої актуалізації набувають проблеми децентралізації та зміцнення так званої горизонтальної складової в управлінні територією. Багато провідних зарубіжних учених досліджують схеми управління "полюсами зростання" – детермінантами соціально-економічного розвитку держави – і "полюсами тяжіння" в транснаціональних та трансрегіональних трансформаціях глобалізованого простору. В цьому аспекті об'єктом особливої уваги науки стає місцеве самоврядування на рівні сучасного великого міста – *мегаполіса*.

Великі міста як генератори загальнодержавних процесів соціально-економічної стабілізації та розвитку відображають загальні структурні зміни в економічній сфері країни, формування соціальних потреб суспільства, задають темпи і напрями зміцнення всієї виробничо-територіальної бази.

Протягом останніх декількох десятиліть провідні країни світу усвідомили особливу роль мегаполісів у процесі розбудови сучасної держави, беззаперечним доказом чого є визнання Європейським Союзом міської політики в якості гаранта ефективного і збалансованого розвитку територій. Проте, як показує сучасна управлінська практика, найбільші міста світу та їх агломерації і дотепер залишаються некерованими або недостатньо регульованими з боку ОМС.

Суттєві ускладнення в устрої мегаполісу та диференціація його структурно-функціонального змісту вимагають якісно нових підходів до розуміння його місця в загальноцивілізаційних процесах, принципів організації життєдіяльності як складноструктурованої соціально-економічної системи, розробки ефективних схем управління. Стратегічні завдання розвитку України, спрямовані на модернізацію системи державного управління та реформування адміністративно-територіального устрою, передбачають пошук новітніх інноваційних моделей управління економічними, соціальними та політичними процесами, які відбуваються у

сучасних великих містах, адже їх стабільний розвиток стає запорукою збалансованої та прогнозованої розбудови держави.

Уперше окремі практичні аспекти міського життя стають об'єктом аналізу в соціології міста, яка почала формуватися у 20-30-ті рр. ХХ ст. у зв'язку з емпіричними дослідженнями міста у США за типологією людських угруповань, а також з узагальненням досвіду організації дозвілля та комунікації городян у так званих малих групах, з усвідомленням ролі соціальних інститутів міста, соціально-демографічних і расових проблем тощо (Е. Бьорджес, Л. Вірт, Р. Лінд, Х. Лінд, Р. Макензі, Р. Парк). У подальшому досвід соціології поглиблюють А. Боскофф, Р. Ледрю, П. Манн, П. Мерлен, Р. Мерфі, Ч. Тіллі, П. Хаузер, Л. Шнор та ін.

Проблеми управління міським господарством, здійснення раціональної міської політики, вдосконалення методів і форм управління містом досліджували у різний час, серед інших важливих питань, окремі українські та зарубіжні вчені: Р.В. Бабун, Б. Бергер, Х. Берр, В.С. Вішаренко, В.В. Владіміров, В.В. Галишевська, Ю.Ю. Галямов, Р. Грац, В.С. Занадворнов, Г.П. Кривоногов, В.Л. Лавриненко, Е. Маркварт, В.С. Нечипоренко, А.П. Осітнянко, В.К. Попов, Б.М. Рахой, В.В. Сосновський, В.М. Стеняєв, Д.М. Стеченко, В.В. Таболін, Л.М. Шутенко, С.Н. Юркова та ін. Однак, засновником досліджень проблематики міста на теренах колишнього СРСР, його господарських та управлінських структур без перебільшення можна вважати Л.А. Веліхова.

Найбільшого поширення тематика управління містом дістала у 80-ті рр. ХХ ст. у зв'язку зі спробами осмислення науковцями проблем урбанізації (В.Н. Бутягін, П.І. Дубровін, Ю. Пивоваров, Дж. Форрвстер та ін.). Тоді ж з'являються і перші системні праці (М.В. Посохін, О.Д. Цвіркун та ін.), розпочинається детальне вивчення механізмів регулювання міського розвитку (М.В. Борщевський, Б. Гірт та ін.). Водночас накопичення теоретичного і практичного досвіду дає змогу докорінно переглянути

методики розробки комплексних і генеральних планів територіального та соціально-економічного розвитку міст.

Системний підхід до регулювання просторової структури міста продовжує розвиватися і в сучасній літературі. Причому останнім часом значно посилилась увага дослідників до системних характеристик великих міст (В.С. Боголюбов, Т. Кернс, С.П. Курдюмов, Ю.С. Попков, В.І. Ресін, Т. Сааті).

Проблеми ефективності міського управління в нашій країні суттєво актуалізуються у зв'язку з розпочатим процесом реформування місцевого самоврядування (А.О. Білоус, В.І. Борденюк, В. Гізевіус, В.І. Голованов, В.Б. Дзюндзюк, В.М. Кампо, С.В. Корольов, В.В. Кравченко, Ю.П. Лебединський, О. Оффердал, М.В. Пітцик, К. Плоккер, Х. Пюндт, В.П. Рубцов, М.А. Сіара-Деккер, О.Ф. Фрицький, Е. Харлоф, Г. Холліс, Г. Шоллер та ін.). Створюється Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентіві України, Кабінет Міністрів України започатковує конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування.

Конституційне закріплення територіальної самостійності місцевого самоврядування суттєво підвищує відповідальність міських органів управління за гарантування населенню відповідних соціальних благ, вимагає упровадження принципів ефективного регулювання відносин власності (С.А. Єршова та ін.), принципово нових форм і методів управління міським господарством, висуває якісно нові вимоги до професійних та особистісних якостей їх працівників. Проблемаам удосконалення кадрового потенціалу місцевого самоврядування та підготовки управлінських кадрів нового покоління присвячені праці та методичні розробки В.В. Бондаренка, А.О. Гошка, В.М. Князева, В.І. Лугового, Н.Р. Нижник, О.С. Пономарьова, О.Г. Романовського, Л.Л. Товажнянського, В.Г. Яцуби та ін.

Технічний прогрес охопив і міську сферу управління. Застосуванню новітніх технічних засобів, зокрема і в управлінні містом, присвячено роботи С. Венкати, В.Д. Курушина, П. Перроуна, Дж. Чаганті та н.

Зміна поглядів на муніципальну систему управління, її вдосконалення провідним управлінським інструментарієм, зокрема проектного менеджменту (Н.І. Ільїн, І.Г. Лукманова та ін.), призвела до появи нових перспективних програм і проектів.

Особливо плідними для розробки теми монографії виявились ідеї та теоретичні напрацювання, пов'язані із системним підходом до організації державного управління, теорією формування державно-управлінських рішень та стратегічного планування в муніципальному управлінні, філософією та методологією державного управління, розвитком кадрових питань державної служби, регіональним та галузевим управлінням, упровадженням сучасних механізмів державного управління тощо. Зазначені питання розглянуті в працях засновників та представників окремих наукових шкіл, що вже подолали етап становлення у сфері науки державного управління, а саме: В.Б. Авер'янова, В.Д. Бакуменка, В.М. Вакуленка, Б.М. Данилишина, В.В. Корженка, Ю.П. Лебединського, О.Ю. Лебединської, П.І. Надолішнього, Г.С. Одінцової, В.А. Ребкала, В.М. Рижих, І.В. Розпутенка, С.М. Серьогіна, В.П. Троня, В.В. Цветкова, Ю.П. Шарова.

Сьогодні сучасні великі міста виступають вузловими точками територіально-економічного розвитку держави, адже в них виробляється основна частина національного продукту, вони мають найрозвиненішу транспортну, телекомунікаційну і фінансову інфраструктури, вони є полюсами дивергенції високих промислових і гуманітарних технологій, головними донорами місцевих і державного бюджетів, центрами впливу і прийняття доленосних для всієї країни рішень, виникнення знакових політичних подій, накопичення основних інформаційних та управлінських ресурсів, осередком формування кадрового, виробничого і культурного потенціалу, розвитку ділової та творчої активності населення. З огляду на це можна наполягати на необхідності розробки і впровадження науково вивіреної державної політики забезпечення сталого розвитку мегаполісів, або "каркасної" мережі великих міст, яка дасть змогу створити надійну основу

для стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та подальшого піднесення.

В управлінні великим містом криється головна соціальна суперечність – між процесами управління функціонуванням, з одного боку, та управлінням розвитком, з іншого, тобто між сучасністю міста (функціонування) та його майбутнім (розвиток), яка здатна або стимулювати та забезпечувати повноцінний розвиток і життєдіяльність містосистеми, або суттєво їх гальмувати, адже в ситуації постійної ресурсної обмеженості (а тим більше за умов кардинальних змін в політичній, економічній, соціальній, культурній сферах українського суспільства) "майбутнє" відволікає значні ресурси вже сьогодні, проте бажаний результат може бути значно віддаленим у часі, більш того – не завжди гарантованим.

Відтак, розв'язання вказаної суперечності вимагає розробки та впровадження в діяльність органів влади в центрі і на місцях:

- інвестиційно-інноваційної моделі міського управління,
- науково обґрунтованих механізмів якісних перетворень містосистеми,
- принципів раціонального узгодження цілей функціонування і розвитку міста, ресурсів і заходів з їх досягнення,
- математичних алгоритмів визначення і оцінки стану містосистеми, ефективності діяльності відповідних органів управління,
- новітніх управлінських технологій і практик.

РОЗДІЛ І.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ

1.1. Еволюція соціальних практик муніципального управління та етапи становлення теорії муніципального самоврядування

З'ясовуючи проблеми генезису та розвитку наукових ідей, які пов'язані з управлінням містом, необхідно пам'ятати про перестороги Н. Лумана щодо тавтології та парадоксу в самоописах сучасного суспільства [114]. Йдеться про те, що, зокрема у вітчизняній науковій літературі, із публікації в публікацію, як правило, "кочують" одні й ті ж висновки стосовно прадавніх коренів місцевого самоврядування у світовій суспільній думці, і лише Україна безнадійно "засиділась" на старті перетворень державного управління на засадах демократизації, децентралізації та верховенства права.

Однак слід мати на увазі принаймні три досить тривалі періоди, що стосуються виникнення і становлення місцевого самоврядування та пов'язані з поступовим розвитком суспільства:

- по-перше, природне, звичайне виникнення самоврядних територіальних спільнот як на зорі людської цивілізації (рід, плем'я), так і значно пізніше – античність, Давній Рим;

- по-друге, появу обґрунтованих ідей щодо місцевого самоврядування та застосування його своєрідних елементів у новій і новітній історії окремих країн; по-третє, потужне спрямування політики більшості розвинутих держав світу на розвиток місцевого самоврядування в останній третині ХХ ст.

Аргументуємо наведені твердження та звернемося до недавнього досвіду підписання державами "старого світу" Європейської хартії місцевого самоврядування [91; 146]. Хартія, як відомо, була відкрита для підписання 15 березня 1985 року у м. Страсбурзі. Через сім місяців після цього (жовтень – листопад) її підписали 12 країн Європи, серед них: Австрія, Бельгія, Данія, Франція, ФРН, Греція, Ісландія, Італія, Ліхтенштейн, Люксембург, Португалія, Іспанія. Вона набула чинності 1 вересня 1988 року після

ратифікації в шести країнах, хоча необхідною передумовою було лише чотири ратифікації.

Виявляється, що станом на 30 березня 1999 року, тобто майже за 15 років з моменту підписання, Хартію не ратифікували Бельгія та Франція, а Велика Британія та Ірландія підписують її лише у 1997 році.

Додамо до цього ще й численні застереження, що висловлені при підписанні Хартії переважною більшістю країн. Так, Австрія виключає при розгляді і ратифікації пп. 2, 3 і 5 ст. 4, що стосуються:

- наділення ОМС правом вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їх компетенції;
- загального принципу децентралізації повноважень, які повинні бути переданими на найближчий до громадян рівень;
- права пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [91; 146].

Це ж стосується і п. 2 ст. 7, п. 2 ст. 8 та ст. 11, де йдеться про фінансові відшкодування витрат службовцям при виконанні службових обов'язків та права місцевого самоврядування вдаватися до судового захисту для забезпечення здійснення своїх повноважень [91; 146]. Отже, по суті місцеве самоврядування не є гарантованим законом у цій країні.

Цікавими для осмислення "багатогранності" поняття місцевого самоврядування можна вважати обмеження сфери діяльності Хартії в Об'єднаному Королівстві Великобританії такими категоріями влади: Англія – окружні ради, районні ради, міські ради Лондона; Шотландія та Уельс – ради, що сформовані відповідно до Розділу 2 Закону про місцеве самоврядування від 1994 року.

Зазначене переконливо свідчить про те, що кожна європейська країна вкладає у поняття місцевого самоврядування власне розуміння, докорінно відмінне не тільки від інших країн, але й надзвичайно далеке від ідей Європейської хартії.

Можна наважитися на твердження, що, упровадивши в життєдіяльність громадянина принципи пріоритетності права, індивідуальної свободи і

відповідальності, європейці дійшли до нової "точки біфуркації", яка вимагає поглиблення та своєрідної інтенсифікації демократії через процеси утворення самоврядних територіальних громад та автономізації регіонів. Історична практика державного управління більшості країн європейського континенту свідчить, що більш ефективно розв'язувати місцеві проблеми громадян, а отже, і плідно вирішувати складні суспільні суперечності може лише місцева влада. Відтак, цілком логічними є створення Хартії про місцеве самоврядування, поява ідей регіоналізму та всебічної підтримки регіонального розвитку в Європі [11; 80].

У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування викладено мету Ради Європи щодо досягнення більшого єднання між її членами для втілення в життя найкращих ідеалів та позначено основні принципи, що є спільним європейським надбанням:

- місцеве самоврядування є головною засадою демократичного устрою держави;
- право громадян на участь в управлінні державними справами найбільш плідно може здійснюватися на місцевому рівні;
- ефективно і близьке до громадян управління можуть забезпечити ОМС, наділені реальними функціями;
- розвиток і укріплення засад місцевого самоврядування, укорінення його широкої автономії є важливим внеском у розбудову Європи на засадах демократії і децентралізації влади;
- ОМС повинні володіти ресурсами, достатніми для здійснення ними завдань та функцій місцевого самоврядування.

Сучасну концепцію місцевого самоврядування запропоновано та сформульовано у ст. 3 пп. 1 і 2.

Місцеве самоврядування, згідно з Хартією, означає право і спроможність у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до компетенції самоврядування, в інтересах місцевого населення [91;146].

Це право здійснюється радами або іншими зібраннями громадян, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Проаналізуємо наскільки реалізована ця концепція в запропонованих статтях Хартії.

Те, що окремі фахівці називають "необхідною гнучкістю Хартії", можливістю її адаптації з урахуванням правових і організаційно-адміністративних особливостей різних європейських країн, передбаченням компромісу, насправді можна вважати [91;146]:

- понятійним плюралізмом, невизначеністю понять "місцеве самоврядування", "місцеві власті" (Преамбула), "муніципальна влада" (ст. 4, п. 3);

- організаційною "розмитістю" щодо розуміння "місцевих властей" – ОМС слід вважати раду або інше громадське зібрання з вільно обраними "місцевою общиною" членами (ст. 5) чи директивні (Преамбула), адміністративні (ст. 6, п. 1), регулюючі, управлінські структури (ст. 3, п. 1);

- суперечливістю в розумінні "місцевого самоврядування", з одного боку, можливістю включення до місцевого самоврядування як "місцевих", так і "регіональних властей" (ст. 13), а з іншого – протиставлянням центральних і регіональних органів "місцевим властям" (ст. 4, пп. 4, 5);

- невизначеністю щодо коректності принципу відмежування місцевого самоврядування від системи органів державного управління, що є актуальним і для України, але не тільки для неї, адже в більшості статей Хартії місцеве самоврядування розглядається як "місцева влада" тощо.

Ще більш незрозумілим видається поняття муніципального управління. У Хартії лише один раз зустрічається слово "муніципальний", коли йдеться про "муніципальні функції" (ст. 4, п. 3) [91;146].

І все ж Хартія цілком заслуговує позитивної оцінки. Задум Концепції місцевого самоврядування, як і політики регіоналістики в Європі [11], є надзвичайно привабливим і зрозумілим.

По-перше, йдеться про широке залучення громадян до управління територіями власного проживання, самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади. Місцеве самоврядування, таким чином, стає особливою формою "публічної влади" [84], діяльність якої регламентується виключно законом та "випадає" із "вертикалі" державної влади.

По-друге, завдяки впровадженню принципів місцевого самоврядування в реальні управлінські практики окремих країн, нагальною необхідністю стає використання механізмів "вирівнювання" з метою досягнення пропорційності, збалансованості у розвитку всіх без винятку територій держави. Стаття 9 (п. 5) Хартії вимагає захисту слабких у фінансовому відношенні "місцевих властей" запровадженням процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування.

По-третє, з'являється вимога до закону чи конституції кожної окремої країни щодо реального впровадження *повноти і виключності повноважень* місцевого самоврядування, на що не можуть впливати органи державного управління (ст. 4, п. 4). Це може означати, що завдяки власним Статутам місцеві громади самі для себе законно визначають функції, які вони здатні плідно виконувати, тобто беруть на себе відповідальність у задоволенні певних потреб громадян. Зрозуміло, що вільно обрані максимально можливі функції потребують цілком обґрунтованого ресурсного забезпечення, зокрема фінансування (ст. 6, п. 1).

По-четверте, розвиток місцевого самоврядування сприяє європейській інтеграції як через зв'язок між національними законодавствами, так і через прямі зв'язки між ОМС держав європейського континенту (ст. 10).

Таким чином, усе зазначене свідчить про те, що, з одного боку, місцеве самоврядування концептуально є продуктом суспільної думки останньої третини ХХ ст., а з іншого – європейська ідея суспільного розвитку має значний латентний зміст, і кожна країна, яка залучається до європейської

спільноти, має виявити спроможність скористатися цією ідеєю у житті на власний розсуд.

Місцеве самоврядування поступово набуває значення основи конституційного ладу сучасної держави, смислотворчого принципу організації влади на засадах верховенства демократії та права, який разом з принципом розподілу влади стає визначальним, сутнісним щодо створення ефективної системи державного управління.

Разом з тим, зміст цього поняття донині залишається не достатньо з'ясованим, розтлумаченим.

Чимало фахівців убачають у самоврядуванні *автономію* (грец. *αὐτονομία* – незалежність) з усіма можливими інтерпретаціями: по-перше, як самоврядування територіальних спільнот людей у межах окремої держави, що здійснюється на основі чинного законодавства; по-друге, як внутрішнє управління справами окремої установи, організації, підприємства чи колективу, що формуються за ознакою виробничо-професійної діяльності або у зв'язку зі спільними творчими прагненнями чи політичними уподобаннями [106; 146].

Іншим підходом є розуміння самоврядування як самоуправління, що пов'язується з інститутом конституційного права. У свою чергу, вважається, що термін *самоуправління* (нім. *Selbstverwaltung*; англ. *Self-government*) має не надто віддалену історію. Починаючи з кінця XVIII ст., він уживається в англійській юриспруденції для характеристики особливостей організації такого державного ладу, коли народ перебуває у стані самоврядування, з одного боку, за допомогою парламенту, а з іншого, – місцевих представницьких органів, причому останні не мають жодної зовнішньої адміністративної опіки [146].

У континентальній Європі його вживають, наприклад, у Німеччині з середини XIX ст., у Росії з 60-х рр. XIX ст., у значенні управління будь-якими справами самими зацікавленими громадянами безпосередньо або опосередковано через обрані органи, проте без втручання влади. Отже, в

обох випадках по суті йдеться про те, що самоуправління має місце скрізь, де державні органи влади обираються народом і повністю залежать від нього.

Історичний розвиток суспільства, якісно відмінні соціальні та управлінські практики у різні історичні епохи і навіть сучасні мультикультурні суспільства свідчать про:

- нескінченну різноманітність форм самоуправління чи самоврядування;

- різні підходи щодо визначення меж території як самоуправляючої одиниці;

- відмінності стосовно кінцевої множини справ, які передаються у відання самоуправління;

- різницю у розмежуванні сфери компетенції самоуправління та держави, а також щодо характеру самоуправління.

Зокрема, за характером розрізняють *аристократичне самоуправління* – керування місцевими справами здійснюють лише привілейовані групи населення (прикладом може слугувати Англія до відомих реформ 1888 і 1894 рр., Австрія та Пруссія), та *демократичне самоуправління* (США) – керування здійснюється усіма мешканцями відповідної території.

Щодо розмежувань місцевих і загальнодержавних справ, слід підкреслити таке:

- самоуправління передбачає не тільки з'ясування сфер компетенції центру і місцевої влади, але й правового урегулювання їх взаємної незалежності;

- у зв'язку із самоуправлінням виникають відмінності стосовно джерела влади – центр володарює або за власним правом, або отримує владу від усього народу (Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локк та ін.); місцева влада отримує владні повноваження від місцевої громади;

- центр є носієм державного суверенітету, влада ж органів самоуправління не є суверенною;

- центр є законодавцем, органи ж самоуправління діють у межах визначеної законом компетенції;

- центр може законно реформувати себе і адміністративну систему в цілому, тоді як органи самоуправління можуть створюватися, нормуватися і реформуватися центром.

Отже, центр є владою верховною, а органи самоуправління – владою підзаконною.

Відсутнє порозуміння науковців та управлінців-практиків і щодо обсягу повноважень, які передаються у відання самоуправляючих одиниць. Ще й у другій половині ХІХ ст. у літературі з державного права (Васильчиков, Чірке, Шеффле), а також у сучасних публікаціях з адміністративного менеджменту [85] окремими авторами робляться спроби розмежування "самоуправляючих справ", як публічних справ, від справ державних. Проте така класифікація "справ" викликає певні заперечення, адже, з одного боку, важко охопити усі "справи" у життєзабезпеченні громадян, з іншого – не завжди легко визначити межі між державними і публічними справами. Зокрема, народна освіта і санітарно-епідеміологічні заходи найчастіше входять до сфери діяльності самоуправління, однак, безперечно, є питаннями державного значення, поставленими державою для виконання перед органами самоврядування.

Не можна не враховувати і усталених традицій щодо політичної організації окремих держав у зв'язку з їх особливим, специфічним поступом до демократії. Йдеться про те, що в окремих країнах самоуправління "визріває" природно, звичайно, шляхом об'єднання територій, що межують між собою, тобто вибудовується "знизу" (Норвегія, східні штати США, Швейцарія). Разом з тим можна виділити країни, що мають давні традиції самоуправління зазвичай аристократичного типу, але останнім часом поступово наближують власні системи муніципального управління до вимог так званого "суспільства загального добробуту", укріплюючи таким чином демократію "зверху" (Велика Британія).

До третього виду держав, що зайняті удосконаленням власної політичної організації, можна віднести усі пострадянські республіки та деякі країни колишнього соціалістичного табору, які на протязі значного відрізка часу мали спрощену схему політичної організації, жорстко централізовану систему державного управління, за якої самоврядування мало суто формальний і декларативний характер. До того ж, деякі з них узагалі ніколи не мали розвинутого інституту самоуправління. Так, наприклад, це стосується середньоазіатських республік у складі колишнього СРСР та частково РФ.

Нарешті, можна виділити сучасні розвинуті держави, що пережили період абсолютної централізації (Франція), відтак, самоуправління надається окремим територіям державою виключно "зверху", як правило, за загальним зразком, на загальних підставах, повільно, неохоче. Для обґрунтування цього процесу в науковий обіг введено поняття *принципу субсидіарності*.

З'ясуємо, чим викликаний рух до самоуправління в сучасному суспільстві.

Безумовно, в політичній історії сучасних розвинутих держав без особливих зусиль можна простежити постійне протистояння, боротьбу між прагненням до самоуправління та тенденціями жорсткої централізації у розбудові держави та системи управління нею. Однак лише події ХХ століття переконливо засвідчили, що дійовою і ефективною може бути тільки та державна влада, яка підтримується переважною більшістю громадян, користується їх довірою й виправдовує її.

Виявляється, що справжнє, дійсне самоуправління, навіть з надзвичайно обмеженою сферою компетенції, легко перетворюється в потужну рушійну силу суспільних змін.

Зазвичай впливові суспільні групи, які прагнуть до розвитку демократичних свобод, до людського розвитку засобами освіти і освіченості, до прогресу й справедливості у суспільних відносинах, відстоюють ідею розширення самоуправління. Партії ж консервативні, аристократичні,

навпаки, ведуть боротьбу проти цього. Проте бувають і абсолютно алогічні ситуації. Так, у Франції демократів без перебільшення можна вважати "ворогами" самоуправління. Вони, можливо й обґрунтовано, остерігаються того, що на окремих територіях самоуправління здатне послужити опорою для сепаратизму, ксенофобії, анархії.

Те ж саме можна спостерігати і в Австрії, де самоуправління на рівні окремої області за своєю організацією є менш демократичним, ніж австрійський рейхстаг, і де саме консервативно налаштовані політичні сили наполягають на розвитку самоуправління, а демократичні групи блокують його.

Побоюючись "містечкової автономії", жодна з впливових політичних сил в Україні також не зацікавлена в повноцінному та всебічному розвитку самоуправління. А якщо до цього додати відсутність близьких до сучасності за часом традицій самоуправління, то можна наполягати на твердженні, що розвиток місцевого самоврядування в Україні стає надзвичайно складною та далекою від розв'язання проблемою.

Спробуємо підійти до питання про зміст поняття громадського самоврядування з іншої позиції, а саме з точки зору розвитку міста, міського управління та магдебурзького права.

Словом *місто* (Город, Urbs, Burg, Wick або Weich, Stadt, City, Cité) здавна позначалось поселення, що штучно укріплювалось огорожею, кріпосним валом чи ровом для захисту від ворожих нападів. Воно слугувало сховищем на час небезпеки й для жителів сусідніх, незахищених поселень. Окрім укріплень, місто дуже довго нічим суттєвим не відрізнялось від оточуючих його поселень. Мешканці міста нарівні з іншими поселенцями займались хліборобством і скотарством, отже, городяни від поселян різнились лише місцем проживання [171].

Поступово такі міста "обрастають" новими поселеннями (у Німеччині – Vorstädte, Vorburgen чи Vororte; у Франції - Forsburgs чи Fauxburgs або villae, villes) настільки, що втрачається реальна можливість підтримки безпечних

меж мешкання. Проте й з обнесенням нових поселень новими стінами, зростання міст (територіальне розширення та збільшення населення) не припиняється.

На відміну від Франції, Великої Британії, Росії, в античному світі не існувало міської громади. Натомість утворюється певна община як релігійний і політичний союз, до якого входять окремі родові спільноти. Аристотель абсолютно доречно називав людину Давньої Греції "політичною істотою". Повна відокремленість та автономія стародавніх міст пов'язана з відмінностями соціокультурного розвитку, релігійних вірувань. Так, у кожного міста були свої боги, релігійні обряди, власний календар тощо, а у міському управлінні, зважаючи на невелику чисельність міської громади, брали участь усі вільні громадяни.

Певний зв'язок з наступним розвитком середньовічних міських громад має улаштування римських муніципій, тобто тих із підкорених Римом міст, яким дозволялось мати свої внутрішні інститути управління і власні закони. Отже, римські муніципальні заклади значно пережили Імперію, вони збереглись більш-менш у незмінному вигляді в Північній Італії і в епоху феодалізму. Незважаючи на розмаїтість муніципальних утворень італійських міст, по-перше, вони значно перевершували набутим практичним досвідом європейські громади, що виникали; по-друге, усі великі та відомі італійські міста (Венеція, Генуя, Мілан, Флоренція та ін.), перетворились в абсолютно незалежні держави на зразок античних міст; по-третє, загальною, основною, характерною рисою їх улаштування було зосередження "верховної влади" в руках місцевої громади. Так:

- найважливіші міські справи вирішувались на загальних народних зібраннях, на які за дзвоном сходились усі "вільні жителі" міста;
- поточний і попередній розгляд усіх міських справ відбувався у великій та малій радах, що складались із виборних членів;
- порядок обрання та кількість членів рад були різними у різних містах, як і терміни дії рад;

- найвища виконавча і судова влада належала спочатку консулам, а з кінця XII ст. вона поступається *podestri* (італ. *podesta* від лат. *potestas* – влада; найвища адміністративна особа в багатьох містах-республіках Італії протягом XII-XVI ст.), що зазвичай обирався не із місцевих міських мешканців [62; 171].

Багато спільного з муніципальним улаштуванням італійських міст у XI-XII століттях мала організація комунального управління у містах Південної Франції, коли в управлінні містом брали участь усі вільні громадяни, існували великі і малі ради, найвища виконавча влада – виборні особи (консули, синдики та ін.).

Більш багаті міста Північної Франції, де вже наприкінці XI ст. успішно розвивається промислове виробництво, звільняються від феодалного впливу частково шляхом "комунальних повстань", частково завдяки добровільній домовленості з феодалними властителями. Грамота, або так звана *libertas*, що дарувалась королем, забезпечувала окремому місту статус юридичної громади (комуни) із власним судом і управлінням. Лише право визначення життя і смерті не надавалось міським комунам, залишаючись за чинним володарем міської землі.

В Німеччині з XI ст. міське право вбачає в жителях міста окрему громаду, що має своє особливе судочинство та управління. Проте, найвищі посадові особи, а саме: *фогт* (*Voigt*) – військовий начальник міста, який керував і розглядом кримінальних справ, та *шультейс* – начальник міського управління з цивільних справ, – призначались королем або власником землі, на якій було розташоване місто. Пізніше у містах з'являються колегіальні виборні органи – *міські ради* (*Rath, Stadtrath*) для управління майном, підтримання порядку, нагляду за торгівлею і промислами.

Спочатку міська рада складалася лише з повноправних громадян (*Altbürger*) – міської аристократії, нерухома власність якої з давніх часів знаходилась у межах міста. З XII ст. міста прагнуть більшої незалежності, ради намагаються перебрати на себе судову владу та виключні права на

карбування монет, на заняття мисливством та рибальством, на збір мита, на торгівлю і ремесла із заборорою займатися ними сільським жителям та ін.

З розвитком окремого суспільного стану купців, дрібних торговців та ремісників, а також з розвитком освіти і освіченості до міських рад вливаються нові міські верстви. Найбільшого політичного розквіту і могутності німецькі міста досягають у кінці середніх віків, коли їх представники делегуються до державних сеймів. Однак з розвитком фабричної промисловості, упровадженням начал рівності у правах усіх суспільних станів значення міст як привілейованих громад поступово втрачається [142; 171; 177; 189].

Не менш цікавою і показовою є історія улаштування та розвитку давньоруських міст [113; 163]. Слово "город", "градъ", "месцо" означає укріплене місце з оборонними спорудами. Під фразами "городъ рубити", "городъ твердити" в літописах розуміється побудова стін навколо вже існуючого поселення задля захисту жителів від раптових нападів ворогів. "Городище" ж – це місце, де колись існувало укріплене поселення, але з якихось причин занепало чи було знищене. Наприклад, городище Донець поблизу сучасного м. Харкова.

Міста в Київській Русі були центрами, навколо яких згруповувались інші поселення: хутір, слобода, селище, село, поселення, передмістя [46]. Показовим є свідчення Д. Багалія щодо становлення м. Харкова в середині XVII ст. на місці так званого "Харківського городища". Він вважає, що тут у далекому минулому існувало поселення, зокрема в районі Холодної гори, а можливо, й половецьке місто Шарукань [46]. Головною рисою громадського устрою у містах, у передмістях та селах був *вічовий устрій* з народними представницькими зборами – віче. Управління містами зосереджувалось у руках намісників з осіб княжого походження чи вищого стану, які призначались князями. Їх влада, як правило, поширювалась і на прилеглі поселення. Отже, до першої половини XVII ст. між російськими містами і

сільськими поселеннями не існувало значних відмінностей, у тому числі і в їх управлінні.

Особливим тут можна вважати факт початкового устрою м. Харкова. Українські, а на той час малоросійські, міста тоді поділялись на два розряди: на міста "упривілейовані", яким королівськими грамотами даровано, а потім і царськими підтверджено так зване магдебурзьке право, та міста, що не мали цього права. На чолі перших стояв *магістрат* – міська установа, що відала адміністративними, судовими і фінансовими справами. Очолював магістрат *війт* (від нім. Voigt) з бургомістрами, райцями і лавниками, які обирались із середовища городян. Магістрат мав канцелярію на чолі з "майстратовим" писарем, а для виконання власних розпоряджень використовував "міських слуг", що обіймали різні посади, зокрема посаду "ката". Ремісники міст поділялись на цехи, які очолювали цехмістри, і у межах цехових відносин користувались повним самоуправлінням [46].

У містах, що не мали грамоти на магдебурзьке право, органом міського управління була *ратуша*. Як і в магістраті, у ній засідали виборні урядники, а пізніше – представники полкового чи сотенного уряду.

Перші поселенці Харкова принесли із собою на "дике поле" звичку "малоросійського" управління містом. "Розписний список" 1677 року свідчить, що в Харкові у той час війтом був Іван Ємов. Існувала тоді в Харкові і ратуша, проте до її складу входили і міщани, і представники козацької старшини [46].

Зникли харківські війти, найвірогідніше, із утворенням Харківського козацького полку і занепадом міщанства.

Початок новому міському устрою поклали адміністративні реформи Петра I, які стосувались як центрального, так і місцевого управління [158]. Проте лише із скасуванням кріпосного права починаються справжні реформи в місцевому управлінні. 1 січня 1864 року Олександр II затвердив "Положення про губернські і повітові земські установи" – законодавчий акт, яким вводились *земства*. Вони принципово відрізнялись від колишніх

корпоративно-станових організацій – дворянських зборів, адже в них були більш широко представлені різні соціальні стани: дворяни, чиновники, духовенство, купці, промисловці, міщани, селяни.

Згідно з "Положенням" 1864 року до повноважень земських органів управління віднесено керівництво місцевими зборами губернії і повітів, усіма місцевими і деякими державними справами.

Земська реформа спричинила необхідність реформування системи управління містом. 16 червня 1870 року Олександр II затвердив Міське положення, згідно з яким виборче право надавалось кожному мешканцю міста незалежно від його соціального стану.

Звернемося до осмислення ролі магдебурзького права стосовно зазначеного.

Магдебурзьке право, як відомо, є однією з найвідоміших систем міського права. *Sächsisches Weichbild*, або *Magdeburger Weich bildrecht*, з'являється наприкінці XIII ст. і утворюється із "Саксонського Зерцала" та магдебурзького міського теффенського права [97]. Цей збірник законів юридично закріплює права і свободи городян, їх право на самостійне управління власним містом.

Особливе міське право з'являється в Німеччині після ознайомлення її правителів з італійськими містами під час військових походів. На зразок і за звичаєм римських міст на ріках Заалі, Ельбі і Одері улаштовуються саксонські міста. Через Польщу і Литву магдебурзьке право потрапляє до України і Росії.

У результаті дарування магдебурзького права окремим містам:

- місто звільняється від судів і влади воєвод, панів, старост, суддів, намісників та інших урядників;
- городяни не зобов'язані відповідати перед ними;
- жителі міста звільняються від військової служби; городяни зобов'язані постачати обоз для війська;
- місто отримує право володіти земельною власністю [49; 97].

Влада вйта була суттєвим і важливим елементом муніципального управління. Йому належала судова влада, хоча він не виносив вирок без погодження з присяжними. Оскільки вйтівство у Польщі дарувалось чи було предметом купівлі-продажу, багаті міста поквапились скористатися цим правом. Таким чином усі права вйта перейшли до міської громади.

Підводячи короткий підсумок дослідження еволюції соціальних практик муніципального управління, слід зробити декілька суттєвих висновків, а саме:

- природне, звичайне виникнення самоврядних спільнот в історії людської цивілізації пов'язане з містами-республіками, містами-державами, відтак, саме подібні відносно завершені, відкриті, автономні соціальні утворення можна вважати самодостатніми соціальними системами, які самостійно розвиваються;

- магдебурзьке право є не просто міським правом, що юридично закріпило права і свободи городян, але й прикладом зародження й упровадження ідей правової, демократичної держави;

- ефективне муніципальне управління можна вважати однією з головних засад сучасного демократичного суспільства, оскільки воно знаходиться якнайближче до реальних інтересів і потреб громадян, є найсуттєвішим важелем у децентралізації і реалізації принципу справедливості державної влади;

- розвиток у кожній окремій державі розгалуженої і потужної управлінської горизонталі – оптимальної системи місцевого самоврядування, – окрім загальних підходів, принципів та тенденцій, має і своєрідні, неповторні, унікальні соціокультурні особливості, відтак, лише їх науково обґрунтоване врахування здатне забезпечити очікувану громадянами реформу муніципального управління.

Досліджуючи проблеми становлення теорії муніципального самоврядування, слід підкреслити, що вони не можуть бути розв'язані, по-перше, без звернення до аналізу предмета окремих наук, які досліджують

місто. По-друге, без з'ясування того, коли, де і в якому зв'язку з'являється науково-теоретичне осмислення міста як складової соціально-територіальної системи. Переконливим аргументом щодо зазначеного може бути історія менеджменту як теорії управління на Заході, що бере початок з кінця ХІХ ст., та історія сфери науки державного управління, яка офіційно визнається в Україні з 1996 року.

Предмет кожної з наук, що досліджували місто в недалекому минулому і досліджують зараз, суттєво відрізняється один від одного. Так, *економічні науки* звертають увагу на господарську структуру міст різних типів і розмірів, інші фінансово-економічні процеси, які є характерними для міст і міського розвитку. У свою чергу, й серед економічних наук відбувається певна диференціація предмета дослідження. Зокрема, *економічна географія* охоплює проблеми раціональної територіальної організації продуктивних сил, формування оптимальних транспортно-комунікаційних мереж, особливості містоутворюючих та містообслуговуючих структур, міграцію робочої сили і т. ін.

Предметом *регіональної економіки* вважається дослідження особливостей виробництва, розподілу і споживання матеріальних благ у містах різних типів і функцій, розміщення продуктивних сил і використання трудових ресурсів, пропорцій у розвитку господарської структури міських поселень тощо.

Соціальна психологія з'ясовує особливості групової, колективної і масової свідомості, поведінки, у тому числі в умовах міського життя.

Предметом *містобудування* як науки є питання планування і розбудови інфраструктури міст, забудови та розвитку окремих міських районів, функціонування системи комунального господарства, міського благоустрою та ін.

Демографія займається специфічними питаннями руху народонаселення і демографічними процесами, що виявляються у таких чинниках, як народжуваність, смертність, віково-статева структура, густота

розміщення населення, характер, інтенсивність та напрямок міграційних потоків.

Завданням *історичної науки* є з'ясування хронологічної послідовності у розвитку міст, загальних тенденцій їх розвитку.

Зазначене є свідченням того, що необхідний розвиток управлінської практики вимагає від окремих конкретних наук дослідження тих чи інших актуальних міських питань. Проте жодна із наведених наук не може дати цілісного уявлення про загальні риси у розвитку і функціонуванні міста.

У цьому відношенні виникнення *соціології міста* у кінці XIX ст. – на початку XX ст. як окремої галузі наукового знання було актуальною відповіддю на потреби вдосконалення управління розвитком та функціонуванням міста.

Соціологія міста виникає під впливом динамічного зростання міських поселень та загострення невідомих до цього суперечностей і проблем: житлової кризи, міських нетрів, труднощів адаптації сільських переселенців та іммігрантів, інших антагонізмів між різними національно- та соціально-територіальними зонами у місті, значного погіршення екологічного стану міст і т. ін. Виникає потреба наукового дослідження характерних особливостей міського життя та опрацювання дійових засобів і методів управління містом, створення ефективних та дійових форм громадського контролю.

Теоретико-методологічною основою для виникнення та стрімкого розвитку соціології міста послуговували доробки відомих мислителів: Г. Бокля (1821-1862), Т. Веблена (1857-1929), В. Джемса (1842-1910), Дж. Дьюї (1859-1952), Е. Дюркгейма (1858-1917), Г. Зіммеля (1858-1918), О. Конта (1798-1857), Ч.Х. Кулі (1864-1924), Дж. Г. Міда (1863-1931), У. Самнера (1840-1910), Г. Спенсера (1820-1903), Г. Тарда (1843-1904), Ф. Тьонніса (1855-1936), Дж. Уотсона (1878-1958) та багатьох інших.

Ще на початку оформлення соціології міста в якості самостійної галузі соціології як науки предметом для її досліджень стають соціальні наслідки

урбанізації, внутрішні соціальні, екологічні, господарські, етнічні та інші специфічні проблеми розвитку міст та міського життя.

У соціології міста за минулі понад сто років склались певні школи та напрями у залежності від акцентів на певних проблемах життєдіяльності міста та управління ним.

Найвпливовішою у соціології міста і сьогодні залишається *Чиказька соціологічна школа* (США), засновниками якої вважаються Вільям Томас та Роберт Парк.

Місто Чикаго на рубежі XIX-XX століть перетворюється в лідера американської цивілізації на заході країни. За відносно короткий термін – останні десять років першої чверті XX ст. – воно стає визнаним піонером в американській промисловості, науці та культурі [139; 222]. При цьому місто починає захлинатися від потужних хвиль іммігрантів з Європи. Проблеми їх адаптації пов'язані ще й з тим, що це були, як правило, сільські мешканці. Сільська ж громада, як відомо, мало підлягає змінам протягом останніх століть. Єдиним дійовим чинником її інтеграції, як вважають В. Томас і Ф. Знанецький, є громадська думка, тобто певна колективістська психологія. Відтак, від переселенців вимагається, у першу чергу, зламати психологічну установку колективізму, вивільнитися від традиційних стереотипів мислення, пристосуватися до процесів індивідуалізації [139].

У місті, що динамічно зростало територіально й за чисельністю, значно посилюється соціальне розшарування, виникають нові несподівані осередки соціальних напружень і конфліктів, злочинності, девіантної поведінки тощо.

Чиказькі соціологи намагались науково осмислити причини бурхливого росту складних та невідомих до цього проблем міського життя. Їх наукові розвідки сприймалися як певна база для створення і упровадження управлінськими структурами міста практично орієнтованих проектів соціальної реорганізації, застосування обґрунтованих висновків і рекомендацій у процесі здійснення соціальних реформ.

До найвідоміших праць представників Чиказької соціологічної школи, кожна з яких можна вважати узагальненням певного дослідницького проекту, належать наукові публікації вже згадуваних В. Томаса і Ф. Знанецького "Польський селянин у Європі і Америці" (1918-1920) [229], Р. Парка, Е. Бьорджеса та Р. Маккензі "Місто" (1925) [222], Е. Мура "Дезорганізація родини" (1927), Л. Вірта "Гетто" (1928), Х. Зорбо "Золоте узбережжя і нетрі" (1929), Ф. Фрезера "Негритянська родина в Чикаго" (1913), Роберта й Хелени Лінд "Середнє місто. Нариси сучасної американської культури" (1929) [214] та "Середнє місто у процесі змін" (1933), а також дослідження "Негри в Чикаго", здійснене під керівництвом Ч. Джонсона і Р. Парка, та інші.

Так, Р. Парк, як і О. Шпенглер, вважає, що місто є чимось більшим, аніж, з одного боку, певна чисельність населення у його сукупності, з іншого – ніж сукупність та якість соціальних, комунальних зручностей: вулиць, будинків, електричних ліхтарів, трамвайних колій, телефонів та ін., а також множини соціальних інститутів і адміністративних механізмів: судів, лікарень, шкіл, поліції та різного роду цивільних функціонерів [139].

Дослідники "Міста" добре поінформовані щодо здобутків "географії" міста: "Фізична географія, природні переваги й недоліки, включаючи транспортні засоби, – наполягають вони, – визначають наперед загальні риси міського плану" [139, с. 118].

У той же час у межах будь-яких границь природної зони людського проживання, у тому числі й у межах міської спільноти, діють певні сили, які сприяють організованому і типовому групуванню її населення та інститутів. Науку, що, відволікаючись від інших чинників, описує типові сукупності індивідів та інститутів, які з'являються внаслідок цих сил, автори "Міста" називають *екологією людини* на відміну від екології у промисловості.

Однак місто є не лише географічною та екологічною одиницею, водночас воно є одиницею й економічною. Основними характеристиками єдиної організації міста Р. Парк та його колеги вважають:

- концентрацію міського населення;
- мобільність громадян та міського життя;
- органічну єдність місцевості та людей;
- розподіл праці;
- наявність механізму колективного та корпоративного втілення громадських і приватних інтересів;
- структуру і традицію як специфічні особливості міського життя та різні аспекти єдиного культурного комплексу.

Світова історія, і тут вони погоджуються з О. Шпенглером, є історією міської людини. Таким чином, феномен міста перевершує такі суспільні явища, як нація, уряд, політика і навіть релігія [139].

Врешті-решт, на їх думку, з'являються "великі міста" чи "міські агрегати", що спричинили нові проблеми організації життя й добробуту їх мешканців, а також проблеми життєдіяльності. Наукові дослідження на замовлення бізнесу, зокрема компанії "Белл телефоун" та інших, що були проведені з метою з'ясування можливих змін у розподілі міського населення в зонах метрополій, свідчать про виникнення фешенебельних житлових кварталів, з яких бідніші класи витісняються через високі ціни на землю. Отже, з'являються так звані "концентричні кола", що свідчать про послідовні зони міського розширення та появу відповідно диференційованих регіонів.

У праці "Місто" пропонується розгорнута діаграма зазначених "концентричних кіл" або ідеальної структури будь-якого міста, яка має тенденцію до радикального розширення його *центрального ділового району*. Цю частину міста, як правило, оточує *зона переходу*, де зосереджуються організації бізнесу та легкої промисловості. Наступну зону залюднюють робітники промисловості, які залишили попередню зону, але хочуть мати легкий доступ до своєї роботи. Далі знаходиться "*житлова зона*" (residential area), де розташовуються будинки представників вищої прошарку, або зона виключно "обмежених" помешкань багатих сімей. Поза межами міста

починається *приміська зона* (commuter's zone) – райони чи міста-супутники – у 30-60 хвилинах їзди від центрального ділового району.

Ця діаграма дозволяє виявити факти експансії, коли кожна внутрішня зона прагне до розширення за рахунок вторгнення до наступної "зовнішньої" зони. Цей аспект експансії автори "Міста" називають *наслідуванням* (англ. – succession) з усіма соціальними наслідками, що випливають з цього і викликають нестабільність у житті міста [139].

Чиказьку школу в соціології не можна вважати однорідною як щодо теоретичних засад, так і щодо акцентів у дослідженні міста. Якщо В. Томас та Ф. Знанецький відповідають на потреби соціального реформування, прагнуть подолати тенденції соціальної дезорганізації шляхом вироблення більш ефективних засобів адаптації іммігрантів до нового міського середовища, то Роберт Стівтон Лінд та Хелена Лінд досліджують провінційне, середнє, типове американське місто Мьюнсі у штаті Індіана протягом 1924-1925 рр. [214]. Це містечко, що на початку ХХ ст. налічувало 6 тисяч осіб, також зазнало впливу інтенсивної індустріалізації щодо змін у способі життя міської спільноти, хоч у ньому й не було переселенців, відтак, досліджуються процеси диференціації у межах традиційної міської спільноти.

Своєрідним продовжувачем розвитку ідей чиказької школи можна вважати Луїса Вірта. І його праця "Гетто" (1928), і особливо наступні його дослідження, що стосуються теорії урбанізму, пов'язані із з'ясуванням проблем міського способу життя. Для Л. Вірта місто є своєрідним соціальним явищем, а міський спосіб життя – функцією великого міста. Вірт вперше науково доводить, що чим більшим є місто, чим вищою є густота його заселення і чим різномірнішою за своїм соціальним та національним складом є міська спільнота, тим виразніше будуть виявлятися риси урбанізму як способу життя [232].

Л. Вірт дуже прискіпливо ставиться, з одного боку, до з'ясування найхарактерніших рис міського способу життя, а з іншого – до виявлення та

застосування найзручніших емпіричних методів дослідження урбанізму. Він пропонує умовно виділяти для зручності аналізу три найважливіші напрямки, що можуть свідчити про цілісну картину розвитку міста:

- матеріальну структуру міста, елементами якої можна вважати окремі міські споруди та екологічний порядок побудови міського поселення;

- систему соціальних структур, що включає особливі соціальні групи населення, комплекс спеціальних інститутів і типових моделей соціальних відносин;

- систему соціокультурних настанов, ідей, стереотипів міської поведінки та особливостей соціального контролю в місті [232].

Використання зазначеного підходу дозволяє Вірту виділити наступні специфічні ознаки міського способу життя:

- переважання в людських стосунках жителів міста вторинних контактів (ділових, короткочасних, анонімних зв'язків);

- значне зниження ролі територіального поділу спільнот у місті, по суті, відмирання сусідських зв'язків і спілкування між сусідами;

- наявність великої кількості соціальних груп за інтересами та різноманіття культурно-ментальних стереотипів;

- зменшення соціального значення сім'ї і передача певної кількості її функцій окремим суспільним інститутам, перетворення великої традиційної сім'ї в нуклеарну, послаблення зв'язків і залежностей між близькими родичами;

- зниження ролі традицій, культури, моральних цінностей у регулюванні поведінки громадян внаслідок зростання значення формального соціального контролю;

- зниження значення соціального статусу пересічного індивіда та зростання соціальної мобільності городян.

Звичайно, на додаток можна запропонувати й інші характерні особливості міського способу життя, на що звертають увагу окремі фахівці

(Ч.Х. Кулі, Дж. Мід, В. Томас, Ф. Знанецький, Р. Парк та ін.) [176]. Зокрема, пропонуються такі:

- широкий діапазон можливостей у виборі професії для міських жителів і форм задоволення їх власних потреб у так званий вільний час;
- значна диференціація способу життя у різних "соціальних зонах" великих міст;
- стабільність "первинних" соціальних груп.

Дослідницькі напрацювання Л. Вірта, як і всі розробки етапу виникнення будь-якої суспільної науки, формування її категоріального апарату, теорії в цілому, мають на рівні з позитивними здобутками достатньо слабких місць. Так, дехто із критиків наголошує на таких положеннях:

- теорія Л. Вірта є обмеженою, оскільки її можна застосувати лише для дослідження індустріальних міст Заходу;

- відмінності міського і сільського способів життя зводяться вченим переважно до відмінностей стосовно соціальних контактів та сімейних взаємостосунків;

- соціальна і національна гетерогенність у містах представлені спрощено, що не дозволяє науково класифікувати як окремі типи міських поселень, так і окремі соціальні зони у містах [203; 206; 215].

Проте не можна не визначити, що по-перше, Л. Вірт звертається до розв'язання абсолютно конкретних проблем міського розвитку в американському суспільстві; по-друге, не маючи й гадки стосовно створення універсальної теорії сучасного міста та управління містом, він прагне, з одного боку, довести результати своїх наукових розробок до відома широкої громадськості, з іншого – загострити увагу міської влади на можливості та необхідності управлінського впливу на перебіг подій у міському житті.

До цього слід додати ще й те, що місто як складна соціальна система лише стало на шлях докорінних, якісних змін, робить тільки перші кроки на цьому шляху. Можна наполягати на тому, що воно ще й сьогодні не є відносно завершеним у своїх основних характеристиках соціальним явищем.

Цілком помітною є активізація досліджень у соціології міста в кінці 50-х – на початку 60-х рр. ХХ ст. Абстрагуючись від основних причин цього факту, звернемо увагу лише на змістовність та проблематику досліджень.

Найавторитетнішими і фундаментальними вважаються наукові праці, присвячені соціологічно-філософським проблемам дослідження соціальної структури міст, різноманітних за типом та розмірами [194; 195; 196]. Методологічною основою для них послугувала *теорія багатомірної соціальної стратифікації*. Ще М. Вебер, як відомо, аналізує відмінності між людьми, що стосуються трьох найважливіших сфер суспільного життя: економічної, політичної та соціальної. Причому система економічних відмінностей, на його думку, пов'язана з утворенням суспільних класів, оскільки на їх формування впливає розподіл матеріальних благ. Відмінності між людьми в політичному житті він убачає у відношенні до влади, завдяки чому виникає своєрідне розшарування суспільства на "групи влади", або партії, а соціальні відмінності, на думку вченого, спричиняються способом життя людей, що призводить до формування "груп статусу".

Сучасна соціологія доповнює зазначені три виміри "системою цінностей", "системою еліт", станом групової свідомості тощо, але, як і в минулому, проблеми соціально-класової структури міста зводять до проблем "малих груп" або взаємин у так званих "первинних" та "вторинних" групах. Первинними вважаються невеликі, "особові" групи, а вторинними – великі, "безособові" групи.

Показовим є те, що вперше поняття "первинної групи" (primary group) вживають Смолл і Вінсент у праці "Вступ до вивчення суспільства" (1894) у зв'язку з аналізом кризи родинних стосунків. Уточнює його Ч.Х. Кулі. До первинної він відносить групу людей, що згуртовані міжособистісними стосунками (interpersonal relation) та спільною працею і є тим середовищем, де здійснюється первинна соціалізація особистості, формування її соціального "я".

Р. Парк, уводячи поняття "соціальні ролі" та "рольові сподівання", уперше вживає термін "вторинна група" – класи, касти. Це дозволяє йому, разом із Е. Стоунквістом – автором "Маргінальної особистості", розробити надзвичайно важливе для сучасного трансформаційного суспільства поняття *маргіналізації*. *Маргіналом* можна вважати людину, що перебуває "на межі" двох різних соціальних груп, верств чи культур, володіє абсолютно раціональним світовідчуттям, що розуміється, як визнання лише власної вигоди для себе, і, водночас, не має однозначної культурної ідентифікації [139].

Маргіналізація значної частини населення великого міста є значною перешкодою до впровадження раціональної, цілеспрямованої, активної, виваженої, актуальної, заснованої на засадах взаємної довіри політики в муніципальному управлінні.

Не менш важливим є й висновок Р. Колеманна і Б. Нойгартена про те, що на основі порівняно більш високого ступеня соціальної мобільності індивідів у сучасних урбанізованих містах, зближення способів міського життя та рівня прибутків різних суспільних груп городян сьогодні швидко формується соціально однорідний "середній клас" [198].

Услід за М. Вебером одним із перших серйозних дослідників класової структури американського суспільства, обґрунтування поняття "*середнього класу*" як важливого інтегруючого чинника був В.Л. Уорнер – автор "Американського міста". Основною класово-творчою ознакою він вважав рівень суспільного престижу в очах громадської думки. Його класи – це групи людей, що усвідомлюють себе і визнаються іншими як такі, що займають певну суспільну позицію та мають спільну систему цінностей. Він приділяє значну увагу дослідженню цінностей і символів, які інтегрують "середніх американців у досить згуртовану, консервативну за своїми поглядами спільноту" [139].

Отже, уже на початку 80-х рр. ХХ ст. у західному суспільстві створюються надійні засади для соціальної стабільності, суспільного порядку, унормованості життя громадян високими соціальними стандартами.

Безпосередніми сучасними продовжувачами чиказької школи можна вважати *"школу екологічного комплексу"* в урбан-соціології: О. Данкен, Л. Шнор, Дж. Гіббсон та У. Мартін [202; 204], що акцентує увагу на визначальних елементах екологічного комплексу – середовищі, населенні, технології та соціальній організації.

Не менш визначне місце в соціології міста належить *школі "технологічного детермінізму"*. Її представниками напрацьовано велику кількість плідних ідей щодо впливу прогресу техніки на різні аспекти розвитку і функціонування міст.

Соціологію міста, що представлена американською соціологічною думкою, важко привести до "єдиного знаменника", хоча, безперечно, у своїй різноманітності вона доходить і до окремих загальних, фундаментальних положень. Отже, спробуємо коротко виділити її основні, характерні риси.

По-перше, оскільки коло головних проблем соціології міста пов'язане із сім'єю і шлюбом, вихованням дітей, злочинністю, міграцією населення, расовими суперечностями, психічним станом громадян, соціальними класами, релігійними протиріччями, освітою і освіченістю, загальними тенденціями в міському житті [196], то сучасне місто без перебільшення може вважатися "соціологічною лабораторією" для вивчення взаємодії людей, їх поведінки. Відтак, це виправдовує переважаюче застосування в соціології міста теоретичних засад *філософії прагматизму* (В. Джемс, Дж. Дьюї, М. Болдуїн та ін.) та ідей *соціального біхевіоризму* (Дж. Г.Мід, Ч.Х. Кулі, Б.Ф. Скіннер та ін.).

По-друге, американська соціологія міста сприймається фахівцями як винятково емпіричній напрямок у соціології, оскільки її засновники у своїх наукових пошуках широко застосовують, з одного боку, так звані не стандартизовані чи нежорсткі методи дослідження (опис соціального явища –

"монографічний метод", науковий коментар "щоденника респондента" – "біографічний метод", узагальнення документального масиву особистого листування, епістолярної комунікації – "метод документування"), а з іншого – уперше для соціального пізнання плідно упроваджують точні методи соціологічного дослідження (метод статистичного аналізу, метод шкалування та ін.).

В американській соціології міста не відсутні і прагнення щодо створення загальної теорії міста. Прикладом зусилля "зрозуміти і передбачити необхідні теоретичні і методологічні інструменти для пізнання соціальної та екологічної структури міста чи діяльності його жителів" можуть слугувати наукові здобутки Г. Сьєоберга [226], а також німецького ученого Н. Шмідта-Райнберга [225].

Важливим є й те, що дехто з авторів відмовляється від методології соціального біхевіоризму, утверджуючи основним чинником розвитку сучасних міст систему культурних цінностей, що суттєво впливають на архітектурне планування, матеріально-технічне середовище міста і соціальне життя громадян, дозволяють обґрунтовано пояснити регіональні та національні особливості розвитку міст (В. Колб, В. Файрі, Р. Діккінсон) [201].

По-третє, переважаючий песимізм сучасної американської і західноєвропейської соціології міста не є світовідчуттям, що пройняте зневірою в майбутнє міста. Швидше за все, це метод мислення, спосіб сигналізувати, "бити на сполох", коли протиріччя урбанізації та соціальні патології великих міст доходять до "критичної межі". Це заклик до вирішення, а не консервації, наростаючих суперечностей міського розвитку і до науковців, і до громадськості, і до місцевої влади. Причому вчені-соціологи аніскільки не перебільшують ролі публічної влади щодо впливу на перебіг урбанізаційного процесу та управління життєдіяльністю міста [202; 204; 224; 227 та ін.].

В умовах недалекого "соціалістичного" минулого можна помітити принаймні два суттєві сплески в теоретичному осмисленні міста. По-перше, це стосується 20-х рр. ХХ ст., коли вітчизняна наукова думка ще не встигла "випасти" із культурного контексту цивілізації. Такі вчені, як М. Анциферов, Л. Веліхов, Є. Кабо, М. Милютін, М. Охитович, С. Струмилін та ін. [60; 61] того часу жваво цікавляться питаннями управління процесом урбанізації, соціальної структури і способу життя міського населення. Вони, як ніхто інший у світі, переймаються деякими проблемами планування і прогнозування розвитку майбутніх "молодих" міст.

По-друге, йдеться про кінець 50-х – 60-ті рр. – період так званої "хрущовської відлиги", коли політичним керівництвом СРСР окреслюються конкретні перспективи побудови комуністичного суспільства (В. Давидович, О. Іконников, М. Курман, Г. Лаппо, Б. Хорєв та ін.) [76; 179]. Дослідники звертаються до аналізу питань планування економічного і соціального розвитку міста (М. Аїтов, М. Борщевський, Г. Куцев, М. Стронгіна, С. Успенський, О. Шкаратан, З. Яригіна) [20; 55; 110; 170; 186], міського способу життя при соціалізмі, урбанізації та міської культури (В. Виноградський, Л. Коган, В. Трушков та ін.) [99], проблем крупних міст Заходу, урбанізації та соціальних суперечностей (Є. Михайлов, О. Яницький та ін.) [121; 122; 150]. Врешті-решт фахівцями пропонуються основи радянського містобудування з обґрунтуванням структури сучасного міста (Ю. Бочаров, В. Бутягін, О. Кудрявцев та ін.) [58; 69; 133]. Проте основним лейтмотивом усіх досліджень міста стає проблема відмінностей, а точніше, суперечності між містом і селом (М. Байков, П. Дубровін, Т. Заславська, Р. Ривкіна, С. Сьомін, В. Староверов, М. Яхієл та ін.) [88; 169].

Лише ближче до середини 90-х років особливого значення в Україні набувають проблеми місцевого самоврядування, його історії, теорії і практики [107; 119; 135; 180].

Спробуємо узагальнено виділити основні позитивні здобутки в теоретичному осмисленні міста зазначених двох періодів української історії. Суттєвими з них можна вважати:

- обґрунтування функціональної типології міст (В. Давидович, Д. Богород, М. Смоляр, Б. Хорев) на основі дослідження містоутворюючих структур, згідно з якою виділяють такі функціональні групи міст: багатофункціональні столичні міста союзних республік, багатофункціональні міста-столиці автономних республік і обласні центри, міста-індустріальні центри, місцеві організуючі та обслуговуючі центри окремих територій, транспортні міста, міста-оздоровчі центри, міста з переважаючим значенням науково-експериментальних функцій [76; 179];

- здійснення класифікації міст за кількістю жителів з урахуванням таких важливих факторів: особливості містоутворюючої системи, можливості розміщення нових промислових підприємств, особливості просторової забудови, роль конкретного міста в загальній системі розселення;

- виявлення якісних відмінностей між містом і селом на основі обґрунтованої множини окремих критеріїв: чисельність населення і ступінь його стабільності, характер і складність галузевої і професійної структури суспільного виробництва, рівень організації матеріально-просторового середовища та ступінь благоустрою поселення, рівень розвитку сфери послуг, соціальні функції поселення, спосіб життя населення тощо [176];

- широке впровадження математичного формалізму для організаційного управління містом і його підсистемами (А. Алієв, Б. Бресєв, В. Бурков, Є. Диніц, Ю. Дубов, В. Євсєєв, О. Єгоров, С. Ємельянов, Р. Зубова, О. Івахненко, О. Кочетков, І. Кузьмін, О. Ларичев, В. Мірошниченко, Л. Нефьодов та ін.) [57; 92].

Проведений аналіз еволюції соціальних практик муніципального управління та теоретичного осмислення міста як складного соціального феномена дозволяє узагальнити й обґрунтовано запропонувати такі основні етапи у становленні теорії муніципального самоврядування:

- друга половина XIX ст.:

- наявність узагальнених уявлень щодо практики муніципального управління на основі магдебурзького права (Д. Багалій, Г. Белоу, О. Градовський, К. Гуго, І. Дитятін, О. Кістяковський, Ф. де Коулангс, О. Лазаревський, К. Лампрехт, Г. Мауер, Г. Муллов, Ф. Тарановський, І. Теличенко, А. Шоу та ін.),

- опрацювання теоретичних та методологічних принципів дослідження суспільних явищ (Г. Бокль, Т. Веблен, Е. Дюркгейм, О. Конт, Дж. С. Міл, У. Самнер, Г. Спенсер, Г. Тард, Ф. Тьонніс та ін.),

- рекомендації щодо використання в державному управлінні засобів управління бізнесом (В. Вільсон),

- обґрунтування необхідності застосування в державному управлінні менеджменту організації (Ф. Гуднау),

- дослідження соціологічних проблем міста – причин виникнення міст, поняття міста, характерних рис міста, місця і ролі міста у суспільстві, історичної спадкоємності у міській системі розселення жителів, порівняння міської і сільської громад (К. Бюхнер, А. Вебер, М. Вебер, Г. Зіммель);

- 20-30-ті рр. XX ст.:

- розробка системного аналітичного підходу до розв'язання проблем державного управління, заснування Інституту урядових досліджень (Institute of Government Research) (Р. Брукінгс),

- виникнення школи наукового менеджменту, обґрунтування ідеї ефективності впровадження управління у складних соціальних системах (Г. Емерсон, Ф.У. Тейлор, Г. Форд),

- напрацювання чиказької школи соціології міста – дослідження проблем оволодіння людьми життєвим простором у місті, адаптації до міського життя, взаємовідносин між окремими культурами у місті, міської соціальної структури, національних і расових відносин, соціальної організації, міського способу життя (Е. Бьорджес, Л. Вірт, Ф. Знанецький, Р. Маккензі, Е. Мур, Н. Андерсон, Р. Парк, В. Томас);

- 40-50-ті рр. ХХ ст.:

- виникнення та розгортання класичної школи управління, обґрунтування принципів адміністративно-державного управління (Т. Вулсі, Д. Муні, Л. Уайт, Л. Урвік, А. Файоль),

- розвиток ідей людських відносин в державному управлінні (А. Маслоу, Є. Мейо, У. Мерфі, М. Фоллет),

- дослідження у соціології міста окремих елементів міського життя, поглиблення міської проблематики, посилення емпіризму, психоаналізу (С. Абрамс, Д. Райсман, Р. Россі, А. Хавлі);

- 60-70-ті рр. ХХ ст.:

- пропонується системний підхід у державному управлінні, досліджується внутрішній зв'язок і взаємозалежність між окремими елементами системи державного управління та її впливи на кероване середовище (Г. Алмонд, Д. Істон, Т. Парсонс),

- докладаються зусилля для створення загальної теорії міста, посилюється інтерес до проблем управління процесами урбанізації, соціальних та інших чинників у формуванні міського способу життя (Х. Бардт, Л. Рердю, Г. Сьєоберг, Н. Шмідт-Райнберг);

- 80-ті рр. ХХ ст.:

- актуалізується проблема місцевого самоврядування, комунального управління, розвитку місцевих громад [211; 221; 223],

- з'ясовуються основні принципи місцевого самоврядування [208; 218],

- окремими європейськими державами підписано Хартію про місцеве самоврядування;

- 90-ті рр. ХХ ст. – початок ХХІ ст.:

- на порядок денний висуваються питання щодо подальшого обґрунтування інституціональності та інфраструктури місцевого самоврядування [205; 207; 209; 219],

- здійснюється спроба поглиблення взаємозв'язку між центром та місцевою владою на засадах децентралізації влади [210; 220],

- поєднання теорії та практики місцевого самоврядування в європейській спільноті [191-193; 197; 199; 216; 217].

1.2. Типологія і моделі муніципального менеджменту

Органи муніципального управління більшістю західних фахівців вважаються публічними організаціями [85]. Тому для їх класифікації не зовсім коректно використовувати теорію поділу влад: місцеві громади не наділені самостійною законодавчою владою, тим більше владою судовою. Діяльність будь-якого керівного муніципального органу є *владно-розпорядною*. Ця обставина не виключає можливості і навіть необхідності реалізації інших функцій, але всі інші функції мають допоміжний характер відносно завдань управління.

З метою класифікації ОМС, подальшої типологізації та виділення моделей муніципального управління, окремі автори пропонують такі ознаки:

- спосіб утворення;
- ступінь спеціалізації;
- предмети відання;
- спосіб прийняття рішень;
- тип функцій, що виконуються [67].

Отже, місцеві органи влади та самоврядування за найзагальнішого підходу можуть бути розподілені на *виборні* й ті, що *організуються невиборним шляхом*. Окремо можна виділити ті, що сформовані на добровільних засадах з наступним затвердженням (наприклад, комісії представницького органу) або утворені на підставі призначення (місцева адміністрація), а також на підставі кооптації за встановленими нормами (різноманітні комісії при місцевій адміністрації) тощо.

Подібна класифікація може бути результатом використання й іншої підстави – *способу делегування повноважень*. Загальновизнаним у демократичних державах вважається те, що джерелом і носієм влади є народ. Відповідно до цього органи влади, у тому числі органи муніципального

самоврядування, як одна з форм реалізації владних функцій, одержують свої повноваження від народу, тобто вибори є не тільки способом створення органів, але і способом наділення цих органів повноваженнями. Органи, сформовані в інший спосіб, отримують свої повноваження опосередковано: або від виборних органів, або згідно з правовим актом, прийнятим виборним органом або населенням безпосередньо. Зазначений правовий акт може бути загальнодержавним або місцевим [66].

За призначенням місцеві органи влади можна класифікувати як органи *загального і спеціального призначення*, тобто органи із широкою і вузькою спеціалізацією, розуміючи при цьому під органами загального призначення ті, діяльність яких поширюється на всі сфери місцевого самоврядування або більшу їх частину, а під органами спеціального призначення – "галузеві" органи, тобто ті, що займаються вузьким напрямком діяльності муніципального самоврядування, однією з його сфер.

Розподіл за предметами відання пов'язаний з тим, що ОМС не тільки вирішують питання місцевого значення, віднесені до компетенції місцевого самоврядування, але й виконують окремі державні повноваження, покладені на них органами державної влади.

Залежно від характеру рішень вони можуть прийматися *колегіально* або *одноосібно*. Спосіб прийняття рішень зумовлений як природою органу, так і характером прийнятого рішення. Так, рада, основним призначенням якої є абсорбація та подальша презентація інтегрованих інтересів населення, свої рішення приймає колегіально.

Колегіальне прийняття рішень властиве не тільки виборному представницькому органу. Колегіальність є прямим наслідком природи органу управління. Але не менш важливим є і характер прийнятих рішень. Так, представницький орган місцевої громади приймає колегіально найбільш значущі для адміністративно-територіальної одиниці рішення. Деякі рішення, що також мають принципове для адміністративно-територіальних одиниць значення, можуть прийматися колегіально іншим, наділеним відповідними

повноваженнями органом. Так, рішення з питань управління найважливішими об'єктами комунальної власності (придбання, відчуження, здача в оренду) можуть прийматися спеціально створюваними колегіальними органами (комісіями, комітетами). У той же час питання оперативного управління муніципальним господарством більш ефективно і доцільно вирішувати на підставі персонального прийняття рішень, коли конкретними сферами діяльності керують професіонали і вони є персонально відповідальними за результати цієї діяльності.

Аналізуючи роль органів муніципального самоврядування як організаційної структури, що виступає від імені суб'єкта муніципального самоврядування – міської громади, слід зазначити, що ці органи у своїй діяльності здійснюють два типи функцій: *представлення* і *реалізація інтересів громади*. З представленням пов'язане виявлення, агрегування, артикулювання інтересів, потреб громади та, в остаточному підсумку, розробка "ескізного проекту" розвитку міста і прийняття необхідних рішень у формі нормативно-розпорядчих актів з метою створення правової бази для реалізації створеної концепції розвитку. Реалізація інтересів забезпечується шляхом розробки і виконання програми діяльності органів муніципального самоврядування, спрямованої на втілення в життя цілей, зафіксованих у концепції розвитку.

Цим двом типам функцій відповідають два типи органів – *представницькі* та *виконавчі*. У даному випадку йдеться не про принцип юридичного поділу влади, а про класифікацію органів муніципального самоврядування за типом функцій, що ними виконуються, та безпосередньо пов'язаних із управлінням муніципальним господарством.

Орган представницької влади, завдяки його місцю у системі місцевого самоврядування, у цілому наділяється винятковою компетенцією, що не може передаватися іншим органам. Тільки представницький орган затверджує місцевий бюджет, встановлює загальнообов'язкові на підконтрольній території правила, вирішує принципові питання, пов'язані з

розпорядженням комунальною власністю, контролює від імені населення діяльність інших ОМС.

Представницький орган у функціональному вимірі не є монолітним і неподільним утворенням. Певні рішення приймаються представницьким органом у цілому, але розмаїтість питань, що розв'язуються ним, змушує виділяти в його складі більш дрібні структурні одиниці й визначати роль і місце у представницькому органі кожної з них. Серед структурних одиниць представницького органу, що набули найбільшого поширення, можна назвати комісії за напрямками діяльності, територіальні групи депутатів, партійні фракції. Комісії займаються питаннями, що становлять сферу діяльності муніципального самоврядування; територіальні групи представляють і намагаються реалізовувати інтереси населення окремих внутрішніх муніципальних територіальних одиниць; фракції займаються лобюванням інтересів певних політичних сил. Вважається, що структурні підрозділи представницького органу здійснюють підготовку рішень, прийнятих остаточно представницьким органом у повному складі.

У деяких країнах світу тривалий час існують сформовані організаційні моделі місцевого самоврядування, коли створюється не один представницький орган, а обирається кілька органів із заздалегідь визначеними повноваженнями: бюджетні органи, контрольні органи, органи, що розпоряджаються комунальною власністю. У цих випадках має сенс говорити про систему представницьких ОМС.

Виконавчий орган може мати більш складну організацію. Кожна його складова має своє визначене місце. Це може бути самостійний у межах певної компетенції орган, структурний підрозділ органу, нарешті, одноосібна посадова особа. Подібний розподіл при цьому відбувається залежно від наявності права прийняття самостійних юридично значущих рішень з питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування.

Муніципальна адміністрація також є неоднорідною за своїм якісним складом. Структура муніципальної адміністрації містить як апаратні

підрозділи, так і власне органи з правом прийняття рішень за встановленим колом питань. У деяких випадках ці органи наділяються також правами розпорядника коштів.

За умов більш-менш чіткого розподілу ОМС на представницькі й виконавчі практично неможливо "у чистому вигляді" виділити органи, що відають тільки питаннями місцевого значення або виконують тільки окремі державні повноваження, органи, цілком самостійні в прийнятті будь-яких рішень, або ті, що тільки забезпечують діяльність інших органів і посадових осіб.

У зв'язку з необхідністю організації ефективного управління територія будь-якої держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці (табл. 1.1), управління якими здійснюють або державні адміністрації, або ОМС, їх виконавчі органи, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Можливі також варіанти комбінованого управління, коли на одному територіальному рівні водночас функціонують як державні адміністрації, так і ОМС.

На вибір системи управління на місцевому рівні впливають такі чинники, як: політичний режим в країні, форма державного устрою, розмаїтість підходів до розуміння сутності і природи державної влади, розподіл адміністративно-територіальних одиниць на "природні" і "штучні", національні й історичні особливості, а також соціально-культурні традиції тощо. В основу цих систем покладаються різні принципи взаємодії і взаємовідносин місцевих органів влади між собою і з центральними органами влади [177].

Базовим для систематизації і класифікації місцевого самоврядування в даний час вважається досвід країн Заходу. Моделі місцевого самоврядування, розповсюджені у цих країнах, як правило, склалися протягом тривалого часу, наприклад, у Великій Британії, скандинавських країнах, паралельно зі становленням громадянського суспільства. І сьогодні вони знаходяться у стані постійного вдосконалення і зміни.

Таблиця 1.1

Відповідність одиниць національних адміністративних поділів рівням NUTS*

	Країна	NUTS I		NUTS II		NUTS III		NUTS IV		NUTS V	
1	2	3		4		5		6		7	
1	АВСТРІЯ	Gruppen von Bundesländern	3	Bundesländer	9	Gruppen von Politischen Bezirken	35	—		Gemeinden	2351
2	БЕЛЬГІЯ	Regions	3	Provinces	11	Arrondissements	43	—		Communes	589
3	ВЕЛИКА БРИТАНІЯ	Standard regions	11	Groups of counties	35	Counties/Local authority regions	65	Districts	485	Wards/Communities /Localities	11095
4	ГРЕЦІЯ	Groups of development regions	4	Development regions	13	Nomoi	51	Eparchies	150	Demoi/Koinotites	5921
5	ДАНІЯ	—	1	—	1	Amter	15	—		Kommuner	276
6	ІРЛАНДІЯ	—	1	—	1	Regional Authority Regions	8	Counties/County boroughs	34	DEDs/Wards	3445
7	ІСПАНІЯ	Agrupacion de comunidades autonomas	7	Comunidades autonomas + Ceuta y Mellila	17 1	Provincias + Ceuta y Mellila	50 2	—		Municipios	8077
8	ІТАЛІЯ	Gruppi di regioni	11	Regioni	20	Prinvinzie	103	—		Comuni	8100
9	ЛЮКСЕМБУРГ	—	1	—	1	—	1	Cantons	12	Communes	118
10	НІДЕРЛАНДИ	Landsdelen	4	Privincies	12	COROP regio's	40	—		Gemeenten	672
11	НІМЕЧЧИНА	Länder	16	Regierungsbezirke	38	Kreise	445	—		Gemeinden	16176
12	ПОРТУГАЛІЯ	Continente + Regioes autonomas	1 2	Comissaoes de coordenaçao regional + Regioes autonomas	5 2	Grupos de Concelhos	30	Concelhos – minicipios	305	Freguesias	4208
13	ФІНЛЯНДІЯ	Manner-Suomi/Ahvenanima	2	Suuralueet	6	Maakunnat	19	Seutukunnat	88	Kunnat	455
14	ФРАНЦІЯ	Z.E.A.T + DOM	8 1	Regions + DOM	22 4	Departements + DOM	96 4	—		Communes	36664
15	ШВЕЦІЯ	—	1	Riksomrden	8	Lrn	24	—		Kommuner	286

Джерело: Eurostat, 1995.

*NUTS (Номенклатура Територіальних Статистичних Одиниць) – п'ятирівнева ієрархічна класифікаційна система (3 рівні регіональних, 2 – місцевих). У більшості європейських країн два рівні з перших трьох відносяться до ареалів, що використовуються у національному контексті, перший рівень створено для можливості зіставлення між країнами-членами ЄС.

На думку французького дослідника Р. Драго, органи державного і місцевого управління в Західній Європі перебувають у стані "перманентної реформи" [87].

Організація та діяльність місцевого самоврядування у світі може регулюватися різними шляхами. Як правило, в унітарних державах це є прерогативою центральних органів влади, і правові основи місцевого самоврядування визначаються конституцією або спеціально затвердженими законами країни. Такий порядок прийнятий у Великій Британії, Франції, Чехії та інших державах. У деяких "старих федераціях" (США, Швейцарія) зазначеними повноваженнями володіють суб'єкти федерацій. Однак у "нових федераціях" частіше беруть гору централістські тенденції: основи місцевого самоврядування визначаються федеральними конституціями, існують також федеральні закони, що або встановлюють межі системи місцевого самоврядування, або регламентують це питання цілком. Тоді в компетенції суб'єктів федерації залишаються лише деякі приватні проблеми.

В основу західних моделей місцевого самоврядування покладено різні інтерпретації самих феноменів державної влади, з одного боку, і місцевого самоврядування – з іншого. Також відрізняються один від одного підходи до визначення статусу різних адміністративно-територіальних одиниць, визнаних законом в якості *"територіальних колективів"*, під якими розуміється відносно стійке суспільно-політичне об'єднання громадян, що постійно мешкають на одній території. Тільки за цих умов передбачається створення виборних ОМС. У деяких країнах вони співіснують із призначеними "центром" губернаторами, комісарами, префектами та ін. Якщо ж адміністративно-територіальне утворення не одержує статусу "територіального колективу", то управління в ньому здійснюють призначені "згори" посадові особи, що виконують водночас функції контролю над законністю дій органів самоврядування більш низького рівня. У першому випадку такого роду утворення зветься *"природними"*, у другому – *"штучними"* [178].

Треба відзначити, що як природні одиниці системи управління на Заході розглядаються різного роду поселення (села, селища, міста), де люди історично "природно" згрупувались для спільного життя і де вже досить давно сформувалась традиція виборного управління. Виділяється до восьми типів "природних поселень". У даний час такі одиниці зветься громадами, комунами, хоча серед них є і мегаполіси. Штучними одиницями вважаються райони, області, провінції, округи та інші, що створені "згори" правовими актами державної влади в процесі районування території держави, але таке районування може здійснюватися і з урахуванням історичних традицій.

У природних одиницях завжди є лише ОМС. Винятки, звичайно, бувають, однак вони зумовлені або надзвичайними обставинами, наприклад умовами надзвичайного або воєнного часу, або встановленням недемократичного режиму, коли функції місцевого управління виконують чиновники, призначені "центром". У штучних одиницях можливе здійснення декількох варіантів:

- виборні органи самоврядування відсутні, існують тільки призначені центральною владою чиновники;
- виборні органи співіснують з призначеними центральною владою представниками, якщо адміністративно-територіальна одиниця має статус територіального колективу (Франція);
- існують тільки виборні органи усупереч концепції територіального колективу (рада і алькальд в Іспанії та Португалії).

Очевидно, що з досить умовним поділом адміністративно-територіальних одиниць на "природні" та "штучні" пов'язані значні розбіжності в організації управління на місцях.

Відповідно до зазначеного вище розмежування можна виділити основні моделі організації місцевого самоврядування у світі: англосаксонську, французьку, іберійську, комбіновану (табл. 1.2). Основним критерієм для типологізації є принцип взаємовідносин і розподілу компетенції між центральними державними і місцевими органами управління [182].

Моделі муніципального управління

№	Модель	Характерні ознаки	Країна
1	2	3	4
1	Англосаксонська	а) значна автономія органів муніципального управління; б) відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, здійснення контролю через центральні міністерства, суди; в) виборність низки посадових осіб органів муніципального управління міською громадою; г) повноваження органів муніципального управління визначаються згідно з позитивним принципом правового регулювання	Велика Британія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія
2	Французька	а) відносно високий ступінь централізації, наявність вертикального підпорядкування; б) поєднання муніципального самоврядування і прямого державного управління на місцях; в) повноваження органів муніципального управління визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання	Країни континентальної Європи, франкомовні країни Африки, більшість країн Латинської Америки
3	Іберійська	а) управління здійснюється обраними міською громадою представницькими органами муніципального управління і відповідними головними посадовими особами; б) посадові особи водночас є головами рад та їх виконавчих органів, затверджуються центральною владою в якості представників державної влади з правом контролю за діяльністю ради	Бразилія, Португалія, Мексика, Іспанія (з певними особливостями)
4	Комбінована	Ознаки англосаксонської і французької моделей	Німеччина, Австрія, Росія

В останній час значна кількість учених-дослідників констатують, що подальша практика функціонування і реформування органів самоврядування буде призводити до все більшого зближення моделей, у першу чергу завдяки процесу європейської інтеграції.

Англосаксонська (англо-американська) модель бере свій початок від місцевих громад і церковних парафій, а також міст середньовічної Англії, управління якими "вмонтувалося" у державну вертикаль управління країною. Починаючи з XI ст. самоврядним англосаксонським громадам надавалась

широка автономія як у виконанні розпоряджень королівської влади, так і у створенні власного нормативного права.

Правова база англосаксонського варіанту муніципального управління була створена приватними і місцевими статутами, які приймав парламент, згідно з якими визначались повноваження муніципальних органів, підвалини їх взаємовідносин з центральними органами влади. З 1689 року по 1832 рік парламентом було прийнято понад 200 таких актів, що створили підґрунтя для прийняття у 1834 році Закону про піклування про бідних, який вважається актом, що започаткував сучасну систему муніципального управління. Цей акт передбачав створення управлінської системи з постійно працюючим апаратом, який отримував платню та мав певні соціальні гарантії. Подібна система стала основою діяльності усіх місцевих влад. Муніципалітети отримали право призначати чиновників, упроваджувати різноманітні заходи, пов'язані з ліквідацією жебрацтва. У 1835 році актом про муніципальні корпорації був, у цілому, встановлений правовий статус 178 міст Англії та Уельсу. Даний акт передбачав обрання муніципальних радників, гласність засідань і т. ін. Цими та наступними актами парламентом упродовж століття була створена сучасна система британських муніципальних органів.

Своєрідним підсумком багаторічної парламентської діяльності з правового забезпечення муніципальної діяльності стали: Закон про місцеве управління Англії та Уельсу від 1972 року та Закон про місцеве управління Шотландії від 1973 року, що мають інкорпоративний характер. У 1985 році парламент Великої Британії прийняв Закон про місцеве управління, який вніс зміни в муніципальне управління Лондона та Англії у цілому [228].

Англосаксонська модель набула досить широкого поширення у сучасному світі. Використання даної моделі передбачає обрання в усіх адміністративно-територіальних одиницях (округах, графствах та ін.) рад на термін від трьох до чотирьох років. У малих адміністративно-територіальних утвореннях у ці ради входять 3-5 осіб, у великих графствах – не більше 50.

Призначених "згори" представників держави не передбачається, тому вибори і підготовка до них – перманентний стан британського, американського або канадського суспільства.

Крім ради, населення обирає безпосередньо деяких посадових осіб. Наприклад, у США населення вибирає шерифа, який є начальником поліції графства; атторнея, що представляє інтереси графства в суді; у деяких штатах – мирового суддю і т. ін. У містах радами або безпосередньо населенням обираються мери. У першому випадку діяльність мера жорстко контролюється радою (характерна риса організаційної форми "рада – слабкий мер"), у другому – він наділяється набагато ширшим колом повноважень (організаційна форма "рада – сильний мер"). Однак, у практиці муніципального управління частіше використовується організаційна форма "рада – менеджер", коли радою обирається номінальний голова адміністрації, що виконує тільки представницькі функції, а фактичним головою адміністрації стає менеджер, фахівець з муніципального управління, призначений на посаду радою. Менеджер може контролюватися і мером, про що свідчать приклади міст Великої Британії, США, деяких земель Німеччини.

Перевагами цієї моделі є те, що місцеві справи повністю передаються до рук населення адміністративно-територіальних утворень і обраних ними органів. Недоліком – використання моделі призводить до максимальної децентралізації в управлінні державою, що створює труднощі в узгодженні рішень на різних рівнях системи управління, знижує ефективність її функціонування, стимулює виникнення різного роду зловживань.

Зрозуміло, що в межах даної моделі існують певні форми контролю та координації діяльності муніципального самоврядування з центру. Вони реалізуються у вигляді періодичних інспекційних поїздок на місця представників міністерства місцевого самоврядування, охорони навколишнього середовища або ж інших; фінансового контролю, наприклад, виділення державних субсидій, розміри яких є дуже суттєвими й досягають

половини коштів місцевих територіальних громад, що дозволяє здійснювати непрямий контроль за їх діяльністю; прийняття законодавчою владою держави адаптивних законів, що регламентують структуру ОМС. Важливу роль в англосаксонських країнах відіграє судовий контроль, оскільки представники центральних державних органів мають можливість оскаржити в суді будь-які акти місцевого самоврядування.

У цілому, характерними рисами цієї моделі є такі:

- суттєва автономія органів муніципального самоврядування відносно держави. Формально закріплено, що вони діють автономно в межах наданих їм повноважень, а пряме підпорядкування органів різного територіального рівня відсутнє;

- відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікували органи муніципального самоврядування. Контроль за діяльністю останніх здійснюється переважно непрямим шляхом – через центральні міністерства. Цій моделі також властивий твердий судовий контроль;

- виборність ряду посадових осіб органів муніципального самоврядування територіальною громадою;

- функціонування органів муніципального самоврядування в межах своєї компетенції, закріпленої у законі, і заборона виходу за межі своєї компетенції. Тобто повноваження органів муніципального самоврядування визначаються згідно з *позитивним принципом правового регулювання* – органи муніципального самоврядування можуть робити тільки те, що прямо передбачено законом;

- основними напрямками діяльності органів муніципального самоврядування є управління поліцією, пожежними та шляховими службами, музеями, соціальними службами тощо.

Початкова правова форма і структурні елементи *французької (континентальної) моделі*, яка представлена у Італії, Фінляндії, Франції, франкомовних країнах Африки, склались ще в період еволюції Римської

держави. У процесі формування єдиної централізованої держави і переходу від античної республіки до абсолютної монархії неримське населення вело постійну боротьбу за рівні з громадянами Риму політичні й цивільні права. Особливо гострим було питання щодо політичної рівноправності, котре істотно розширювало можливості населення інших громад – *municipies* (неримських громадян) для участі як у суспільно-державному житті, так і в торгово-економічному обігові на основі римського приватного права. Оскільки італійські й інші громади і провінції забезпечували Рим усім необхідним для його існування як центру держави, вони також ждали від нього повного обсягу цивільних прав і свобод.

Сучасне концептуальне оформлення континентальна модель отримала наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. у Франції.

Дана модель ґрунтується на сполученні, з одного боку, виборності всіх представницьких і виконавчих органів муніципального самоврядування, з іншого – на призначенні на місця з "центру" повноважних представників державної влади: комісарів, префектів і т. ін. При цьому в первинних структурах самоврядування призначених державою чиновників, як правило, немає, тим часом як на рівні району, навпаки, діють посадові особи, які виконують функції контролю за законністю діяльності ОМС більш низького рівня. У країнах, де застосовується дана модель, призначені державою представники мають своє чітке коло управлінської компетенції і повноважень. Крім того, жодна постанова муніципальної ради не може набрати сили без візи державного представника на місці – префекта, комісара. Таким чином, адміністративна автономія місцевої влади існує, але вона помітно обмежена. Місцеві територіальні громади зберігають статус юридичної особи і наділяються бюджетною автономією, яка забезпечується наявністю муніципальної власності та правом встановлення і стягнення місцевих податків з населення. Однак опіка здійснюється і тут, причому досить тверда, наприклад, фінансові контрольні повноваження держави,

здійснювані генеральними скарбниками, мають тенденцію до постійного розширення.

Континентальна модель припускає певне обмеження муніципального самоврядування і забезпечує велику підконтрольність і централізацію системи управління. Однак в останні роки вона зазнає трансформаційних впливів у напрямку децентралізації, насамперед за рахунок скорочення прав призначених згори чиновників, що свідчить про певну еволюцію у бік англосаксонської моделі. Так, у Франції прийняття у 1982 році закону "Про права і свободи комун, департаментів і регіонів" фактично стало початком нової реформи, покликаної вирішити проблему більш органічного сполучення повноважень центру і місцевих органів влади. Найважливіше положення закону – скасування адміністративної опіки з боку держави, що позбавляла місцеві представницькі установи можливості вільної ініціативи. Урядовий контроль за муніципальним самоврядуванням зберігся, однак відтепер він здійснюється за вже прийнятими рішеннями. Істотним нововведенням цієї реформи стало скасування посади префекта. Представником усіх міністерств на місцях став Комісар Республіки. Його основне завдання – забезпечення відповідності рішень місцевих колективів законодавству країни. У випадку встановлення ним невідповідності рішень справа передається до адміністративного трибуналу, який має право виносити остаточний вердикт стосовно законності. У фінансових питаннях контроль також став більш м'яким і опосередкованим і здійснюється за допомогою спеціально створеної для цього регіональної рахункової палати. Адміністративні функції префектів департаментів відповідно до закону перейшли до голів генеральних рад, тобто, до обраних керівників представницького органу влади адміністративно-територіального утворення.

Сучасна континентальна модель організації влади на місцях характеризується такими рисами:

- більш високим, порівняно з англосаксонською моделлю, ступенем централізації, наявністю вертикального підпорядкування;

- поєднанням муніципального самоврядування і прямого державного управління на місцях, що знаходить свій прояв у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних територіальною громадою органів муніципального самоврядування і призначених центральною владою уповноважених представників, які здійснюють за останніми адміністративний нагляд;

- визначення повноважень органів муніципального самоврядування відповідно до *негативного принципу правового регулювання*, тобто органам муніципального самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом.

У різних країнах континентальна модель має свої особливості, що пов'язано з різними підходами до визначення територіальної основи місцевого самоврядування, різним трактуванням ролі "природних" і "штучних" адміністративно-територіальних одиниць при визначенні системи територіальної організації влади. У зв'язку з цим можна виділити два види континентальної моделі:

- на всіх субнаціональних територіальних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади, у тому числі органи *"вторинної" територіальної громади* – територіальної громади "штучної" територіально-адміністративної одиниці (департаменту, області) і призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), що здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю ОМС. При цьому на низовому рівні функціонують винятково органи первинної територіальної громади. Подібна система припускає як *громадівське самоврядування* – самоврядування територіальної громади, так і *регіональне самоврядування* – самоврядування регіональних співтовариств (Італія, Франція);

- ОМС створюються тільки на низовому рівні – у "природних" адміністративно-територіальних одиницях. На регіональному і субрегіональному рівнях, тобто у "штучних" адміністративно-територіальних

одиницях, функціонують призначені центральною владою місцеві державні адміністрації загальної компетенції. За такої моделі визнається тільки громадівське самоврядування. При цьому можливий варіант, коли на регіональному рівні функціонують виборні ОМС, але вони мають принципово іншу природу – це не представницькі органи регіональних співтовариств, оскільки існування останніх не визнається, а органи представництва інтересів територіальних громад на регіональному рівні (Болгарія, Польща, Туреччина, Фінляндія).

Іберійська модель одержала свою назву завдяки назві географічної зони виникнення – регіон Іспанії та Португалії (Іберійський півострів). Поширена у деяких іспаномовних країнах Південної Америки, а також Бразилії та Мексиці. Модель є досить близькою до континентальної. Іберійська модель передбачає, що управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі ОМС і відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування: мери, регідори, префекти, алькади та ін. Ці посадові особи водночас є головами відповідних рад, їх виконавчих органів і затверджуються центральною владою – президентом, міністром внутрішніх справ – як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю ради.

У деяких країнах використовується система організації влади на місцях, що характеризується ознаками англосаксонської та французької моделей. До їх числа слід віднести Австрію, Німеччину, Росію, що дає підставу виділити *комбіновану модель*.

Самоврядування, згідно із сучасною німецькою доктриною, означає, що державні завдання вирішуються юридичними особами публічного права. Держава делегує частину своїх функцій органам самоврядування. Федерація і землі, таким чином, не є винятковими суб'єктами державного управління: громади і райони виконують покладені на них функції або як інститути самоврядування, або від імені держави за розпорядженням державного органу у межах делегованих функцій.

Значну роль у розвитку правового забезпечення моделі муніципального самоврядування Німеччини відіграли реформи уряду барона фон Штейна на початку XIX ст. Правовою підставою формування муніципального самоврядування став пруський Статут міст 1808 року. Він передбачав розвиток системи громадівського самоврядування: нарівні з представницьким міським органом створювався колегіальний виконавчий орган – магістрат. Його очолював бургомістр, який був одночасно і головуєчим представницького органу влади. В реформі барона фон Штейна простежувалась ідея викорінення паралелізму органів урядових і ОМС. Згідно зі Статутом ОМС повинні були вирішувати місцеві справи не тільки від свого імені, але й за дорученням держави. На початку XX ст. розпочався процес одержавлення громад, в результаті чого вони підпали під жорсткий державний контроль, магістрати були включені до системи державного управління. Це було прямим результатом безпосереднього впливу тогочасного законодавства, з одного боку, на розширення компетенції державних органів у комунальній сфері, а з іншого – на залучення і міських, і сільських громад до процесу виконання державних завдань.

Підбиваючи короткий підсумок типологічному огляду моделей муніципального менеджменту, необхідно зазначити, що для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування є спільними такі умови:

- у законодавчому порядку чітко визначено повноваження органів управління всіх рівнів;
- функціонування останніх має спиратися на тверду фінансову базу, за кожним рівнем влади закріплено чітко визначені джерела надходжень у бюджет;
- муніципальна система управління спирається на глибоку історичну традицію самоврядування, на систему розвинених горизонтальних зв'язків громадянського суспільства, стимулює розвиток таких зв'язків та сприяє йому.

Світова практика демонструє значну розмаїтість організаційно-правових форм і типів муніципального самоврядування. Однак, у загальних рисах муніципальні органи різних країн, за деякими винятками, використовують один тип структури. Л. Веліхов відзначав, що з того часу як швейцарські міські комуни, такі як Берн, Женева, Люцерн, Цюріх, остаточно відмовились від практично неможливого у наш час вирішення муніципальних справ громадівським сходом, цей основний тип муніципального устрою побудований майже повсюдно за такою схемою:

- муніципальний виборчий корпус як база;
- розпорядницька рада, що вийшла з нього;
- виконавчий орган;
- посадова особа як вищий представник муніципальної комуни.

Починаючи з 20-х рр. ХХ ст. цей розповсюджений чотирискладовий тип устрою муніципальної влади був змінений у ряді країн Європи, де відмовилися, заради економії та прозорості конструкції, від особливого виконавчого органу, доручивши виконавчі функції одноосібно вищій посадовій особі муніципального утворення, поєднуючи тим самим як розпорядницьку, так і виконавчу владу в єдиному представницькому органі [62].

З огляду на специфіку розвинених країн Європи та Америки, можна виділити кілька основних організаційних форм місцевого самоврядування в містах, що відрізняються одна від одної трьома моментами:

- номенклатурою органів муніципального управління;
- способом їх формування;
- типами відповідальності та принципами взаємовідносин в процесі управління [106].

Зупинимося на організаційних формах муніципального управління, що є характерними для більшості країн англосаксонської моделі.

Форма "*рада – слабкий мер*" (рис. 1.1) поширилась з Великої Британії та є класичним прикладом реалізації на локальному рівні принципу

представницької демократії. Більш того, дану форму можна розглядати як комунально-правовий аналог принципу верховенства парламенту, але з тим уточненням, що місцева виборна рада є не законодавчим, а представницько-управлінським органом.

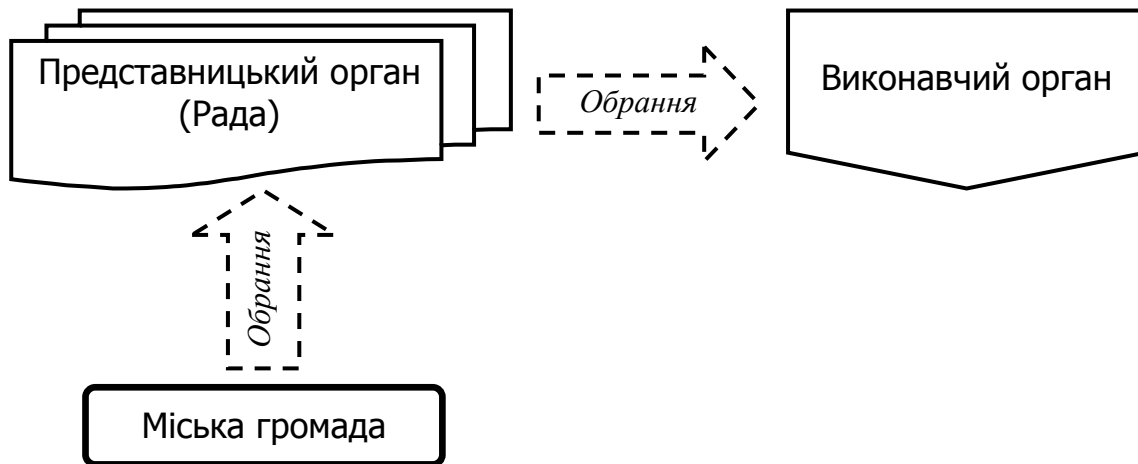


Рис. 1.1 – Організаційна форма муніципального управління "рада – слабкий мер"

Для цієї форми характерним є фактичне наділення ради як нормотворчими, так і виконавчими повноваженнями. Рада має суттєві повноваження у господарських, фінансових, кадрових питаннях. Управління місцевими справами в основному здійснюється за допомогою системи галузевих комітетів, створюваних радою.

Повноваження мера, який обирається радою з числа її членів, досить обмежені. В окремих країнах, де використовується ця схема, мер може обиратися міською громадою. За мером, як правило, закріплюються представницькі та оперативно-виконавчі функції. Мер головує в раді, пропонує їй прийняття тих чи інших рішень та може наділятися правом вето, що найчастіше долається простою більшістю голосів членів ради. Усі кадрові призначення мер здійснює тільки після погодження з радою. Дострокове припинення повноважень мера здійснюється радою з власної ініціативи або з ініціативи населення. Низка виконавчих функцій здійснюється посадовими особами муніципального самоврядування, які обираються безпосередньо міською громадою [106].

Головним недоліком цієї форми є вакуум виконавчої влади, оскільки вона не передбачає наявності будь-якої посадової особи, відповідальної у питаннях реалізації програм муніципалітету. Наслідком цього може бути дроблення муніципального управління і його слабка координація. Практика свідчить, що дана форма є ефективною в умовах невеликих за розміром муніципальних громад.

Переваги форми "рада – слабкий мер":

- високий ступінь участі членів ради в місцевому управлінні;
- представлення і врахування у загальних рішеннях різних точок зору, у тому числі опозиційних;
- можливість здійснення більш ефективного контролю за муніципальними чиновниками;
- близькість до виборців.

Недоліки форми "рада – слабкий мер":

- зайва "включеність" ради в деталі повсякденного функціонування виконавчої влади при зневажанні головних політичних функцій – представництва інтересів членів громади і визначення основних концептуальних напрямів муніципальної політики;
- слабкість позицій мера у взаємовідносинах з радою.

Форма *"рада – сильний мер"* (рис. 1.2) поширена у багатьох містах США. Уперше її було офіційно закріплено в другій половині XIX ст. у хартіях міст Брукліна і Бостона. На думку деяких дослідників з муніципального менеджменту, дана модель виникла як реакція на недоліки форми «рада – слабкий мер» і, наприклад, у США стала її витіснити [106].

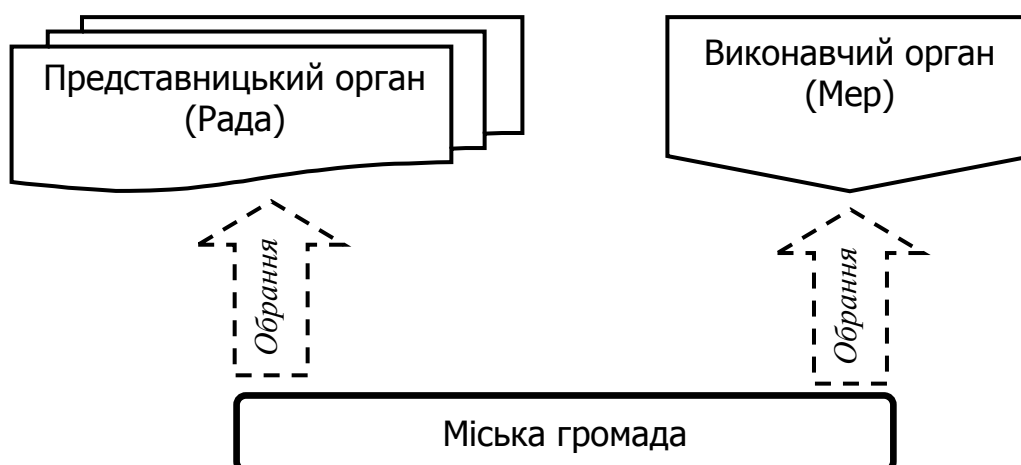


Рис. 1.2 – Організаційна форма муніципального управління "рада – сильний мер"

Така форма характеризується певним дуалізмом в організації муніципальної влади – мер обирається безпосередньо міською громадою, він

наділяється правом вето відносно рішень ради, готує рекомендації з питань нормотворчої діяльності ради, відповідає за складання і виконання міського бюджету, одноосібно призначає і звільняє муніципальних чиновників, формуючи таким чином адміністрацію у форматі "команди односторонців", розподіляє повноваження між муніципальними органами управління, вирішує багато інших поточних питань управління. Мер також наділяється повноваженнями репрезентувати інтереси міської громади у відносинах з іншими територіальними громадами і центральною владою.

Для дотримання балансу рада наділяється правом подолання вето кваліфікованою більшістю голосів депутатів. Механізмом дострокового припинення повноважень мера у випадку втрати довіри з боку виборців є місцевий референдум.

Така форма найбільше відповідає умовам громади великого міста, складність оперативного управління якою вимагає концентрації владних повноважень в одних руках. У той же час вона може призвести до виникнення конфліктних ситуацій між мером і радою у випадку, наприклад, коли вони належать до різних політичних таборів. На практиці її ефективність зумовлена особистими рисами мера, який водночас повинен бути і впливовим політичним лідером, і компетентним професійним адміністратором.

Переваги форми "рада – сильний мер":

- концентрація виконавчої влади, відповідальності та функцій координації, яка забезпечує оперативність прийняття рішень;
- підвищення ролі кадрового та професійного елементів у персональному складі всіх підрозділів органів муніципального управління.

Недоліки форми "рада – сильний мер":

- суттєва функціональна завантаженість мера, який є водночас політичним та адміністративним функціонером;
- потенційна небезпека конфлікту між мером і радою у питання розподілу влади.

Головна особливість форми "*рада – менеджер*" (рис. 1.3) полягає у введенні інституту головного адміністративного чиновника – політично нейтральної фігури, професіонала в галузі муніципального управління.

Останній призначається і звільняється радою, яка, у свою чергу, обирається міською громадою.

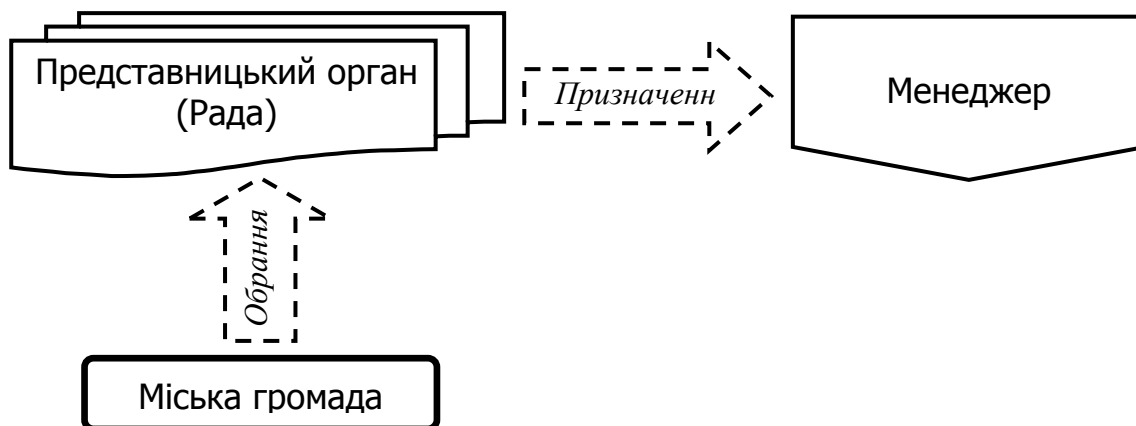


Рис. 1.3 – Організаційна форма муніципального управління "рада – менеджер"

До функцій адміністратора входить координація щоденної діяльності муніципальних органів управління, підготовка міського бюджету. Відносини менеджера з радою визначаються умовами контракту.

Що стосується ради, то вона може тільки ініціювати при наявності двох третин голосів своїх членів розгляд питання про звільнення адміністратора.

Уперше подібну форму було закріплено хартією міста Самтер (США, штат Південна Кароліна) у 1912 році, хоча на практиці вона була ще раніше введена у місті Стаунтон (США, штат Вірджинія).

Появу цієї форми підігрівало прагнення міських громад до "оздоровлення" місцевої політики, до усунення корупції, до подолання неефективного, недемократичного і непрозорого управління.

Оскільки сьогодні вона використовується у різних країнах світу (Ірландія, Канада, Німеччина, Норвегія, США, Фінляндія, Швеція), відтак має певні характерні особливості. В Ірландії, наприклад, менеджер призначається не радою, а спеціальною урядовою комісією з місцевих призначень.

У цій моделі посада мера не передбачається. Організація діяльності ради здійснюється головою, який обирається з числа депутатів ради, але він не має повноважень з керівництва місцевою адміністрацією.

Важливою рисою цієї форми є діловий, прагматичний підхід до питань муніципального управління, акцент на його ефективності. Рада при цьому виступає в якості "ради директорів", що визначає загальний політичний курс муніципалітету [106].

Переваги форми "рада – менеджер":

- високий професіоналізм адміністрації;
- націленість на вивільнення сфери управління з контексту політичної боротьби;
- принципова можливість використання інституту мера в якості інструменту політичного арбітражу за умов виникнення непорозумінь між радою та менеджером.

Недоліки форми "рада – менеджер":

- недостатній рівень впливу членів міської громади на політику, що проводиться адміністратором.

Форма "*рада – комісія*" (рис. 1.4) передбачає обрання міською громадою ради комісіонерів у складі трьох – семи осіб, яка одночасно виконує роль виконавчого органу муніципального самоврядування.

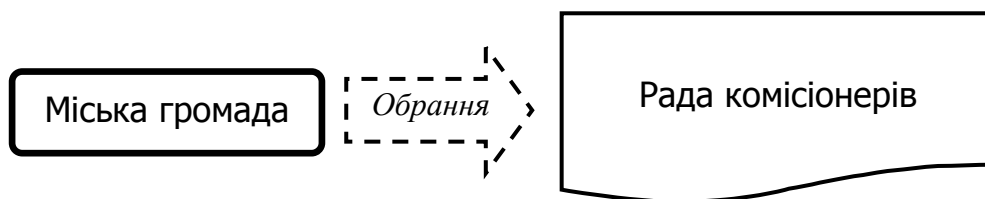


Рис. 1.4 – Організаційна форма муніципального управління "рада – комісія"

Кожен комісіонер при цьому очолює один або декілька функціонально пов'язаних департаментів.

У цій моделі не передбачено обрання вищої посадової особи, яка б виконувала функції голови міської адміністрації, попри те, що один із комісіонерів наділяється титулом мера. Мер не має реальних повноважень, він головує на засіданнях ради комісіонерів і виконує представницькі функції.

Уперше подібну форму було використано на початку ХХ ст. у місті Галвестон (США, штат Техас). Сьогодні вона не має великого поширення через те, що на практиці призводить до дроблення муніципального

управління і не забезпечує, через нечисленність складу ради, адекватного представництва інтересів різних соціальних верств міської громади [106].

Переваги форми "рада – комісія":

- компактність органу управління;
- економічне поєднання функцій представницького зібрання і адміністративного органу;
- відсутність системи поділу влади, яка уповільнює процес прийняття рішень.

Недоліки форми "рада – комісія":

- безконтрольність діяльності;
- брак управлінського досвіду у виборних уповноважених;
- обстоювання комісіонерами інтересів своїх департаментів;
- відсутність ефективного співробітництва між департаментами.

Змішані форми організації муніципального управління існують в достатньо значній багатоваріантності. Наприклад, існує форма, що характеризується поєднанням двох форм – "рада – менеджер" і "рада – сильний мер" (рис. 1.5). Подібну модель було введено в 1931 році у місті Сан-Франциско (США).

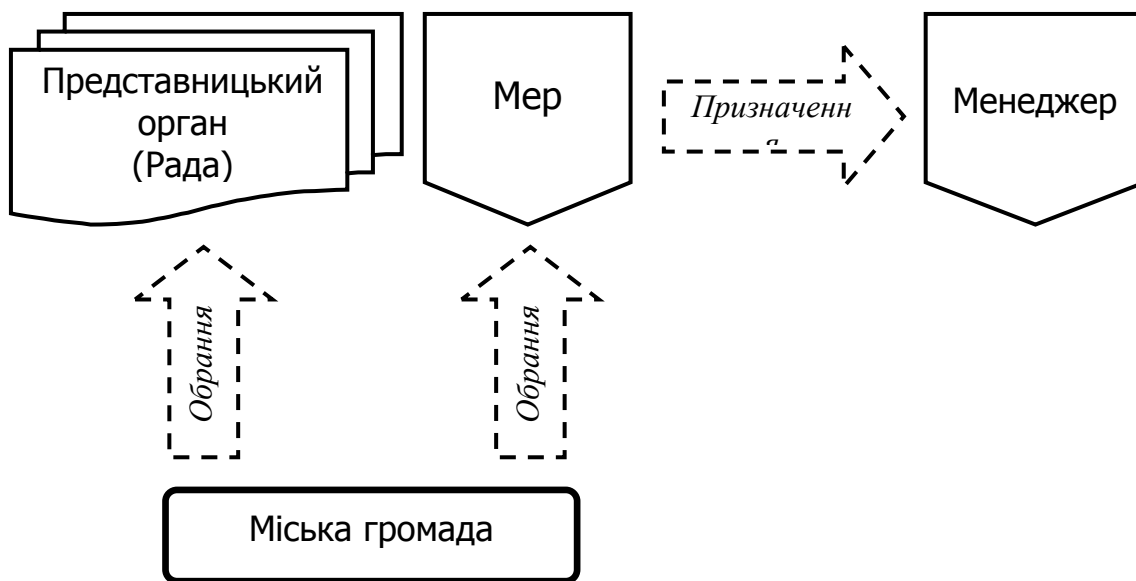


Рис. 1.5 – Різновид комбінованої організаційної форми муніципального управління ("Рада – сильний мер" + "Рада – менеджер")

Мер, який обирається міською громадою, призначає головного адміністратора, підвітного не раді, а йому особисто. Мер, таким чином, звільняється від рутинної адміністративної роботи і концентрується на вирішенні політичних питань.

Ця форма дозволяє певною мірою нівелювати недоліки двох форм, що входять до її складу: наявність менеджера забезпечує високий рівень професійного управління, а виборці безпосередньо впливають на вибір курсу муніципального розвитку через обрання мера та його команди.

Головний недолік цієї форми – обмеження ролі ради у визначенні політики муніципального управління [106].

А тепер більш докладно зупинимося на основних організаційних формах муніципального самоврядування, характерних для країн французької та комбінованої моделей.

Класичний варіант *магістратської системи* організації і здійснення муніципального управління нагадує організаційну форму "рада – слабкий мер", тобто є своєрідним континентальним аналогом системи верховенства представницького органу, але має свою відмінність, оскільки є бікамеральною і, відповідно, має двох головуєчих. Відтак окрім міського зібрання – "велика рада", діє ще і магістрат – "мала рада", якому належать основні повноваження дійсної влади.

У сучасній Німеччині вже не існує магістратської форми у чистому вигляді, оскільки її замінила квазі-магістратська форма (розповсюджена в землях Гессен, Бремен, Шлезвіг-Хольштайн), в якій, як і раніше, найважливішу роль відіграє магістрат. Він складається переважно зі співробітників, які працюють на професійних засадах і підпорядковуються бургомістрові. Останній є головуєчим магістрату і в якості голови місцевої виконавчої влади обирається зі складу "великої ради".

Серед найбільш розповсюджених моделей муніципального управління у континентальній Європі слід відзначити *квазі-біцефальну систему* устрою муніципального управління. Остання представлена двома основними типами, які умовно можна назвати "*німецьким*" і "*французьким*".

Від раніше розглянутої магістратської моделі вона відрізняється відмовою від принципу бікамералізму, згідно з яким основний орган місцевого управління поділяється на "велику раду" і "малу раду". Крім того,

у форматі системи, що розглядається, первинна компетенція поступово (особливо активно цей процес відбувається із середини ХХ ст.) розподіляється не між двома, а між трьома органами: представницькою радою – головою місцевої адміністрації – апаратом адміністрації.

Переваги квазі-магістратської форми:

- механізм дворівневого відбору членів магістрату (спочатку до міського зібрання, а потім до магістрату);
- принцип дворівневого позитивного протистояння/опозиції, між:
 - "великою" і "малою" радами,
 - головою "великої ради" і бургомістром в якості голови магістрату;
- механізм багаторівневого безпосереднього контролю за:
 - діяльністю бургомистра з боку магістрату,
 - діяльністю магістрату з боку міського зібрання,
 - діяльністю міського зібрання з боку виборців.

Недоліки квазі-магістратської форми:

- характерний для магістрату технократичний стиль управління, тобто певний імунітет членів "малої ради" у відношенні до політичних вимог місцевого населення, оскільки магістрат не несе безпосередньої відповідальності перед громадянами;
- вірогідність деструктивного конфлікту між головними органами магістратської системи, особливо "великою" і "малою" радами.

Специфіка німецького варіанту тріалістичної системи полягає у послідовному дотриманні принципу змішаного, або синтетичного управління. Даний принцип варто розуміти подвійно. По-перше, відповідно до цього принципу громада (Gemeinden) або округ (Kreis) на відповідній території і у контексті так званого власного кола повноважень здійснює всі функції комунального і супра-комунального характеру. Звідси, глава відповідного територіального колективу при вирішенні будь-якого питання поєднує функції головного адміністратора місцевого співтовариства і фактичного представника інтересів держави. Таким чином, на одному й тому самому рівні управління сполучаються локальні і державні інтереси.

По-друге, відповідно до *принципу синтетичного управління* місцеве співтовариство може діяти не тільки як самоврядна одиниця, але і як орган державного управління. Це означає, що громада не може діяти лише на основі пріоритету власних завдань і зобов'язана здійснювати "як свої власні"

делеговані державні повноваження. Відмінність між власним і делегованим колом повноважень полягає насамперед у тому, що виконання делегованих державних функцій підлягає режиму зовнішнього фінансування, а також режиму обмеженого адміністративного нагляду з боку держави.

За суто формальними ознаками квазі-біцефальна система муніципального управління в Німеччині поділяється на такі організаційні форми:

- "північно-німецької рада", що діє в землях Північний Райн-Вестфалія і Нижня Саксонія;

- "південно-німецької рада", що діє в Баварії і Баден-Вюртемберзі;

- бургомістерська форма, що діє в Райнланд-Пфальці, Саарланді і частково в землі Шлезвіг-Хольштайн.

Зупинимося на розгляді наведених організаційних форм муніципального управління.

Організаційна модель *"північно-німецької ради"* формально закріплює верховенство представницького органу, який несе основну відповідальність за вирішення комунальних завдань. Бургомістр обирається зі складу ради і на непрофесійній основі здійснює функції координатора засідань ради. Будь-яким безпосередніми виконавчими повноваженнями він не володіє. Уся поточна виконавча влада зосереджена у руках спеціального монократичного органу – "директора громади". Зазначений "директор громади", або "директор міста" не тільки забезпечує реалізацію рішень ради, але і представляє громаду або місто у зовнішніх стосунках. Як бачимо, у цій частині дана модель нагадує англосаксонську організаційну форму "рада – менеджер", з якою вона пов'язана і генетично. Проте, "директор громади" теоретично має лише делеговані повноваження.

Спочатку рада володіла "адміністративним суверенітетом" і в принципі могла змінити як обсяг, так і характер повноважень "директора громади". Однак у міру розвитку законодавчої бази муніципального управління в Північній Німеччині спочатку була закріплена дуалістична розверстка

компетенції між представницькою радою і "директором громади". Пізніше зазначена розверстка отримала тріалістичний характер, оскільки самостійними компетенціями тепер володіє також і третій колегіальний орган, а саме так званий виконавчий комітет, що формується із членів ради і виконує функції своєрідного "міського уряду".

Організаційна модель *"південно-німецької ради"* формально також є варіантом дуалістичної системи управління. Головним органом є представницькі збори, що приймають принципові рішення, вирішують важливі кадрові питання, а також питання планування і контролю. Другим за статусом є бургомістр, тобто глава виконавчої влади. Бургомістр у Південній Німеччині обирається безпосередньо населенням і наділяється незалежними від ради повноваженнями, особливо у сфері поточного управління. Крім цього, бургомістр фактично володіє винятковими повноваженнями у сфері делегованих державних завдань. Він також здійснює функції представництва місцевого співтовариства у зовнішніх стосунках. Особливістю даної форми є послідовна реалізація принципу персональної унії: бургомістр є не тільки головою місцевої адміністрації, але і за посадою здійснює функції голови ради з правом відкладеного вето.

Бургомістерська організаційна модель муніципального управління багато в чому нагадує вже розглянуту організаційну форму *"південно-німецької ради"*. Основна відмінність полягає в тому, що у бургомістерській моделі голова місцевої адміністрації обирається зі складу ради, а не за допомогою прямого народного голосування. Проте, незалежно від ради, бургомістр має значні прерогативи. Бургомістерська модель, так само як і магістратська система муніципального управління, може бути реалізована у класичній і некласичній формах. У класичній бургомістерській моделі голова місцевої адміністрації виконує свої обов'язки як почесну місію і як продовження свого депутатського мандату. У некласичній бургомістерській моделі голова місцевої адміністрації є, так би мовити, штатним керівником і виконує свої повноваження на професійній основі.

Специфіка квазі-біцефальної системи устрою муніципального управління в Німеччині визначається тим, що монократичний орган одночасно є агентом державної влади і представником місцевого співтовариства.

Німеччина

Переваги квазі-біцефальної системи:

- будь-яке питання місцевого значення у ході його вирішення набуває державно-правового сенсу;
- будь-яке делеговане державне повноваження повинно бути реалізоване з ретельним дотриманням місцевої специфіки, урахуванням інтересів місцевого населення.

Недоліки квазі-біцефальної системи:

- неможливість встановлення деякого загального критерію, який дозволить при вирішенні будь-якого питання дотримуватися державних пріоритетів, не нехтуючи локальними інтересами, що може призвести до:
 - неприпустимого спрощення складних питань управління,
 - прагнення місцевої влади будь-яке питання локального значення віднести до розряду питань "вищої державної ваги".

Квазі-біцефальна система дуалістичного управління набула свого поширення і у Франції. Від спорідненої німецької системи її відрізняє інше розуміння ролі і значення монократичного органу. Мова йде про інший комунально-правовий статус французького мера на відміну від статусу і повноважень німецького бургомістра. Так, концепція комунального управління у Німеччині принципово виходить з унітарної системи "стримувань і противаг", відповідно до якої пріоритет монократичного органу – бургомістра – "послаблюється" насамперед за горизонталлю, тобто юридично лише з боку представницьких зборів. Концепція комунального управління у Франції, навпаки, виходить з подвоєної системи "стримувань і противаг". Таким чином, на рівні місцевого самоврядування у Франції ніби компенсується структурна слабкість унітарної держави: фактичне лідерство мера обмежується не тільки у горизонтальній площині з боку ради комуни, але й у вертикальній – з боку департаменту.

Дуалістичною ця система є тому, що французька комуна не має такого ж синтетичного кола повноважень, як німецька громада. У значній мірі це

пояснюється тим, що, на відміну від німецької концепції місцевого самоврядування – "воля в державі", в основі французької ідеології місцевого самоврядування лежать відразу дві ідеологеми – "воля від держави"+"воля в державі". Відтак, французький мер, що є представником комуни, не може одночасно виконувати як "свої власні" і комунальні завдання, і делеговані державні повноваження. За допомогою особливого інституту так званого "роздвоєння функцій" французький мер поперемінно діє у двох відмежованих один від одного режимах, а саме: як голова місцевої адміністрації і як агент державної влади. При цьому, згідно з французькою ідеологією місцевого самоврядування, перше коло повноважень по можливості не повинне стикатися з другим.

Таким чином, одне з головних завдань комунального права Франції полягає в тому, щоб закріпити формально-юридичне "роздвоєння" мера і якомога чіткіше відокремити коло його повноважень як голови місцевої адміністрації від його функцій як нижчої ланки державного управління.

Франція

Переваги квазі-біцефальної системи:

- діяльність мера є більш прозорою як для агентів держави, так і для місцевого населення.

Недоліки квазі-біцефальної системи:

- небезпека волюнтаризму, оскільки немає гарантії, що у конкретній ситуації "середньостатистичний мер" завжди правильно вибирає оптимальний режим управління;
- небезпека помилкової інтерпретації дій мера у конкретній ситуації, особливо у ЗМІ.

Стосовно останнього пункту у стовпчику недоліків "французького різновиду" квазі-біцефальної системи слід відмітити, що французький мер об'єктивно більш уразливий, ніж німецький бургомістр, оскільки політичні супротивники мера на державному рівні управління можуть знайти "докази" його некомпетентності як агента державної влади. З іншого боку, внутрішньокомунальні супротивники мера завжди можуть навести "аргументи" на користь його непридатності захищати інтереси місцевого співтовариства. Таким чином, французький мер об'єктивно несе "подвійний

вантаж недовіри", як з боку державних органів, так і з боку відповідної територіальної громади.

В якості висновку слід підкреслити, що наведеними моделями не вичерпується все різноманіття організаційних форм муніципального управління, на практиці вони складають основу побудови різних модифікацій і "гібридних" видів, що містять окремі риси та характерні елементи базових моделей.

1.3. Проблеми теорії і методології муніципального самоврядування в умовах трансформаційних змін у суспільстві

Якщо західна управлінська думка щодо проблем місцевого самоврядування значно актуалізується у другій половині 70-х – на початку 80-х рр. ХХ ст. і певним підсумком її "теоретичних зусиль" можна вважати підписання окремими державами Європейської хартії місцевого самоврядування, то українська наукова література з проблем місцевого самоврядування набуває легітимності лише у кінці 1996 року із визнанням ВАК України державного управління сферою науки та прийняттям Верховною Радою Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 24.04.1997 р. З того часу кількість публікацій з проблематики місцевого самоврядування стрімко зростає. Немає сумніву в тому, що це буде продовжуватися і в подальшому із поглибленням та упорядкуванням певної спеціалізації стосовно предмета дослідження: окремі аспекти територіально-адміністративного поділу, статутів адміністративно-територіальних утворень та проблеми територіальної громади, делегування повноважень, формування бюджету та фінансів місцевого самоврядування, питання муніципальної власності, організації комунального господарства і соціальної сфери, створення та використання кадрового потенціалу ОМС.

Дещо іншу ситуацію можна спостерігати в країнах Східної Європи та Росії. Зокрема, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина та інші східноєвропейські держави, орієнтуючись на західні стандарти, звертаються

до аналізу власних реформ місцевого самоврядування у зв'язку з його юридичними, фінансовими, господарськими, організаційно-структурними, аксіологічними та політичними аспектами [119; 178; 192; 213; 216].

У Росії поступово набуває чинності традиційний, так званий історико-генетичний підхід до аналізу проблем місцевого самоврядування (В. Абрамов, О. Дементьєв). Причому якщо протягом 1994-1996 рр. висвітлюються в основному політико-правові принципи організації місцевого самоврядування (В. Васильєв, Л. Болтенкова, В. Фадєєв), що сприяє формуванню законопроектів та прийняттю Закону "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації" у серпні 1995 року, то в подальшому з'являються наукові праці, присвячені політологічним питанням місцевого самоврядування (М. Афанасьєв, В. Гельман, Г. Марченко), його фінансовим засадам (С. Мітрохін, Л. Пронінс), соціології (Ж. Тощенко) та аксіології (Ф. Бородкін).

Сучасна сфера науки державного управління потребує узагальнення, у тому числі і наявних фактичних даних, практичного досвіду формування дійової системи місцевого самоврядування. Проте в Україні, як і в переважній більшості країн світу, вона зустрілась з унікальним явищем, природа якого сьогодні лише з'ясовується, стає реальністю. Не випадково один із найвідоміших дослідників local government А. Нортон звертає увагу на те, що природа політичної системи кожної окремої держави, а також улаштування в ній місцевого самоврядування надзвичайно варіюється, відтак, є найважчою сферою для запозичень. Разом з тим, "технічні питання", такі як менеджмент, бюджетно-фінансові процеси, якісні управлінські послуги тощо, є найбільш відкритим полем для запозичень в інших країнах, однак їх він не вважає серцевиною місцевого самоврядування як демократичного інституту [220].

Слід мати на увазі і той факт, що в умовах, коли кожне конкретне дослідження місцевого самоврядування є майже першим поглядом на незвідане, проникає в нові, недосліджені його сфери, можливість більш-менш

коректних теоретичних узагальнень є надто низькою. Стає зрозумілим, чому за цих умов саме муніципальне право є домінуючим, виконує роль логіки і навіть частково семантики для дослідження місцевого самоврядування [98; 109]. Однак не треба переконувати фахівця, що категорія місцевого самоврядування має принципово інший зміст в юридичному і державно-управлінському сенсі. Якщо юридична наука ґрунтується на конституціоналізації, що розуміється як пріоритет загальнодержавного права над регіональними розпорядчими актами, тяжіє до упорядкування та класифікуючої діяльності в заданій площині, то для науки державного управління регіональна політика, регіональні стратегії, місцева влада, неформальні інститути і практики є об'єктом такого ж інтересу, як і формальні [56; 67; 70; 80; 84; 95].

Таким чином, у дослідженні формальних та у певному розумінні системних аспектів місцевого самоврядування можна визнати пріоритет правознавства, проте стосовно з'ясування процесуальних і змістовних його особливостей абсолютизація правознавчого підходу може призвести до спотворених поглядів. По-перше, йдеться, зокрема, про "чисте поле" між муніципальним рівнем управління, де домінує юридична наука, і регіональним рівнем влади, де робить лише перші кроки політична наука. Разом з тим ніхто не стане заперечувати, що в унітарній державі ядро політичного керівництва і місцевого самоврядування лежить у площині взаємодії, з одного боку, органів державної влади та місцевого самоврядування, а з іншого – центральних і регіональних органів виконавчої влади між собою з приводу місцевого самоврядування.

По-друге, закон забороняє, як відомо, втручання органів державної виконавчої влади в питання місцевого значення, але той же закон не забороняє їм брати участь у вирішенні життєво важливих місцевих питань. А це вже виходить за межі компетенції юридичної науки, однак є принципово важливим для осмислення загальних тенденцій сучасного реформування місцевого самоврядування.

Нова наука державного управління актуалізує дослідження самодостатності територіальної громади, взаємовідносин центральної, регіональної та місцевої влади, проблем національно-культурної автономії і традицій місцевого самоврядування на окремих територіях, бюджетні стосунки з регіональним рівнем, податкової бази самоуправління, представницьких ОМС, конфліктів, що виникають у сфері місцевого самоврядування, і способів їх судового і позасудового розв'язання, проблем лобіювання місцевих інтересів та інтересів окремих локальних еліт, участі партій та інших суспільних організацій у діяльності і виборах ОМС і т. ін. Вже згадуваний А. Нортон звертає увагу на такі проблеми місцевого самоврядування, що є актуальними для міжнародної спільноти:

- історія і традиції місцевого самоврядування в окремих мультикультурних утвореннях;
- статус інституту місцевого самоврядування в політичній системі сучасної держави;
- поняття місцевого самоврядування і цінності, що воно сповідує, упроваджує і захищає;
- загальнодержавна структура системи місцевого самоврядування і її варіації в окремих регіонах країни;
- взаємодія ОМС з іншими структурами державної влади;
- муніципальні послуги, їх обсяг, якість і технології виконання;
- фінанси і формування бюджету ОМС;
- технології проведення виборів і формування ОМС;
- внутрішня структура ОМС та управління персоналом;
- громадянська участь, громадський контроль та децентралізація в муніципальних утвореннях;
- управління територіями з особливим статусом (столиці, зони вільної торгівлі, прикордонні муніципальні утворення та ін.);
- напрямки, засоби та технології реформування і реорганізації місцевого самоврядування та його органів;

- порівняльний аналіз розвитку місцевого самоврядування в різних країнах світу, у якісно відмінних соціокультурних та економічних середовищах [191; 220].

До цього слід додати, що на тематиці місцевого самоврядування спеціалізуються на Заході багато видань, зокрема згідно зі списком лише основних журналів, які рекомендуються в навчальному курсі Comparative Local Government Лондонської школи економіки (LSE), їх більше двох десятків з чим сьогодні не можна зрівнятися ні Україні, ні Росії [209].

Узагальнити проблеми теорії і методології муніципального управління в умовах трансформаційних змін в Україні можна на підставі результатів проведеного SWOT-аналізу окремих міст, який базувався на використанні даних статистики, експертних опитувань та інших документальних джерелах [120], та погодитися з оцінкою щодо стартових умов для розвитку більшості територіальних громад в Україні як *помірно оптимістичних*.

Аналіз слабких сторін та загроз у розвитку міст України і, насамперед, найбільших з них дозволяє зробити висновок про їх еkleктичне зібрання, певний суб'єктивізм, адже в даному випадку застосовується ідея "лінійного" розвитку суспільства [102] та лінійно-функціонального управління великим містом як складною соціально-економічною системою.

Аналіз лінійно-функціонального управління як процесу суб'єкт-об'єктного впливу змістовно представлений, зокрема, в публікації В. Корженка та Л. Савенка [102]. Метою прямого управлінського впливу суб'єкта на об'єкт визнається забезпечення в суспільстві балансу інтересів між окремими впливовими соціальними силами, гармонізації суспільних відносин, правового порядку, відносної єдності громадян і т. ін. Цікаво, що засадами для цього стають усі відомі атрибути сучасного демократичного суспільства, зокрема: політичні, економічні та громадянські свободи, змістовні горизонтальні зв'язки між окремими елементами об'єкта тощо. Однак доцільність та раціоналізм управлінських програм, упровадження ефективних засобів програмно-цільового управління, у тому числі і великим

містом, є можливими, але об'єктивно, як свідчать соціальні практики розвинутих країн світу, не зумовленими [102].

Міське середовище, як відомо, характеризується високою концентрацією людських, матеріально-технічних, енергетичних, інформаційних та інших потенціалів. Під дією певних сутнісних чинників внутрішнього середовища і зовнішнього оточення міста, які постійно змінюються, зростає й динаміка життєдіяльності міської громади, ускладнюються її зв'язки та соціальна структура, виникають нові властивості елементів міської системи і якісно нові суспільні процеси. Як правило, вони не відразу включаються у сферу управління містом, породжують негативні явища, сприяють нагромадженню та актуалізації проблем, які становлять загрозу для життєдіяльності міської громади.

Отже, усю сукупність проблем будь-якого міста утворюють:

- стандартні проблеми, що вирішуються традиційними, апробованими на практиці методами;
- добре структуровані проблеми, розв'язувані також традиційними, усталеними методами;
- слабо структуровані проблеми, які вимагають для свого вирішення пошуку й застосування нових методів, проте із використанням основних засад відомої методології;
- неструктуровані проблеми, що потребують для вирішення розробки нових методологічних і методичних засобів [51].

Причому, як свідчить аналіз проблем міст різної величини, проведений В. Боголюбовим, у великих містах переважають неструктуровані і слабо структуровані проблеми – понад 60,0%, тоді як у середніх містах – близько 40,0%, у малих містах – 24,2%; навпаки, у малих містах домінують стандартні і добре структуровані проблеми – понад 75,0%, тоді як у великих містах – 40%, у середніх – 60% [51].

Напрошується висновок про необхідність переходу в управлінні великим містом від прямого управлінського впливу суб'єкта на об'єкт, що

був ефективним в суб'єктивно "детермінованій", авторитарній системі до більш складного, структурного управління, яке включає елементи функцій державного регулювання з удосконаленням механізмів демократизації, колективності і колегіальності, самоорганізації і самоуправління на основі ринкової економіки.

Передусім це стосується специфічних особливостей планування муніципального розвитку в системі управління великим містом. Якщо мати на увазі концептуальне, стратегічне і поточне планування, що виділяються більшістю авторів як окремі рівні чи форми планування розвитку соціальної або економічної системи та управління нею, то не можна не помітити збільшення питомої ваги неструктурованих і слабо структурованих проблем у міру віддалення горизонтів прогнозування. Йдеться, зокрема, про імовірнісний характер розвитку соціально-економічних та інших процесів у великому місті, а також про зростання невизначеності у ланцюгу поточне – стратегічне – концептуальне планування, відповідно й управління. Разом з тим стандартні проблеми в основному стосуються *процесу функціонування* (управління функціонуванням або забезпеченням життєдіяльності міста), а неструктуровані проблеми – *процесу розвитку* (управління розвитком містосистеми). Для управління сучасним містом є надзвичайно актуальним як ефективне управління процесами, що повторюються циклічно чи лінійно, отже, управління функціонуванням, так і управління структурою (розвитком) міста, що є принциповим методологічним положенням, оскільки торкається питання конструктивного вирішення проблем соціокультурного зростання міста до стану стійкого розвитку в умовах змінних пріоритетів. Вважається, що саме управління структурою або управління розвитком найбільш повно відповідає програмно-цільовому проблемно-орієнтованому управлінню.

З'ясуємо сутнісні відмінності між концептуальним, стратегічним та поточним управлінням містом.

Концептуальне управління пов'язане з формуванням управлінської парадигми, вирішенням системотворчих сутнісних проблем, що з'являються

у процесі осмислення, постановки і досягнення загальнозначущої концептуальної мети існування великого міста, як бажаної перспективної сутності міста: "європейське місто", "місто-сад", "центр торгівлі", "туристичний рай", "перлина архітектури", "східні ворота" тощо.

Об'єктом концептуального управління можуть бути не певні сфери чи розв'язання конкретних проблем міста в їх реальному, матеріально-речовому виразі, а формування певного суспільно-психологічного клімату серед городян на основі науково обґрунтованої парадигми якісного, "докорінного" оновлення міста у більш-менш визначеному реальному часі з побудовою "дерева загальних цілей" та етапів їх реалізації.

Концептуальне управління здатне забезпечити методологічну і світоглядну перспективу безкризового і стійкого розвитку міської громади; сприяти толерантному врегулюванню суперечностей внутрішньої і зовнішньої природи; стимулювати позитивні тенденції розвитку міста, пошук нових і ефективних технологій щодо оптимального використання наявних міських ресурсів, у першу чергу інтелектуальних та таких, що підтримують саморозвиток і самовідтворення [50; 75; 137; 184].

Стратегічне управління пов'язане з реалізацією конкретної парадигми міського розвитку. Воно спрямовується на досягнення стратегічних цілей, що являють собою результат конкретизації і декомпозиції концептуальної мети. Важливими методологічними чинниками стратегічного управління є розробка дійових механізмів упровадження стратегій розвитку основних сфер міста, визначення оптимального рівня спеціалізації і можливостей диверсифікації всього міського комплексу, формування синтезованих ресурсних потенціалів, а також з'ясування реальних і актуальних цілей для наступного рівня управління – поточного [50; 75; 137; 184].

Головною метою *поточного управління* можна вважати забезпечення стійкості й порядку містосистеми шляхом пошуку науково і практично вивіреної динамічної рівноваги між процесами функціонування і розвитку міста. Поточне управління полягає в забезпеченні реалізації процесів

простого і розширеного відтворення у відповідності з циклами життєдіяльності окремих елементів міста як складної соціально-економічної системи. На цьому рівні управління здійснюється безпосереднє керівництво конкретними сферами міського життя, по-перше, на основі деталізації у просторі й часі концептуальних і стратегічних рішень, по-друге, на основі впровадження якісних управлінських послуг, по-третє, на основі моніторингу актуальних проблем. Оскільки розв'язання назрілих актуальних проблем потребує неабияких фінансових ресурсів, відтак, виявлення і попередження зростання таких проблем на їх ранніх стадіях є важливим завданням поточного управління [50; 75; 137; 184].

Управління великим містом, як зазначалося, передусім стосується управління процесами його функціонування та розвитку у відповідності із завданням, цілями і наявними ресурсами. Проте в цьому криється надзвичайно важлива суперечність, що здатна стати або дійовим чинником, або суттєвим "гальмом" у розвитку міста та системи управління ним. Її сутність виражається в наявності взаємовиключних протилежностей: сучасного (функціонування) і майбутнього (розвиток). В умовах завжди обмежених ресурсів, а тим більше в умовах одночасних, різких змін у різних сферах суспільного життя, "майбутнє" відволікає значні ресурси вже сьогодні, але ж бажаний результат може бути значно віддаленим у часі, тим більше – не гарантованим. Розв'язання даної суперечності пов'язане з вирішенням питань, що, без перебільшення, становлять предмет для окремого дослідження в теорії управління містом за такими напрямками:

- узгодження цілей та визначення якісних і кількісних критеріїв процесів функціонування і розвитку міста як соціально-економічної системи;
- пошук дійових методів раціонального ресурсного забезпечення всіх сфер життєдіяльності містосистеми;
- оптимізація зв'язків містосистеми із зовнішнім середовищем;

- розробка науково обґрунтованої концепції життєвих циклів містосистеми та на її основі – інноваційно-інвестиційних механізмів ефективного управління;

- та інші.

Стійке функціонування міста слід розглядати як нескінченний, циклічно повторюваний процес підтримки в "робочому стані" та постійної активізації усіх елементів і зв'язків містосистеми, наслідком чого є забезпечення повноцінної життєдіяльності міста. На перший погляд може видатися, що функціонування міста зводиться лише до забезпечення простого відтворення елементів містосистеми, відтак, немає ніякого відношення до розвитку. Проте це не так. Місто, як будь-яка соціальна система, завжди має потяг до розвитку. Для нього також є характерною об'єктивна закономірність щодо зростання задоволених потреб.

Разом з тим більшість фахівців вказують на обмежені можливості ринкових механізмів як дійових інструментів у розв'язанні основних суперечностей великого міста, що здатні забезпечити його стійке функціонування і розвиток [67; 93; 108]. І не випадково. Справа полягає в тому, що ринкова економіка так чи інакше прагне перетворити на товар усі загальноміські сфери, однак серед них переважають, як відомо, соціальна та екологічна сфери [65; 68; 161; 165-167], які мають високу суспільну, але низьку комерційну в ринковому розумінні значущість та цінність. Відтак, орієнтація виключно на ринкові механізми у вирішенні міських проблем приречена на неуспіх.

Можна наполягати і на тому, що вихід на шлях сталого функціонування і розвитку великого міста є малоімовірним без створення і впровадження інноваційно-інвестиційної парадигми політичних, правових, соціальних, економічних трансформацій [51; 72]. Йдеться про необхідність максимального використання здобутків науково-технічного прогресу в розробці міських програм, концепцій, стратегій. Застосування інноваційних підходів може стати важливим чинником розширеного відтворення якісних

змін в усіх сферах життєдіяльності міста та управління ним. Сучасна модель функціонування та розвитку міста передбачає безперервну погодженість дій у системі життєвих циклів усіх структурних елементів міста задля забезпечення оптимальної впорядкованості ресурсних потоків, їх формування та раціонального використання. Причому інноваційними технологіями охоплюється і соціальна сфера великої містосистеми та її свідомі, активні носії – населення міста. Отже, центр ваги в управлінні великим містом зміщується з переважаючої економічної доцільності у функціонуванні та розвитку на соціально-екологічну доцільність, з відповідною переорієнтацією акцентів щодо інвестиційної політики.

Упровадження демократичних засад децентралізації в управлінні містом вимагає застосування програмно-цільового управління [59], що дозволяє максимально ефективно використати можливості інноваційно-інвестиційної парадигми. Об'єкти інвестиційної підтримки повинні містити в собі потенціал диверсифікації, що має враховуватися як обов'язковий на стадії розроблення стратегічних програм та проектів. Конструювання ж черговості щодо спрямування інвестицій визначається тими сферами життєдіяльності міста, які гарантують отримання реального соціального ефекту у найближчому майбутньому.

Оскільки управлінські рішення стосовно напрямків та об'єктів інвестування приймаються органом муніципального самоврядування на основі наукової експертизи фахівців, можна наполягати на певних вимогах щодо інвестицій та інвестиційної діяльності:

- узгодженість інвестицій з інтересами міської громади та загальними цілями розвитку міста;
- безперервність, комплексність та системність інвестицій і інвестиційної діяльності;
- послідовність та узгодженість інвестування окремих сфер з усією сукупністю інвестицій у розвиток міста;

- відкритість для контролю, наділення населення міста правом контролю за процесом і наслідками інвестування;

- упровадження так званого "запобіжного інвестування" з метою створення "резервів" для адаптації містосистеми до змінних чинників внутрішнього та зовнішнього середовища тощо.

Разом з тим застосування програмно-цільового управління містом передбачає і певні взаємозалежності міських ресурсів щодо їх використання у процесі функціонування і розвитку, а саме:

- кожний окремий міський потенціал, ресурс має бути спрямований на забезпечення загального розвитку містосистеми;

- посилення взаємодії між різними потенціалами розвитку міста має здійснюватися не як звичайне додавання ресурсів, а як підвищення загального потенціалу, що набуває значення якісно нового потенціалу;

- кожний окремий потенціал повинен мати множину векторних спрямованостей щодо варіювання в його застосуванні;

- слід враховувати спроможність кожного ресурсу змінювати в часі і просторі свої сутнісні властивості;

- кожний окремий потенціал має розглядатися з точки зору його здатності до поділу, дифузії з іншими потенціалами [52].

Слід мати на увазі, що поняття "потенціал" має більш широкий зміст, ніж поняття "ресурс". Якщо під *ресурсом* (франц. *ressources*, від лат. *resurgo* – підіймаюсь, виникаю знову) щодо міста можна розуміти матеріально-технічні засоби, природні родовища, географічне положення, шляхи сполучення, соціокультурні та історичні цінності, фінансово-економічні можливості, конкурентоспроможність людських ресурсів на ринку праці, інтелектуальний чинник і т. ін., що їх можна використати у разі потреби для якісних змін у функціонуванні чи розвитку, то до *потенціалу* (від лат. *potentia* – сила) належить сам ресурс, в якості позитивного або негативного потенціалу. Стосовно міста – це, наприклад, екологічний

дисбаланс, не адаптованість громадян до ринкових відносин, низький рівень політичної культури в суспільстві, "білі плями" законодавства та ін.

У цілому, як ресурс, так і потенціал більш-менш вільно піддаються раціональному управлінському впливу щодо організованості, цілеспрямованості, змінності, адаптованості та ін. Звичайно, кожне велике місто може мати різну кількість різноманітних потенціалів та ресурсів, що залежить від змісту цілей і завдань, досягнення яких прагне міська громада. Однак, навіть зважаючи на це, міські ресурси доцільно класифікувати саме таким чином:

- не відновлювані, або ті, що вичерпуються, відтак, потребують особливого ставлення до себе (міські землі, історичні і культурні пам'ятки та ін.);
- відновлювані, або ті, що пов'язані з відтворенням (репродукція населення, відтворення техногенних систем та ін.);
- ресурси, використання яких призводить до суспільного зростання, саморозвитку, прогресу (науково-технічні, соціокультурні, інтелектуальні та ін.);
- ресурси стримування і попередження небезпек (ресурси для забезпечення продовольчої, екологічної, економічної, техногенної безпеки, безпеки здоров'я і життя людини та ін.).

Оскільки для великого міста є переважаючими слабо структуровані та неструктуровані проблеми, у процесі його функціонування і розвитку, як правило, виявляється дія непередбачуваних сил, що порушують стійкість міської системи, вносять у її життєдіяльність елементи невизначеності, "зламують" усталені функціональні зв'язки. Немає сумніву в тому, що ці сили утворюють особливі, так звані *дисипативні поля* містосистеми. А це означає, що містосистема піддається опису засобами принципово нового "бачення" світу та розуміння його розвитку, а саме – засобами синергетики [96; 103; 143-145].

Синергетика, як відомо, досліджує механізми самоорганізації, довільного виникнення, відносно стійкого існування (самодобудовування, самовідтворення) і саморуйнування макроскопічних упорядкованих структур, таких, наприклад, як велике місто. Самоорганізація має місце у відкритих, нелінійних системах, тобто у природних, людських та соціальних процесах, що можуть зводитися до єдиної "картини подій" і навіть описуватися засобами математичного формалізму [145].

Основними засадами синергетики є ідеї системності, цілісності світу, що самоорганізується в порядок із хаосу, спільності закономірностей розвитку об'єктів усіх рівнів, матеріально чи духовно організованих, глибинного взаємозв'язку хаосу і порядку, нелінійності в широкому її розумінні.

Синергетика повертає Універсуму простір і час, "втрачені" класичною наукою, реалізує гуманістичний контекст, дозволяючи знаходити оптимальні для людини "сценарії" життєдіяльності та шляхи розгортання подій як на рівні окремих культурних, економічних і політико-правових середовищ, так і на рівні глобальних, світових змін. Вона доходить до їх усвідомлення людиною задля оволодіння ними та їх контролювання і навіть, певним чином, раціонального управління процесами розвитку.

Класична концепція "вічності", стабільності "грішила" тим, що в ній, як зазначає І. Пригожин, не залишилось місця для унікальних подій, нестабільності і випадковостей, які є характерними для всякої суспільної цілісності [145]. У тому числі і для сучасної містосистеми. Нове світосприйняття ґрунтується на принципі "порядок на основі випадковостей" (*флуктуацій*), звертаючись до конструктивності хаосу, який "звичайно", "природно" організовує структуру, позбавляючи її всього зайвого у структурній організації (*дисипація*). Дисипативні процеси свідчать про складність, глибинність нелінійного, відкритого, нестійкого, але об'єктивно реального світу. Ці процеси не є руйнівними чинниками, як може видатися на перший погляд. Серед них: чинники зволікання актуальних управлінських

рішень, несправедливості щодо актів приватизації, джерела бюрократичних перепон тощо. Дисипативні процеси становлять необхідну іманентну властивість процесів самоорганізації соціальної системи, в даному випадку великої містосистеми.

Завдяки "гасінню", "знищенню" всіх небажаних елементів цілого, самотворення складних дисипативних структур сприяє, за умов верховенства права, реальних політичних свобод людини і громадянина, виведенню відповідних систем на такий стан стійкого функціонування і розвитку (*атрактор*), що завжди, за будь-яких умов у розвинутій, цивілізованій соціальності прямує до точки своєї біфуркації. Наближаючись до точки біфуркації, "синергетична" система знову має здійснити власний "вибір" між можливими напрямками розвитку. Дисипації можна порівнювати з вирішенням, розв'язанням, а не акумулюванням чи відволіканням від вирішення, складних суспільних суперечностей за участі громадськості, бізнесу та влади на засадах толерантної комунікації [103].

Особливої важливості тут набуває врахування в управлінні містом декількох суттєвих моментів.

По-перше, поблизу точок біфуркації зростає значення флуктуацій, відтак, посилюється роль і відповідальність окремих керівників на всіх рівнях системи управління містом, політичних партій, представників бізнесу, соціальних груп і суспільних організацій як випадковостей, що здатні виходити на макрорівень, коли нелінійна містосистема, міське середовище перебуває у стані нестійкості.

По-друге, лише резонансна дія флуктуацій, тобто їх узгодженість із внутрішніми властивостями системи, спричиняє ефективний вихід містосистеми на атрактор – власну "лінію" стійкого розвитку щодо досягнення стратегічної мети існування.

Необхідно враховувати й те, що випадкові резонансні дії флуктуацій, засновані на тупикових, утопічних ідеях, позанаукових концепціях, можуть і не відповідати власній "лінії розвитку" містосистеми, обтяжуючи останню

затяжною у часі і просторі нестабільністю, кризою. "Мозковий штурм" у розв'язанні проблем містосистеми, інтелектуальне наповнення цього процесу та залучення науковців завжди є не лише бажаним, а нагально необхідним.

По-третє, поблизу точок біфуркації будь-яка містосистема знаходиться в режимі "загострення", на межі хаосу, що мало б означати її прагнення до повного розпаду, анархії, але цього ніколи не відбувається в розвинутому, цивілізованому суспільстві. Виявляється, що поблизу кожної такої "точки загострення" міська структура позбувається "схильності до розпаду" завдяки втручанням знову ж таки малих флуктуацій, які спричиняють "руйнацію" усього дестабілізуючого і запобігають самознищенню містосистеми.

По-четверте, початкова неупорядкованість містосистеми, зокрема, в трансформаційному суспільстві, стає детермінуючим ресурсом за умов активного вкраплення, у вигляді соціально-економічних програм, в об'єкти цілепокладання – окремі елементи містосистеми – певних точок тяжіння, що виконують роль стимулів для функціонування та розвитку. Останні набувають вигляду резонансних цілей стосовно змін у життєдіяльності. Відтак, напрошується важливий методологічний висновок про те, що головним завданням суб'єкта управління містом у сучасному світі стає науково вивірене визначення таких привабливих стимулів, які б ініціювали самоорганізацію до розвитку конкретних, життєво необхідних підсистем великого міста, а також сприяли б створенню реальних можливостей диверсифікації, тобто розширенню здатності для його самоорганізації.

По-п'яте, лише активна, творча позиція суб'єкта управління великим містом, який користується і підтримує власною діяльністю довіру городян щодо стилю і змісту управління, здатна створювати відповідні умови для вибору найкращого, оптимального шляху функціонування і розвитку містосистеми. У відкритих складних соціально-економічних системах, якою вважається і велике місто, можуть бути потенційно закладеними, за одних і тих же основних параметрів системи, різні шляхи для еволюції. Наслідком цього методологічного висновку є не лише обов'язковість наявного варіанта

вибору стратегії розвитку, але й необхідність передбачення впливу негативних тенденцій чи сил, підвищення адаптивності містосистеми до дії флуктуацій.

По-шосте, містосистема є надзвичайно "чутливою" до ідей синергетики, адже для неї, як і для будь-якої складної соціальної системи, вважаються характерними:

- єдність стійкості і нестійкості (стійкість, усталеність виявляється у збереженні загального напрямку функціонування і розвитку міста, а нестійкість – у готовності містосистеми до позитивних і негативних змін);

- наявність флуктуацій, які обумовлені стохастичністю (від грец. *στοχασίς* – здогадка; випадковий, імовірнісний) міських процесів і які відхиляють вектор руху містосистеми чи її підсистем від завданих напрямків у стратегії розвитку;

- нерівноважність містосистеми, що виявляється у процесі її переходу від існуючого, наявного до стратегічно визначеного цільового стану, є обов'язковою передумовою самовдосконалення, саморозвитку, саморуху місто системи;

- нелінійність міських процесів виявляється у відсутності прямих залежностей між елементами містосистеми чи видимих, очевидних причинно-наслідкових зв'язків між окремими властивостями, фактами, явищами тощо, зокрема, між управлінським впливом і його наслідками (властивості нелінійності і вибіркості у складних контурах сфери управління містом виявляються в тому, що слабкі управлінські дії, потрапляючи в резонанс містосистеми, здатні або дати результат, який набагато перевершує очікуване, або поставити систему на межу руйнації; окрім того, існує вірогідність отримання певних ефектів і в інших, несподіваних для змін сферах, а не там, де впроваджувалось управлінське рішення).

Як наслідок, можна розглядати необхідність переходу від звичного, широко впровадженого за часів командно-адміністративної системи,

жорстко детермінованого і значною мірою дискретного прямого функціонального управління об'єктами великого міста до *проблемно-орієнтованого управління* великою й складною містосистемою з урахуванням імовірного характеру її розвитку, соціально-економічних та культурно-історичних процесів. Виникає нагальна вимога значного підвищення міри впорядкованості у сфері міського управління на основі уточнення і розширення масштабів використання *нормотворчої функції* органу муніципального самоврядування.

Функція нормування дозволяє здійснювати необхідний зв'язок між усіма систематизуючими компонентами: цілями, проблемами і ресурсами в управлінні містом. Зокрема, моделювання системи управління та апарату управління великим містом є можливим виключно на основі плідного використання цієї функції. Відтак, нормам і нормативам в міському управлінні повинна бути надана системність, що дозволяло б моделювати ситуації, які описують не лише початковий чи бажаний цільовий стан містосистеми, але й проблеми та суперечності як продукт невідповідності між цими станами. Наявність оперативних зв'язків між суб'єктом і об'єктом у процесі управління містом дозволяє динамічно реагувати на відхилення від установлених нормативних значень. Як приклад, недостатність за нормативами окремих ресурсів для досягнення певних цілей ставить перед міською владою завдання пошуку додаткових ресурсів або вимагає зміни методів та технологій досягнення цілей. Якщо ж усі ці варіанти виявляться неприйнятними, виникає необхідність у коригуванні цілей.

Нормотворча функція в управлінні містом дозволяє реалізувати завдання унормування сфери управління у формі обмежень, а також погодження потреб з реальними можливостями, упровадження засобів стимулювання, забезпечення виконання і ефективності управлінських рішень. Отже, нормотворча функція стосовно управління містом є важливим організаційним чинником, що встановлює чітко визначений порядок для об'єкта і суб'єкта управління; дозволяє встановити іманентний зв'язок між

цілями, програмами та критеріями їх оцінки, проблемами та методами їх розв'язання; сприяє визначенню меж, принципів та ресурсів самоорганізації та самоуправління містосистеми саме в тих сферах, де централізоване управління втратило чи поступово втрачає свою ефективність.

Організація і самоорганізація для великих і складних соціальних систем є категоріями різного роду. Управління великим містом ґрунтується на пошуку найбільш оптимального, раціонального й ефективного балансу між централізацією і децентралізацією з максимально припустимою свободою вибору змістовного навантаження управлінських рішень.

Самоорганізація так чи інакше є притаманною сучасним складним соціально-економічним містосистемам та знаходить своє віддзеркалення:

- у наявності впровадження обґрунтованих цілей і стимулів, що само по собі організує міську громаду та містосистему;

- у реальній можливості застосування нормотворчості для забезпечення необхідної свободи у виборі варіантів і методів реалізації управлінських рішень та форм самоорганізації;

- у забезпеченості переважною більшістю основних ресурсів для досягнення стратегічних і поточних цілей;

- у становленні дійових механізмів саморозвитку.

Таким чином, ураховуючи наведене, можна зробити такі концептуальні висновки щодо можливостей сучасної системи управління великим містом, яка має забезпечити:

- високу адаптивність містосистеми до динамічно змінюваних умов міського і зовнішнього середовища;

- стійкість, усталеність суб'єкта і об'єкта управління, у першу чергу, в надзвичайних ситуаціях, що постійно виникають у процесі життєдіяльності містосистеми;

- максимальне зниження рівня ризиків для містосистеми шляхом використання сучасних методик моніторингу, що дозволяють виявити

негативні фактори на ранніх стадіях формування проблем або актуалізувати позитивні фактори, доводячи прогностику до рівня нормативних імперативів;

- оптимальне поєднання концептуально суперечливих цілей функціонування і розвитку в умовах обмежених ресурсів;

- підвищення рівня щодо ефективного розв'язання загальноміських проблем на основі їх структуризації, наступної декомпозиції та ітерації процесів, що дозволяє виділити із складних проблем певну сукупність більш простих, одноразових, які можна успішно вирішувати наявними засобами та технологіями управління;

- широке впровадження методів системного аналізу і синтезу, теорії великих систем, сучасних напрацювань у сфері науки державного управління для обґрунтування та реалізації управлінських рішень.

РОЗДІЛ II.

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД У РОЗВ'ЯЗАННІ ПРОБЛЕМ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСТА

2.1. Сучасне місто як системний об'єкт управління

Індустріальна революція, що зробила перші кроки півтора століття тому, активно сприяла виникненню і стрімкому розвиткові великих міст.

Процеси *урбанізації* (франц. *urbanisation*, від лат. *urbanus* – міський; процес зростання міст і підвищення їх ролі в економічному та культурному житті суспільства) початку ХХ ст. призвели великі міста до кризи росту, пов'язаної, зокрема, з використанням неадекватних і неефективних моделей муніципального управління. Це, у свою чергу, спричинило виникнення конфлікту між масовим виробництвом і його інфраструктурним забезпеченням. І лише кінець ХХ ст. на Європейському континенті можна охарактеризувати як час домінування тенденцій до стійкого розвитку міст, коли з'являється стійке соціальне партнерство. Перехід до фази постіндустріального розвитку дозволив великим містам не тільки зберегти своє значення як центрів інтенсивного соціально-економічного і культурного зростання, але й стати джерелом нових орієнтирів цивілізаційного розвитку суспільства.

Прискорення науково-технічного прогресу та інтенсивні демографічні процеси, що є характерними для другої половини ХХ ст., стимулювали і якісні зміни внутрішніх складових, окремих містосистем, і швидке зростання їх кількості. Міста стали відігравати провідні ролі в розвитку як держав, так і цілих регіональних сегментів геополітичної карти світу. Фактично великі міста створили новий цивілізаційний феномен, властивий індустріальній стадії розвитку людського суспільства, що одержав назву мегаполіса.

Подібний сценарій розвитку тією чи іншою мірою характеризує долю великих міст Західної Європи та Америки. На території сучасної України виникнення великих міст відбувалося за іншим сценарієм. Перехід Російської

імперії у кінці XIX ст. – на початку XX ст. до індустріальної моделі урбанізації був запізнлим, повільним і суперечливим.

Перед першою світовою війною сформувалось лише декілька великих міст, що відповідали вимогам різноманітності, концентрації виробництва та інтенсивності міського життя, а саме: Санкт-Петербург, Москва, Київ, Одеса, Рига. Але, на відміну від Заходу, міста в "дореволюційній" Росії не стали "інкубаторами" сучасного виробництва, нової соціально орієнтованої інфраструктури і міського укладу життя як культурного і цивілізаційного феномена.

Інтенсивна індустріалізація, що стартувала в СРСР у 20-і рр. XX ст., суттєво форсувала розвиток технологічних складових промислового виробництва, але не супроводжувалась настільки ж швидким просуванням у сфері соціального і культурного розвитку.

В умовах економіки мобілізаційного типу виникнення міст було найчастіше поєднане зі створенням нових підприємств, галузевим розвитком господарського комплексу країни. Міста в подібній ситуації розглядались Держпланом СРСР не як конкретна соціально-економічна й історико-культурна реальність, а виключно у вигляді "соціального цеху підприємства", тобто розвиток міста обумовлювався перспективою розвитку конкретного підприємства. Як наслідок, фактично не враховувались внутрішні потреби й природні тенденції розвитку міста, що так чи інакше було складним соціальним організмом, не використовувався в повному обсязі внутрішній потенціал міського розвитку. Проте система, що діяла на той час, була досить логічною, оскільки практично всі матеріальні та організаційні ресурси було зосереджено у державі. Держава не тільки вибирала шлях розвитку міста, але й цілком забезпечувала рух у відповідному напрямку.

Треба мати на увазі і те, що індустріалізація відбувалась на тлі кризи західної індустріальної моделі розвитку. Проте, і в Радянському Союзі монтувалась структура технологічного укладу, що вже відживав, як парадигма ліберального, демократичного суспільства. Він був органічним

елементом військово-промислового комплексу і надалі не зміг переорієнтуватися на споживчі та соціальні запити цивільного населення.

Таким чином, у СРСР напередодні "інформаційної революції", яка охопила Захід, склались глибокі розриви між процесами індустріалізації та урбанізації, з одного боку, з іншого – між технологічним укладом на основі екстенсивної індустріалізації і "тиском" кардинальних змін у розвитку світової економіки. Недосяжними для освоєння в "соціалістичному суспільстві" виявились більшість постіндустріальних технологій – інформаційних, управлінських, сервісних, виробничих. Мілітаризація народного господарства призвела до того, що високовитратний і ресурсоємний військово-промисловий комплекс країни об'єктивно став гальмом її переходу до постіндустріального розвитку.

Ситуація у сфері управління життєдіяльністю і розвитком міст, насамперед великих, додатково ускладнювалась низкою суттєвих чинників, а саме:

- міста позбавлялись власних основ і механізмів управління, що замінялось централізованим галузевим плануванням;
- в арсеналі соціально-політичних наук були відсутні розробки засадничих принципів і рекомендацій щодо управління об'єктами складної соціально-економічної природи (міста, регіони, держава); державознавство і правознавство залишили без уваги феномен ХХ століття – велике місто;
- за всі роки "соціалістичного" минулого не було прийнято жодного закону, спрямованого на регулювання найскладніших правовідносин у процесі розвитку міст і містосистем.

Разом з тим, зміни у складності устрою сучасного міста в цивілізованому суспільстві, процеси диференціації його структурно-функціонального змісту вимагають нових, якісно інших підходів щодо розуміння ролі міста в сучасному світі, принципів його організації як цілісного соціально-економічного організму, побудови ефективних моделей управління його функціонуванням та розвитком.

Можливо лише в останнє десятиліття нової української історії до науковців та управлінців-практиків приходить усвідомлення особливої ролі місцевого самоврядування у процесі будівництва демократичної та правової держави, визнання важливості акценту на стабільному соціально-економічному розвитку великих міст як запоруки стабільного і прогнозованого територіального розвитку держави. Великі українські міста, без перебільшення, виступають опорними точками територіального розвитку країни, адже саме у великих містах:

- виробляється основна частина національного продукту, крім того, вони є центрами конкурентоспроможної промисловості, високих промислових і гуманітарних технологій, донорами регіональних і національних бюджетів;

- приймаються стратегічно важливі для країни рішення, відбуваються знакові політичні події;

- у них сконцентровано основні інформаційні та управлінські ресурси, людський і культурний капітал, зважаючи на який може проектуватися майбутній розвиток всієї країни;

- відбуваються формування і розвиток сучасної міської культури, без якої неможливий перехід до постіндустріальної фази цивілізаційного розвитку;

- сконцентровано ділову та інтелектуальну активність, також вони мають найбільш розвинену транспортну, телекомунікаційну, фінансову інфраструктуру.

Врешті-решт стає зрозумілим, що реалістична та ефективна політика управління країною є по своїй суті реалістичною та ефективною політикою управління великими містами. Україна на сучасному етапі свого становлення як незалежна, демократична, правова та соціальна держава потребує не просто наявності певної кількості великих міст з розвиненими господарсько-економічною та інфраструктурно-комунікаційною сферами, прийнятним рівнем життя городян і високим рівнем міської культури. Необхідно

спланувати і використати наявний потенціал соціально-економічного росту великих українських міст як просторово-територіальних точок інтенсивної життєдіяльності сучасної людини, сконцентрувати зусилля різних рівнів влади на побудові в єдиному управлінському просторі держави тієї "каркасної" мережі великих міст, спираючись на яку, можна гарантувати гідне майбутнє та прогнозований розвиток країни. Проте слід визнати, що в Україні усвідомлення необхідності формування подібної мережі сучасних міст, які можна вважати базовою характеристикою розвиненості суспільно-державних інститутів, ще не відбулося. Відтак, є цілком реальною можливість упровадження застарілої моделі розвитку з одним фінансово-політичним центром та одним містоутворюючим полюсом. Зрозуміло, що наслідки реалізації такої моделі були б катастрофічними. Зокрема, з подібною проблемою зіткнулись більшість європейських країн після II Світової війни.

Великі міста все більше виявляються інтегрованими у процеси забезпечення діяльності транснаціональних корпорацій, що вимагають гнучких, високоадаптивних мережних форм організації та управління. Сучасний мегаполіс поступово стає місцем не тільки нових перспектив і можливостей для суспільного поступу в цілому, але й нових обмежень і регуляторів. Не випадково в останні десятиліття розвинені країни світу прийшли до розуміння особливої ролі великих міст у процесі розвитку держави. Беззаперечним доказом цього стало визнання Європейським співтовариством міської політики як гаранта збалансованого територіального розвитку країни.

У цілому, стійка тенденція урбанізації викликає як позитивні, так і негативні наслідки. Це стосується, зокрема, динамічного збільшення чисельності населення як у світі в цілому, так і у великих містах зокрема (табл. 2.1).

Отже, збільшення чисельності населення та територіальне розширення є постійними зовнішніми ознаками розвитку міст. Проте це не можна

розглядати як випадкові або тимчасові чинники. Навпаки, вони є, на думку переважної більшості фахівців, закономірним проявом сучасного процесу урбанізації, що безповоротно призводить не тільки до збільшення розмірів, але й до суттєвого ускладнення всієї функціонально-просторової організації міста [156].

Таблиця 2.1

Динаміка зростання міського населення

№	Роки	Міське населення, млн. осіб	Частка до всього населення світу, %
1	2	3	4
1	1850	81.0	6.0
2	1900	224.0	14.0
3	1950	729.0	29.0
6	2000	3190.0	51.0
7	2015 (прогноз)		>55.0

Ця тенденція властива не лише розвиненим країнам Заходу, а й республікам колишнього СРСР, на території якого впродовж ХХ ст. поступово та безупинно зростає частка міського населення (рис. 2.1).

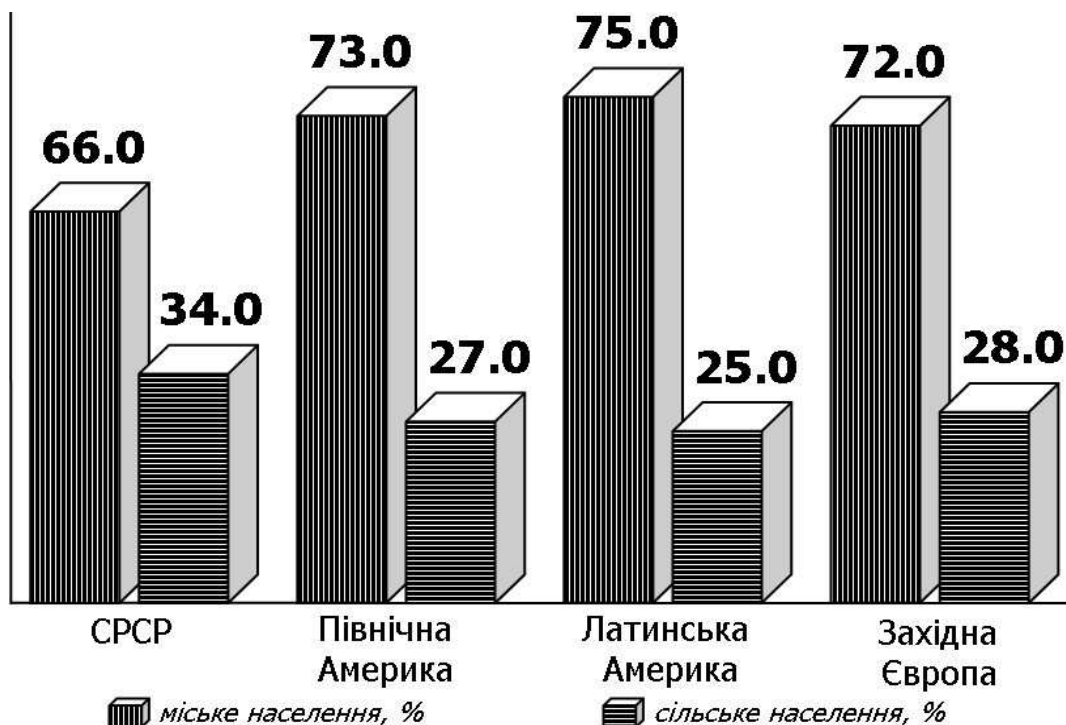


Рис. 2.1 – Частка населення в окремих регіонах світу станом на 1991 р.

На сьогодні більша частина населення України також проживає в містах. Кількість міського населення, за результатами Всеукраїнського

перепису 2001 року, склала 32 млн. 574 тис. осіб (67.2%), сільського – 15 млн. 883 тис. осіб (32.8%). Порівняно з 1989 роком, міське населення зменшилось на 2.0 млн. осіб, але співвідношення між міським і сільським населенням протягом останніх двох переписів залишилось практично незмінним. У цілому, на 20 одиниць збільшилась кількість міст і у 2001 році становила 454. Для України загалом характерна висока густина міського населення (80 осіб/км²). Найбільш густозаселеними є східні індустриальні області, де цей показник перевищує позначку 90 осіб/км² [152].

Усі міста пострадянського простору за принципом їх утворення та розвитку в недалекому минулому можна розділити на чотири основні категорії:

- міста, які розвивались звичайним природним шляхом;
- міста, що спеціально будувались та розвивались за рішенням державних органів;
- міста військово-промислового комплексу;
- міста – центри видобувної промисловості (вугільної, газової та ін.).

У законодавстві не визначались чіткі критерії щодо кількісної класифікації міст, однак звернемося до останніх публікацій: малі міста – до 50 тис. осіб, середні – 50–100 тис. осіб, великі – 100–250 тис. осіб, крупні – 250–500 тис. осіб, надкрупні – 0,5–1 млн. осіб і міста-мільйонери або мегаполіси – понад 1 млн. осіб.

Уточнимо, що таке мегаполіс.

Мегаполісом вважається велике місто, де мешкає понад 1.0 мільйон громадян, з розгалуженою дво- або триланковою державно-муніципальною структурою влади та управління життєдіяльністю міста.

Як правило, виділяють такі характерні ознаки міста-мегаполіса:

- надвелика кількість і концентрація населення;
- значна площа міської території;
- наявність звичайних тенденцій до зростання, саморозвитку міста;
- добре розвинена інфраструктура міського господарства;

- наявність правових засад, що забезпечують формування для міста власних нормативних актів;

- розвинуті соціально-економічні стосунки (регіональний центр бізнесу, великий транспортний вузол і т. ін.);

- активне соціально-культурне середовище.

Великі міста, як і регіони, належать до класу великомасштабних систем, що характеризуються комплексною взаємодією елементів системи, розосереджених на значній території, і вимагають для свого розвитку істотних ресурсних витрат. Отже, велике місто має певні "системні" властивості, основними з яких є такі:

- необоротний характер розвитку, тобто інтегральні характеристики, що визначають "вихідний" продукт системи в цілому, не зменшуються у процесі розвитку;

- розмитість меж, тобто у процесі розвитку склад елементів системи і характер їх взаємозв'язку як між собою, так і з зовнішнім середовищем істотно змінюється (зокрема, територія, що охоплюється системою, може розширюватися за схемою: місцевий – регіональний – глобальний масштаби);

- тісний взаємозв'язок з іншими великомасштабними системами і з навколишнім середовищем;

- комплексний характер управління;

- значні витрати ресурсів і часу на проектування і розвиток;

- відносна усталеність, тобто невеликі відхилення в параметрах функціонування окремих елементів та їх взаємозв'язку суттєво не впливають на функціонування системи у цілому [181].

Уявлення про велике місто як об'єкт управління є обмеженим, акцентованим переважно на адмініструванні. Річ у тім, що за такого підходу велике містоформування, з позицій суб'єкта управління, як правило, вважається сумою окремих сфер, властивості яких так чи інакше характеризуються функціональними залежностями від кількості міського населення. Звичайно, можливість використання в даному випадку

математичного формалізму не може не приваблювати. Проте, міські процеси часом виявляють ознаки системних причинно-наслідкових зв'язків, що породжують явища і проблеми, які "випадають" зі сфери впливу муніципального управління. Це означає, що сучасна містосистема є соціально-економічною системою, якій притаманні:

- самоорганізація;
- внутрішня здатність і прагнення до динаміки;
- обов'язковий характер необхідності управління розвитком системи;
- відсутність суб'єкта усередині системи і поза нею, який би мав ресурси, достатні для монопольного управління системою.

Теорія "адміністрування", або, як її ще називають, "класична теорія управління" більш-менш об'єктивно описує ситуації, в яких чітко визначено основних учасників процесу управління – відповідні об'єкт і суб'єкт та основні елементи цього процесу – керівний вплив, зворотний зв'язок, контур управління тощо. Спроба ж використати так звану класичну теорію для організації управління сучасним великим містом наштовхується на низку перешкод:

- проблема співвідношення "об'єкт-суб'єкт" за реалізації самоврядування в системі, здатній до самоорганізації. У термінах теорії соціального управління маємо ситуацію, коли об'єкт управління водночас є і суб'єктом управління;

- проблема дефіциту ресурсів управління. Для того щоб одержати бажаний результат від управлінського впливу, потрібні певні ресурси: матеріальні, фінансові, інформаційні, організаційні. Немає сумніву в тому, що сьогодні жоден з можливих суб'єктів управління великим містом не має ресурсів, достатніх для монопольного впливу на визначення перспектив муніципального розвитку;

- проблема порога прогнозу, пов'язана з активністю самоорганізованої системи. Результатом цього є непередбачуваність або імовірнісний характер

прогнозу поведінки системи за умов впливу на неї певної множини різноманітних чинників.

Розвиток будь-якої самоорганізованої системи, з погляду загальної теорії управління системами, може здійснюватися у двох різних формах. Перша, яку називають еволюційним розвитком, не вимагає будь-якого управління. Система спонтанно змінюється, розвивається під впливом сполучення зовнішніх умов і внутрішніх тенденцій. Друга форма, яку можна назвати ініційованим розвитком, є характерною для випадків, коли система істотно змінює свій стан під впливом зовнішнього суб'єкта, суттєвих змін зовнішнього середовища або внаслідок акумульованих еволюційних змін, що потребують докорінних якісних змін стану системи. Саме за даної форми розвитку зростає роль конкретних управлінських рішень. Технологія їх застосування вимагає, з одного боку, наукового опрацювання проблем великомасштабних самоорганізованих систем, з іншого – організації практичних управлінських дій. Парадокс полягає в тому, що ці проблеми управління великим містом майже нерозв'язні без розуміння закономірностей поведінки самоорганізованих систем, у той час як їх з'ясування можна вважати малоімовірним без урахування проблем конкретної системи [107].

У цілому, управління великим містом – це управління насамперед подіями, що відбуваються в ньому, уміння їх прогнозувати та доцільно використовувати. Урахування всіх можливих чинників, які так чи інакше впливають або можуть впливати на процеси управління містом, передбачає упровадження нового науково-управлінського підходу до великого міста як складної соціально-економічної системи, системного об'єкта управління.

Загалом, ідея системного підходу щодо дослідження та проектування міста природно виникає у процесі вирішення практичних завдань сучасного містобудівництва. Свого часу один із засновників загальної теорії систем Л. фон Берталанфі відносив управління містом, міське планування до числа невідкладних проблем, що потребують використання системного підходу. У

дослідженнях сучасного міста все більшого значення набуває змістовне навантаження понять "зростання", "зміна", "ієрархічна структура" та ін. Окрім того, яке б з численних визначень поняття "система" не було покладено в основу дослідження і який би зміст не вкладався у саме слово "місто", органічна цілісність міста як системи та високий ступінь взаємопов'язаності його складових незмінно залишаються очевидними і дозволяють віднести місто до розряду системних об'єктів [156].

Сучасне місто може слугувати класичним прикладом "організованої складності", для вивчення якої необхідний міждисциплінарний підхід. Загальний стан системних досліджень міста ще й досі не відповідає як методологічним можливостям, зазначеним у загальнотеоретичних роботах з системного підходу, так і рівню завдань удосконалення управління містом [156].

Системне дослідження сучасного великого міста потребує уточнення, конкретизації певних науково-методологічних концептів, тобто базових методологічних положень. Це стосується, зокрема, з'ясування ролі суб'єктивних і об'єктивних чинників у розвитку великих міст.

Об'єктивною необхідністю в умовах трансформації української економіки до цивілізованих ринкових відносин є політико-адміністративна реформа в державі, у тому числі і створення дійової системи місцевого самоврядування.

Суб'єктивні чинники стосуються невідповідності стихійно сформованих на місцях систем управління вимогам демократичної, правової, соціальної держави, відсутністю науково обґрунтованих, раціонально вивірених методів прийняття управлінських рішень і ресурсного забезпечення нових, якісно інших управлінських завдань, що постають сьогодні перед ОМС.

Зазначені чинники зумовлюють неможливість виконання належним чином покладених вітчизняним законодавством на ОМС функцій з вирішення питань місцевого значення і задоволення життєвих потреб

населення. Отже, виникає складна проблема практики ефективного функціонування великого міста, яка полягає у невідповідності результатів функціонування системи управління завданням задоволення життєвих потреб міського населення. Вона набуває особливої гостроти на тлі недостатнього наукового осмислення стратегій виведення міст на шлях стійкого прогнозованого розвитку.

Дослідження закономірностей поведінки складної самоорганізованої системи, якою є сучасне велике місто, з метою вирішення проблем управління його функціонуванням і розвитком, має враховувати і його специфічні особливості як конкретної адміністративно-територіальної одиниці або системи. Йдеться про особливу роль для сучасної Української держави обласного центру, що так чи інакше потребує задіяння всіх відомих і можливих "проектів управління", тобто вимагає від ОМС виявлення здатності щодо мистецтва керування муніципальною системою.

Можна наполягати на існуванні різних рівнів "проектів управління", враховуючи основні положення теорії систем стосовно ієрархічної структуризації систем управління, ознак виділення рівнів ієрархії, цілей та інших принципів, що створюють ієрархію, а саме: концептуального, стратегічного та поточного управління. Не буде перебільшенням твердження, що в умовах трансформаційних змін у суспільстві "муніципальний уряд" не лише тяжіє до виключно поточного управління, а фактично "поринає" у вирішенні поточних проблем життєзабезпечення міста. Безперечно, такий підхід рано чи пізно призводить до повного занепаду і соціальної системи в цілому, і системи управління нею. Необхідними і достатніми передумовами для функціонування і сталого розвитку великого міста можна вважати:

- забезпечення методологічної перспективи безкризового і стійкого розвитку міського соціуму;
- визначення основних складових та суттєвих параметрів концепції сталого функціонування і розвитку міста;

- урегулювання взаємодії різних сил внутрішньої та зовнішньої природи, з орієнтуванням їх на розвиток позитивних і запобігання негативним тенденціям;

- опрацювання і впровадження механізмів, що стимулюють пошук нових та ефективного використання наявних міських потенціалів, насамперед інтелектуальних, тобто тих, що сприяють саморозвитку і самовідтворенню.

До окремих науково-методологічних концептів можна віднести й поняття загального та проблемного управління.

Загальне управління великими містами зумовлене необхідністю вирішення загальних питань місцевого значення, тобто виконання передбачених законодавством функцій муніципального самоврядування із задоволення життєвих потреб населення адміністративно-територіальної одиниці. У сучасних умовах функціонування будь-якої адміністративно-територіальної одиниці загальне управління пов'язане з вирішенням соціально-економічних проблем і є загальним соціально-економічним управлінням.

Проблемне управління великим промисловим центром пов'язане з необхідністю спеціального вирішення одного з найбільш гострих питань місцевого значення. Конкретне велике місто звичайно має певну множину проблем і вимагає сполучення декількох видів проблемного управління [147-149]. У цьому випадку один із видів проблемного управління зазвичай є провідним, тобто домінує. Саме він визначає основні особливості функціонування й управління конкретним великим містом.

Отже, спробуємо з позицій зазначеного раніше звернутися до аналізу управління містом Харковом як індустріальним українським мегаполісом [16-19; 21-45; 118; 151; 187] та виявити найбільш гості проблеми його функціонування і розвитку.

Роль міста Харкова як центра інтеграції Сходу України найбільш чітко проявилась після 1991 року. У період розпаду СРСР Харків зумів зберегти і

акумулювати наявні потенціали, що дозволило місту функціонувати протягом деякого часу виключно на внутрішніх ресурсах.

У період посиленого впливу фінансового та інтелектуального капіталу керівництво міста доклало максимум зусиль для того, щоб зберегти статус міста як промислового, науково-технічного, культурно-освітнього центру. У найбільш складний період реформ (1991–1996 рр.) місто продовжувало відігравати роль опорної конструкції, своєрідного гаранту стабільності соціально-економічних процесів, що відбувалися на сході країни, формуючи темп і напрямок розвитку не тільки власного регіону, але й сусідніх областей: Полтавської, Сумської, Луганської.

Історично ця обставина пояснюється специфікою соціально-економічного розвитку Харкова, безпосередньо пов'язаною з його вигідним географічним положенням як транспортного вузла спочатку в Російській імперії, а потім і в Радянському Союзі.

Однак, в нових умовах майже весь спадок минулого викликав негативні наслідки. Перед Харковом постала реальна загроза поступової втрати своєї стратегічно важливої позиції у транспортній системі країни. Істотними деструктивними чинниками стали ізоляціоністська політика попереднього керівництва України відносно колишніх союзних республік, реальні дії Росії з відторгнення української економіки, активне зведення прикордонних і митних бар'єрів. Усе це призвело до серйозних "обвальних" змін у найбільш розвинених секторах економіки України, у тому числі у промисловому секторі Харкова. Зверніть увагу, наприклад, на те, які зміни відбулися у структурі промислового виробництва Харківської області у 1990-2005 рр. (рис. 2.2).

Тісні зв'язки промислового сектора міста з багатьма підприємствами і об'єднаннями колишніх союзних республік виявились розірваними.

Для Харкова, як і для багатьох інших вітчизняних індустріальних мегаполісів, характерна висока питома вага військово-промислового комплексу у промисловому і науково-технічному секторах міста.

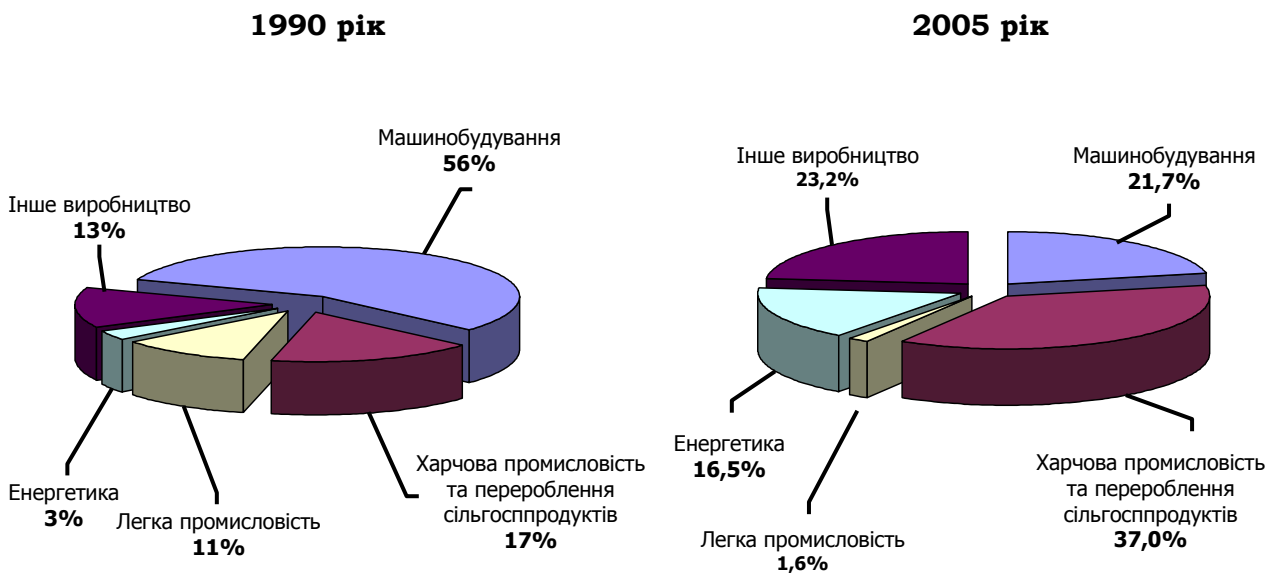


Рис. 2.2 – Зміни у структурі промисловості Харківської області

В останні декілька років обговорювалась ідея реанімації військово-промислового комплексу. Але необхідно враховувати, що виробництво сучасної військової техніки потребує високих сучасних технологій, вимагає значних стабільних витрат тільки на власний розвиток і збереження своєї конкурентоспроможності. Таке виробництво може існувати як "верхівка айсберга", що спирається на могутній загальноекономічний потенціал країни. Перевернути цю піраміду – створити сучасний військово-промисловий комплекс на фундаменті відсталого економіки, а тим більше забезпечити за рахунок воєнної промисловості її "самоконверсію" – неможливо.

Для виробничого сектора міста є також характерним промисловий "гігантизм". Висока вартість основних фондів, громіздка інфраструктура, що тривалий час створювалась в умовах відомчого характеру розвитку підприємств, – усе це вкрай обмежує мобільність і можливість адаптації багатьох великих підприємств міста до ринкових умов, знижує їх цінність як потенційних об'єктів приватизації, вкладання інвестицій.

І лише з 1997 року у промисловості Харкова відбуваються позитивні зрушення, а в останні роки встановлюється і зберігається стійка позитивна динаміка щодо зростання обсягів випуску промислової продукції. Проте проблемою залишається повільний темп якісних змін у промисловості та

збільшення кредиторської і дебіторської заборгованості підприємств, понад половина з яких є збитковими. Негативно також впливають на роботу промисловості міста:

- низька внутрішня кооперація виробничої діяльності промислових підприємств;
- недосконала податкова система, що "вимиває" обігові кошти у виробників;
- високий знос основних виробничих фондів;
- низька інвестиційна привабливість підприємств і високі процентні ставки за кредитами комерційних банків;
- відсутність єдиної системи і критеріїв надання державної допомоги суб'єктам господарювання;
- відсутність законодавчої бази, необхідної для забезпечення промисловості довгостроковими кредитами через лізингові компанії;
- низький рівень державної підтримки галузевої науки;
- відсутність фінансування держзамовлення і державних галузевих програм [33].

Розвиток підприємництва також залишається все ще на недостатньому рівні для створення ефективного конкурентного середовища. За результатами моніторингу, з погляду самих суб'єктів підприємництва, існує низка проблем, що перешкоджають активному розвитку малого і середнього бізнесу, серед яких:

- високі виробничі витрати;
- низька платоспроможність споживачів;
- практична відсутність державної фінансової підтримки;
- недостатня кількість обігових коштів у грошовій формі;
- не вигідні умови запозичення капіталу;
- недостатня кількість об'єктів інфраструктурної підтримки підприємництва [33].

Але незважаючи на це продовжує збільшуватися інтерес іноземних і внутрішніх інвесторів до міста. У рейтингу інвестиційної привабливості за обсягами залучених інвестицій Харків з року в рік покращує власні показники та стабільно входить до п'ятірки міст-лідерів в Україні. Водночас існує низка проблем правового і організаційного характеру, що стримують створення максимально сприятливих умов для інвестування іноземного капіталу в місто. Серед них:

- відсутність чіткої системи надання прав і гарантій інвесторам;
- недостатній рівень розвитку ділової інфраструктури;
- нестабільність і суперечливість законодавства та нормативного регулювання на державному і місцевому рівнях.

Ще один важливий чинник, потенційно здатний істотно знизити транспортне значення Харкова, з'явився ще за часів СРСР – це збільшення ролі повітряних перевезень. Головні повітряні маршрути донедавна обминали Харків, і харківський аеропорт, на відміну від залізничного вузла, завжди залишався другорядним у системі повітряних комунікацій України, відтак, не розглядався як перспективний об'єкт міського розвитку.

Разом з тим, у Концепції розвитку авіаційного транспорту України роль харківського аеропорту актуалізується, адже він, згідно з Концепцією, займає таку ж позицію, як аеропорти Львова, Одеси, Донецька, Дніпропетровська і Сімферополя (табл. 2.2). За сучасною класифікацією його можна вважати аеропортом II класу з відкритим пунктом пропуску через державний кордон та аеродромом класу Б. Його максимальна пропускна спроможність становить 800 тис. осіб на рік. Однак частина споруд аеропорту за своїми потужностями не відповідає нормам технологічного проектування і не може забезпечити відповідний обсяг пасажиропотоку.

Необхідний обсяг інвестицій для реконструкції аеропорту у 2004 році становив 200 млн. дол. США та мав бути спрямований на вирішення таких завдань (рис. 2.3).

Доходи міського бюджету Харкова на 2004 рік склали понад

півмільярда гривень, тобто знадобилось щонайменше два з половиною річні бюджети, щоб забезпечити у повному обсязі фінансування тільки цього проекту.

Таблиця 2.2

Порівняльні характеристики аеропортів станом на 2004 р.

№	Аеропорт	Пропускна спроможність, тис. пас./рік	Відстань від Харкова, км
1	2	3	4
1	Донецьк	150.0	250
2	Дніпропетровськ	200.0	250
3	Запоріжжя	70.0	300
4	Белгород (Росія)	60.0	80
5	Харків (план)	300.0	-

Стає зрозумілим, що бюджетні ресурси міста не в змозі забезпечити фінансування цього і низки інших ключових проектів і програм, необхідних для повноцінного функціонування сучасного великого міста.

І тільки завдяки доленосному рішення виконкому УЄФА щодо проведення в Україні і Польщі фінальних матчів чемпіонату Європи з футболу 2012 року, у Харкова уперше за всі роки української незалежності з'явилась реальна можливість реконструювати не тільки аеропорт, але й значну частину транспортної інфраструктури міста. Зрозуміло, подібні "подарунки долі" є виключенням, винятком, а не правилом у справі функціонування і розвитку українських міст.

Міська влада не мала і не має необхідного обсягу фінансових засобів, які можна було б спрямувати на масштабні проекти, програми (метрополітен, житлове будівництво і т. ін.), і переважно обмежується, у кращому випадку, підтримкою життєздатного стану містосистеми. Великі надії на місцях покладались на зміну ситуації у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України. Планувалось, що з його прийняттям у вітчизняних міст, у першу чергу великих промислових центрів, з'явиться реальна можливість виступити повноправними учасниками бюджетного процесу на державному рівні та змінити ситуацію у сфері бюджетного фінансування в напрямку розвитку міст.

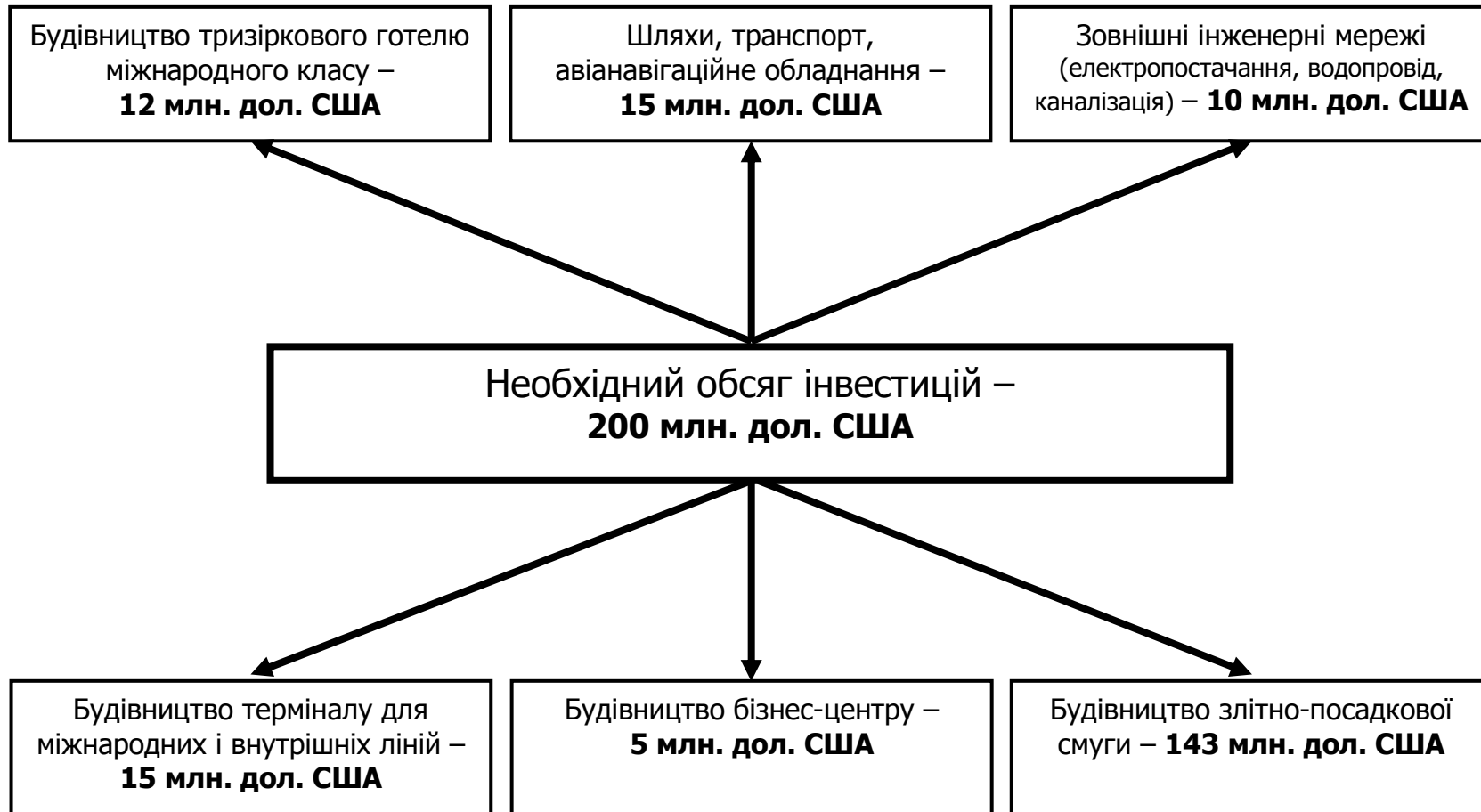


Рис. 2.3 – Бюджет реконструкції Харківського аеропорту станом на 2004 р.

Стабільно доходна частина місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті України складає близько третини [106].

Необхідно зазначити, що істотну частку витрат міських бюджетів становлять витрати ЖКГ. Зокрема, квартплата практично в усіх країнах світу "з'їдає" досить велику частку доходів населення. Однак якщо у городян в економічно розвинених країнах залишаються ще значні кошти для задоволення інших потреб, то у мешканців українських міст, навпаки, незважаючи на значне дофінансування комунальних послуг, включаючи сплату за житло за рахунок міського бюджету, майже не залишається коштів для оплати інших життєво важливих потреб [148].

Водночас фахівці відзначають тенденцію, властиву для всіх великих міст колишніх союзних республік: починаючи з 1991 року бюджет розвитку міста майже перестав існувати. Впродовж двох десятиліть великі міста знаходяться в ситуації, коли основні статті видатків міських бюджетів складають ЖКГ, транспорт, соціальний захист, займаючи у структурі витрат більшу частину. Фактично, це бюджети тільки поточного утримання.

При цьому необхідно зазначити, що ЖКГ на сучасному етапі є найбільш технічно відсталою галуззю міського господарства з великою кількістю проблем, що останнім часом особливо загострилися. Найбільш гострою є проблема ремонту житлових будинків, що знаходяться в комунальній власності територіальної громади міста, ремонту основних конструктивів, у першу чергу покрівель і ліфтів. Складний фінансовий стан підприємств галузі та відсутність достатніх капітальних вкладень у їх розвиток не дозволяють робити необхідне переоснащення і модернізацію виробництва. Високий рівень аварійності мереж (знос основних фондів в середньому складає понад 50.0%) призводить до ще більш значного зниження якості послуг, а низька ефективність комунікаційних систем – до значних втрат енергоресурсів. Істотні енерговитрати припадають на зношені комунікації житлового фонду та енергоємний виробничий сектор. Проблема ускладнюється відсутністю ефективної системи контролю за споживанням

енергоносіїв, що у форматі великого промислового міста суттєво ускладнює належне проведення політики з енергозбереження [151].

Практично не скорочується кількість старих житлових будинків на території міста. Проблема відселення з них залишається, як і раніше, напруженою. Житловий фонд потребує додаткових коштів для його утримання й забезпечення безпечного проживання.

Ситуація, що склалась в житловому будівництві міста, підтверджує, що ані міський, ані державний бюджети не в змозі забезпечити щорічне необхідне збільшення його обсягів. У той же час проблема забезпечення житлоплощею сімей, що потребують поліпшення житлових умов, завжди була однією з найбільш гострих соціальних проблем міста і особливо є такою зараз.

Вимагає свого термінового вирішення і проблема підтоплення житлових масивів внаслідок підйому ґрунтових вод, що відбувається в ряді районів міста, особливо по річищах. На сьогодні у зонах підтоплення знаходиться понад 5 тис. гектарів забудованих територій. У цілому, підтоплені та потенційно підтоплені території складають 13.6 тис. гектарів, або 45.0% від загальної площі міста [151].

Як уже зазначалося, гострою залишається проблема несплати споживачами отриманих комунальних послуг та обмежені можливості місцевих бюджетів, що не дозволяють у повному обсязі компенсувати комунальним підприємствам втрати від надання послуг споживачам пільгових категорій та нарахованих населенню субсидій.

Рівень оплати житлово-комунальних послуг безпосередньо пов'язується з показником економічної заможності населення, який, у свою чергу, залежить від рівня заробітної плати. На тлі щорічного підвищення заробітної плати досить складною залишається ситуація у сфері зайнятості міського населення.

Сучасний стан зайнятості населення характеризується як перерозподілом трудових ресурсів між сферами економічної діяльності, так і

зростанням чисельності населення, не зайнятого економічно корисною діяльністю.

Підвищення життєвого рівня городян дещо згладило гостроту демографічних кризових явищ у місті.

З 1992 року чисельність населення міста скорочувалась як за рахунок природного зменшення, так і внаслідок міграційного руху, що повністю відповідало загальнонаціональній тенденції [151; 152].

Зменшується в місті кількість шлюбів і збільшується кількість розлучень, що, у свою чергу, впливає на уповільнення процесу відтворення населення.

Однак останні декілька років поспіль у місті відзначається позитивне сальдо міграції за рахунок переважно мігрантів працездатного віку. Крім того, хоча і незначно, але скорочується коефіцієнт природного зменшення населення.

Ще дві ключові проблеми вітчизняних великих промислових центрів пов'язані з транспортом та екологією.

Збільшенню території адміністративно-територіальної одиниці має відповідати вдосконалення транспортної інфраструктури, що, у свою чергу, визначає реально можливі масштаби територіального поселення.

Проблема транспорту посідає ключове місце в сучасному містобудуванні. Показник часу, витраченого на пересування у громадському транспорті до місця роботи, є кількісною оцінкою всієї структури плану міста. Збільшення відстаней, що їх необхідно постійно долати, в умовах розвитку міських територій може бути компенсовано лише збільшенням швидкості пересування. Час пересування виявляється одним із вирішальних чинників для мешканця великого сучасного міста, який безпосередньо впливає на вибір городянином місця проживання, роботи чи відпочинку [33].

Збільшення "навантаження" на транспорт викликає зростання витрат на транспортну галузь у бюджеті великого міста. Крім цього, виникає низка інших "транспортних проблем": удосконалення системи громадського

транспорту, паркінгу, вулично-магістральної мережі, індивідуальних транспортних засобів.

Міська транспортна система Харкова в основному забезпечує потреби міста щодо пасажирських перевезень, але говорити про оптимальний стан галузі передчасно. Основними проблемами розвитку міського транспорту є:

- високий ступінь зносу рухомого складу і недостатня кількість транспортних засобів для оптимального забезпечення потреб у перевезеннях;
- недостатнє фінансування капітального і поточного ремонту вулично-дорожньої мережі;
- відсутність державної підтримки відновлення рухомого складу міського транспорту;
- недостатнє виділення державних бюджетних коштів на компенсацію витрат з перевезення пільгового контингенту населення.

Ще однією вкрай серйозною проблемою життєдіяльності великого промислового міста є екологія. Сьогодні в Україні значна частина міст має високий рівень забруднення навколишнього середовища. Основною причиною несприятливої екологічної ситуації у великих і надвеликих містах є порушення балансу між використанням ресурсів і збереженням сприятливого середовища існування.

Розвиток великих міст супроводжується збільшенням щільності забудови, особливо в центральних історичних районах мегаполісів. При цьому не враховується, що наявність відкритих ділянок поліпшує температурний режим, інсоляцію, аерацію, сприяє розсіюванню шкідливих викидів в атмосферному повітрі, забезпечує передумови для формування екологічного каркасу розселення [156].

У цілому, в Україні ситуація із забрудненням навколишнього середовища, як це не дивно, має тенденцію до певного поліпшення. Відбувається це, насамперед, за рахунок скорочення обсягів промислового виробництва. Особливо помітним є скорочення інтенсивності і частоти деструктивного впливу вітчизняного промислового комплексу на

навколишнє середовище впродовж 1985-2004 рр. Цей період можна розділити на декілька умовних етапів.

На першому етапі (1985–1991 рр.) на території України спостерігається тенденція надвиробництва промислової продукції за рахунок інерційного розвитку промислового комплексу СРСР, що призводить до застою, часткової зупинки і скорочення виробництва.

Другий етап (1992–1996 рр.) характеризується практично повною зупинкою вітчизняного промислового виробництва, економічною стагнацією.

Третій етап (1997–2004 рр.) – період відносної стабілізації економічної ситуації в країні і подальшого піднесення промислового виробництва з паралельним процесом модернізації виробничих потужностей, необхідним обладнанням промислових об'єктів очисним устаткуванням.

На сьогодні промисловий сектор країни, зосереджений насамперед у великих містах, ще й досі не запрацював ні в необхідному обсязі, ні на повну потужність. Водночас, як і раніше, залишається високою частка забруднення навколишнього середовища: викиди шкідливих речовин в атмосферу на одного мешканця великого промислового міста в середньому дорівнює 80 кілограмам на рік. Однак, змінились причини забруднення – сьогодні головну роль відіграє такий чинник, як збільшення викидів вихлопних газів автомобільним транспортом.

2.2. Витоки та розвиток муніципальної системи управління

Особливості соціально-економічних процесів, що відбувалися в Україні на рубежі двох тисячоліть, стрімка урбанізація, а також посилення ролі міст у формуванні господарського комплексу країни ставлять на порядок денний питання якісного поліпшення (модернізації) існуючих і розроблення нових ефективних методів управління адміністративно-територіальними поселеннями, насамперед, міського типу.

Сучасний період урбанізації характеризується збільшенням кількості великих міст із чисельністю населення понад 1 млн. осіб, де зосереджується більша частина населення планети. Формуються нові види міських поселень – мегаполіси, агломерації, конурбації. *Конурбація* (лат. *con* – разом і *urbs* – місто) – міська агломерація поліцентричного типу, що має у якості первинних одиниць декілька більш-менш однакових за розміром та значенням міст за відсутності явно домінуючого, наприклад, скупчення міст у Рурському басейні в Німеччині.

Найбільш поширеною і, мабуть, найбільш простою формою взаємодії міських поселень є агломерації. Зазвичай поняття міської *агломерації* пов'язують з групою близько розташованих міст, між якими існують стійкі трудові, культурно-побутові і виробничі зв'язки. Іноді це поняття доповнюється деякими кількісними характеристиками: чисельність населення, кількість міст в агломерації, час пересування від центру до периферії, зайнята несільськогосподарською працею частка населення та ін.

У своєму розвитку великі міста віддзеркалюють структурні трансформації в економічній сфері, процеси формування соціальних потреб суспільства, завдають темпи і напрямок формування всієї виробничо-територіальної бази країни. Разом з тим, у сучасних великих містах відбувається не просто концентрація виробничого, наукового і соціального потенціалів. Унаслідок їх взаємодії, інформаційного обміну, з одного боку, створюються умови для виникнення агломераційного ефекту, з іншого – з'являються чинники, що дозволяють великим містам функціонувати в якості генераторів загальнодержавного процесу соціально-економічної стабілізації. При цьому під *агломераційним ефектом* розуміють економічні переваги, що виникають унаслідок територіальної концентрації виробництв та інших економічних об'єктів у містах і агломераціях, у відносно близьких один від одного населених пунктах.

Великі міста займають провідні позиції у територіальній організації господарського комплексу сучасної держави, є її базовими структурними

елементами. Маючи, як правило, зручне і вигідне економіко-географічне положення, міста помітно впливають, у диференційному сенсі, на умови розвитку інших форм територіального розселення, виступають істотним чинником просторової орієнтації національного виробничого сектора.

У той же час існує серйозний конфлікт між новими завданнями розвитку, що охоплюють великі міста у зв'язку з інтенсифікацією господарського комплексу країни, та фактичним, у більшості випадків екстенсивним розвитком самих міст. Перевага донедавна, зокрема в Україні, екстенсивного шляху формування великих міст призвела не тільки до складних проблем їх внутрішнього розвитку, але й до значних народногосподарських втрат, насамперед, за рахунок недостатньо ефективного використання економічного і соціального потенціалу цих міст, недоотриманого агломераційного ефекту в розвитку їх господарського комплексу. Крім цього, у великих містах формуються якісно нові проблеми, які не мають аналогів в інших, менших за розміром населених пунктах.

Найбільші міста світу і їх агломерації, як свідчить міжнародна практика, й дотепер залишаються некерованими або недостатньо регульованими з боку міської влади. Про це йшлося, зокрема, на Другій Всесвітній конференції ООН по населеним пунктам, які проходила у травні-червні 1996 року в м. Стамбул. З 2 300 великих і найбільших міст лише 22 можуть пишатися добре налагодженою практикою управління, серед них: Париж і регіон Іль-де-Франс, Лондон (Великий), Відень, Стокгольм [200]. За ступенем складності як об'єкти управління найбільші міста і їх агломерації займають друге місце після держави. Деякі наукові школи вважають, що сучасні містосистеми є навіть складнішими, ніж держави адекватної демографічної ємності.

З історичної точки зору, виникнення і зміна різних форм управління містом відбувається паралельно з процесом його структурно-функціонального ускладнення і розвитку. У свою чергу, етапи історичної трансформації міста пов'язані зі зміною суспільно-економічних форм

організації населення і ведення господарства. Як відомо, кожному типу виробництва відповідає свій вид господарства, спосіб життя людей, тип суспільства. Разом з тим, спосіб виробництва і тип суспільства, що сформувався, обумовлюють конкретну форму людських поселень, способи організації функціонування і управління одиницями територіального розселення людей. Схематично цей логічний ланцюг представлено на рис. 2.4.

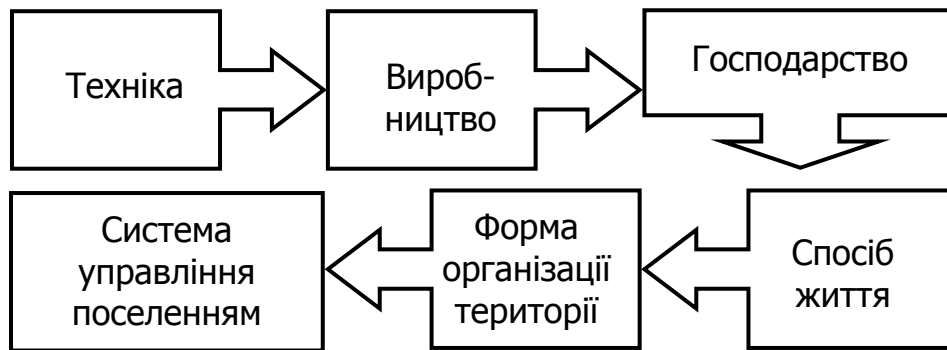


Рис. 2.4 – Узагальнена модель формування системи управління людськими поселеннями

Цікавий підхід стосовно етапів у розвитку міст як особливих територіально-поселенських структур організації населення запропоновано Л. Веліховим. Він презентує так званий діалектичний закон розвитку міста [62].

Міста, що вважаються відособленими у правових та економічних відносинах поселеннями певної чисельності, де жителі спеціалізуються на торгівлі й обробній промисловості, відповідно до цього закону, з одного боку, розвиваються еволюційно в межах певної соціально-економічної системи, з іншого – в окремі періоди своєї історії розвиваються у прискореному темпі, зазнають докорінних змін, трансформуючись разом із соціальною системою, що їх генерувала, та набуваючи нових ознак, не виключаючи прямо протилежних.

Відстежуючи дію діалектичного закону в урбанізмі протягом тривалого проміжку часу, вчений досліджує історичні форми суспільного устрою й

економічного побуту та способи впровадження відповідних методів управління містом.

Кожній типовій історичній епосі, за винятком первіснообщинного ладу, коли місто як скупчення осілих людей було відсутнє, відповідає своєрідний тип міста, а також форма і методи управління його функціонуванням. Градація історичного еволюціонування міста, за Л. Веліховим, має такий вигляд: місто-укріплення примітивних деспотій; античне місто-держава або поліс; середньовічне цехове місто; індустріально-капіталістичне місто; постіндустріальне місто [62].

Концептуально-тематичним убачається визнання похідності типу міського поселення від способу організації і ведення господарства, що відображено на рис. 2.5 і з чим в цілому можна погодитися з певними застереженнями та уточненнями.

Розглянемо, який вигляд це може мати на прикладі становлення муніципальної системи управління в Україні.

Муніципальне управління в Україні починає формуватися з появою міст на території Київської Русі. Воно має формат громадівського самоврядування, в основу якого закладається територіальна ознака організації населення.

У результаті приєднання частини українських земель до Великого Князівства Литовського елементи муніципального управління в містах одержали подальший розвиток у форматі вйтівства.

У цей історичний період виникає досить складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст (феодалами) і міськими громадами, обумовлена наявністю в кожному конкретному місті власного статуту. Так, у системі управління деякими містами спостерігався певний дуалізм: поряд з органами міського самоврядування функціонувала так звана "старостна" адміністрація, що очолювалася старостою, якого призначала центральна влада. Вйтів же обирали на міському вічі.

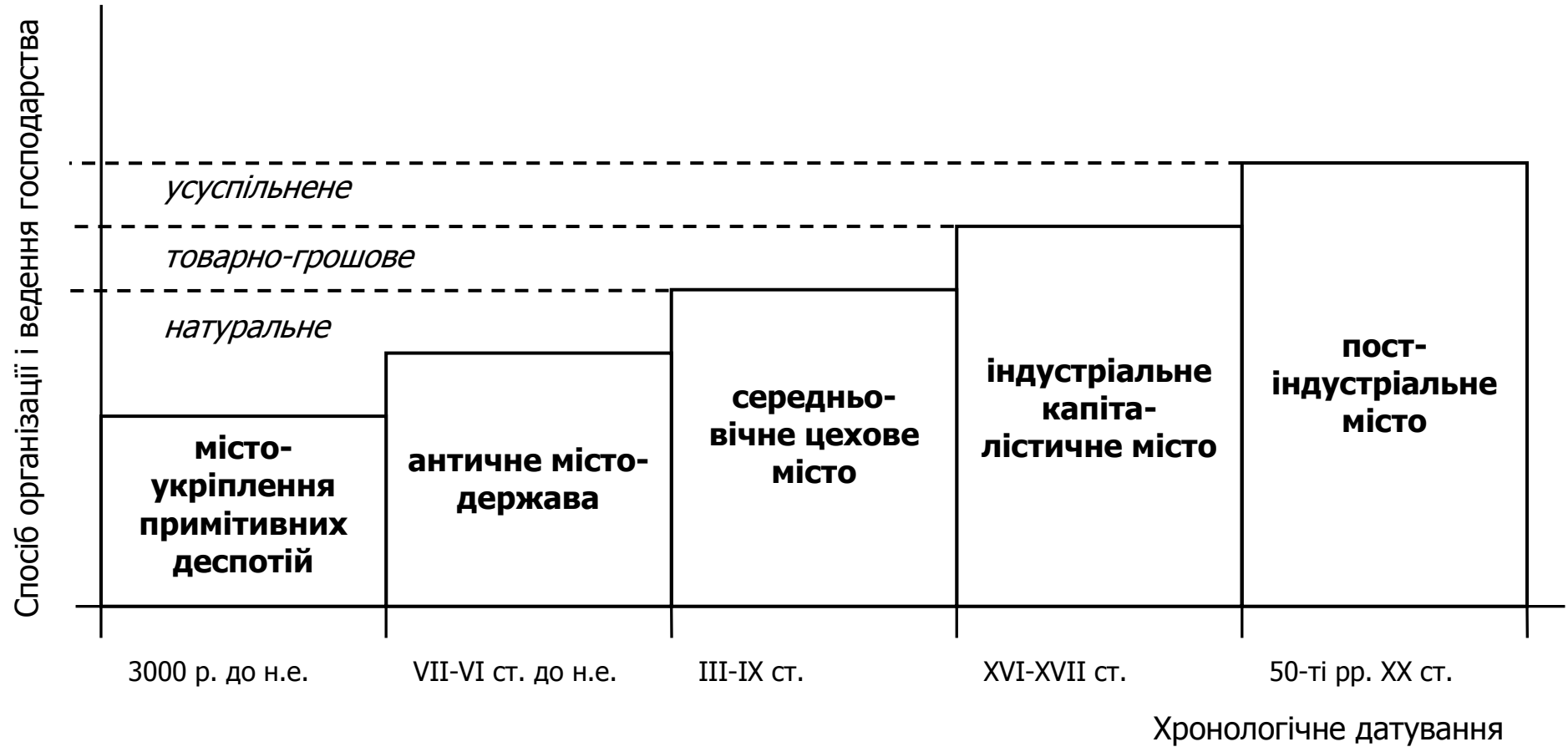


Рис. 2.5 – Еволюція основ організації міста

Міське самоврядування у виді вйтівства закріплюється в Литовських статутах (1529, 1566, 1588 pp.) – вищих законодавчих документах того часу, якими було узаконено міські віче. У містах, що знаходились у приватній або церковній власності, функціонувала так звана "замкова" адміністрація, яку очолював призначений власником замка намісник.

Важливе значення для подальшого розвитку муніципальної системи управління в Україні мало магдебурзьке право, початок поширення якого серед українських міст датується серединою XIV ст. Першим українським містом, якому було дароване магдебурзьке право, стало місто Сянок. Це відбулося у 1339 році (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Надання магдебурзького права українським містам [97; 183]

№	Рік надання	Назва міста
1	2	3
1	1339	Сянок
2	1356	Львів
3	1374	Кам'янець-Подільський
4	1432	Луцьк
5	1442	Снятин
6	1444	Житомир
7	1494	Київ
8	1518	Ковель
9	1547	Берестечко
10	1564	Брацлав
11	1584	Корсунь
12	1585	Переяслав
13	1600	Канів
14	1640	Вінниця

Історичним наслідком надання містам магдебурзького права стало їх виведення з-під юрисдикції місцевої адміністрації, на той час – феодалів, воєвод, намісників та формування власного органу муніципального управління – магістрату.

Протягом усього історичного минулого формуються і накопичуються методи управління містом, що відповідають його природному, звичайному, еволюційному розвитку, тобто адекватні соціально-економічним змінам міського життя.

Після підписання у 1654 році Договору про злуку між Україною і Росією починається процес поступової адаптації існуючої на той час в нашій країні муніципальної системи управління до російської адміністративної і правової системи, яка також з великими труднощами "пробиває" собі шлях, еволюціонує до впровадження нових елементів та методів закордонних демократичних зразків управління, адже має динамічного, зраціоналізованого сусіда – Західну Європу і так чи інакше "підштовхується" ним.

Радянський період формування муніципальної системи управління характеризується істотною зміною вектора розвитку. Відповідно до конституції радянського періоду вся влада в центрі і на місцях в Україні здійснювалась єдиною системою рад, що одержали статус органів державної влади. Крім конституції, діяльність рад регламентувалась положеннями, законами про ради, постановами Верховної Ради СРСР і Верховної Ради УРСР, спільними постановами ЦК КПРС, Президії Верховної Ради СРСР і Ради Міністрів СРСР. Питання своєї компетенції ради, у тому числі і міські, розглядали і вирішували на своїх сесіях. Аналіз практичної діяльності міських рад на різних етапах існування радянської моделі влади в Україні дозволяє виділити такі риси, що характеризують їх статус і реальну роль у системі управління містом:

- вони були вмонтованими в єдину систему органів державної влади. Цілісність даної системи базувалась на принципі "демократичного централізму", що лише формально допускав їх самостійність та ініціативу;

- на муніципальному рівні, як і на інших, заперечувався принцип розподілу влади. Міські ради вважались органами влади, що у своїй діяльності мали поєднувати нормотворчість, виконання рішень і контроль за їх виконанням. Крім цього, на них безпосередньо покладалась функція керівництва підвідомчим господарством та управління соціально-економічним розвитком міської території;

- організація і діяльність міських рад здійснювалась відповідно до

принципу партійності у керівництві;

- всевладдя рад в усіх сферах політичного, економічного і соціально-культурного життя міста було, насправді, формальним і декларативним.

Україна за радянських часів залишалась на міжнародному "узбіччі" щодо практики застосування адекватних і ефективних методів муніципального управління, їх "природного" розвитку в соціокультурному середовищі європейського та світового співтовариства.

Новий етап становлення муніципальної системи управління в Україні починається після прийняття 7 грудня 1990 року Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". Прийняття закону стало першою спробою трансформувати міські ради в органи міського самоврядування.

Наступним кроком стало прийняття 26 березня 1992 року нової редакції Закону, у якому місцеве, зокрема міське, і так зване регіональне самоврядування затверджувались в якості основ демократичного устрою влади в Україні. Уперше було визначено фінансово-економічну базу міського самоврядування. Істотний внесок у розвиток місцевого самоврядування зробила і створена в тому ж році Асоціація міст України. З прийняттям Конституції України 1996 року місцеве самоврядування набуло конституційного статусу.

21 травня 1997 року Верховною Радою України прийнято Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", який відповідно до Конституції визначає систему і гарантії міського самоврядування, основи його організації і діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб міського самоврядування.

6 листопада 1996 року в Страсбурзі від імені України підписано Європейську хартію місцевого самоврядування, яку Верховною Радою України було ратифіковано 15 липня 1997 року.

Важлива подія у становленні місцевого самоврядування відбулася у 2000 році, коли було затверджено Бюджетний кодекс, що дозволив будувати

міжбюджетні відносини центру з регіонами з урахуванням інтересів не тільки областей, але й районів та міст. Таким чином, було остаточно закладено законодавчий фундамент для встановлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

2.3. Методи муніципального управління міським господарством

Першими в історії людської цивілізації з'являються, як відомо, такі форми власності: початково-супільна, а пізніше державна та приватна. Паралельно з цим відбувається формування відповідних їм типів господарств – державного і приватного (рис. 2.6).

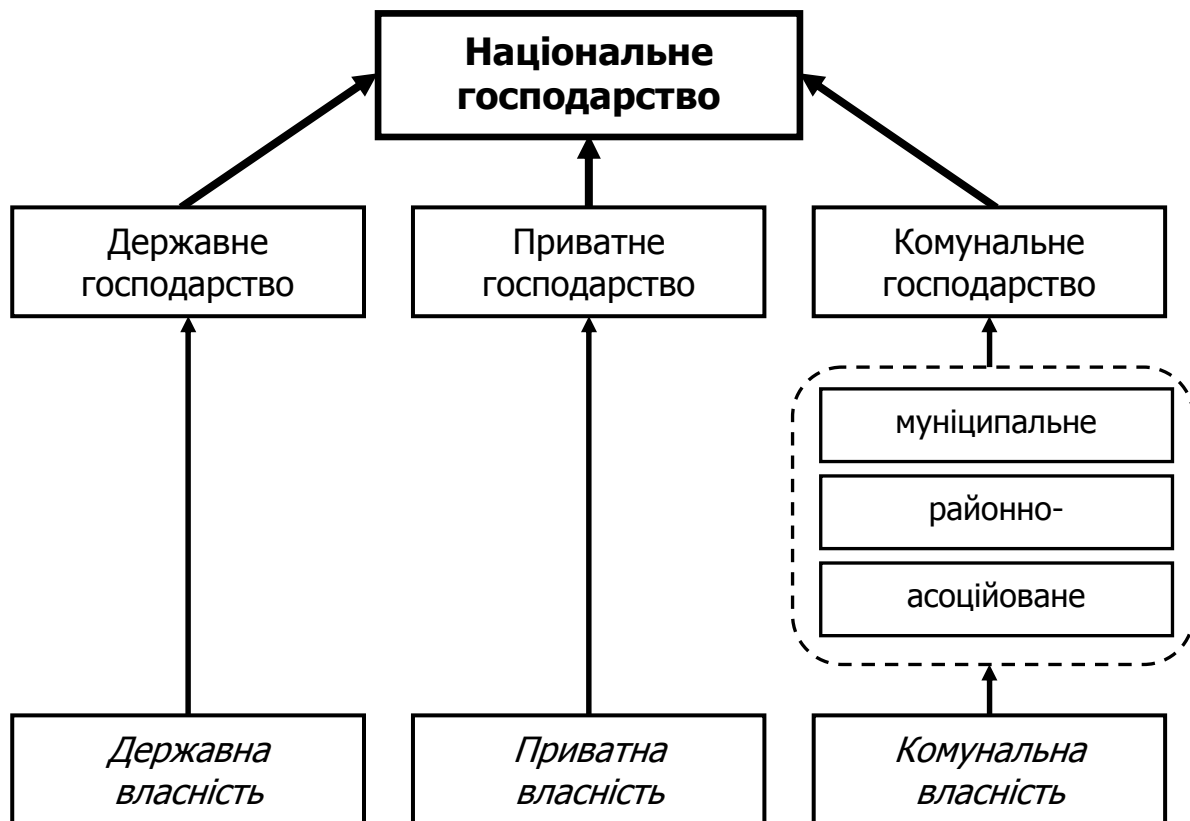


Рис. 2.6 – Взаємозв'язок типів господарств і форм власності (національний рівень)

У свою чергу, становлення держави, безперечно, пов'язане з виникненням та "захистом" приватної власності. Надалі ж, з розширенням приватної власності, зростає розмаїття форм господарської діяльності людей, а разом з ними посилюються відмінності між населеними пунктами і

територіями усередині держави. Прагнучи врахувати цю "природну" специфіку розвитку, досягти гарантованого у суспільстві володіння власністю приватних осіб, максимально можливого узгодження інтересів усіх місцевих суб'єктів господарської діяльності та підтримання у належному стані загальних для всіх мешканців міста сфер їх життєдіяльності, держава передає частину функцій і засобів управління на місця. Отже, поступово з'являються місцева державна власність і місцеве державне господарство. Населення ж, навпаки, змушене об'єднувати певну частину своїх власних засобів і майна для створення умов щодо спільного мешкання на обмеженій території: ремонт і прибирання вулиць, міський транспорт, переробка відходів, створення інженерної інфраструктури, заходи з дотримання санітарних правил і норм, суспільного порядку. Таким чином, із приватної власності виділяється публічна (комунальна) власність співтовариства і формується публічне (комунальне) господарство [67].

Господарство завжди "прив'язане" до конкретної території. Але одна й та сама територія може водночас поєднувати в собі різні типи господарства (рис. 2.7).

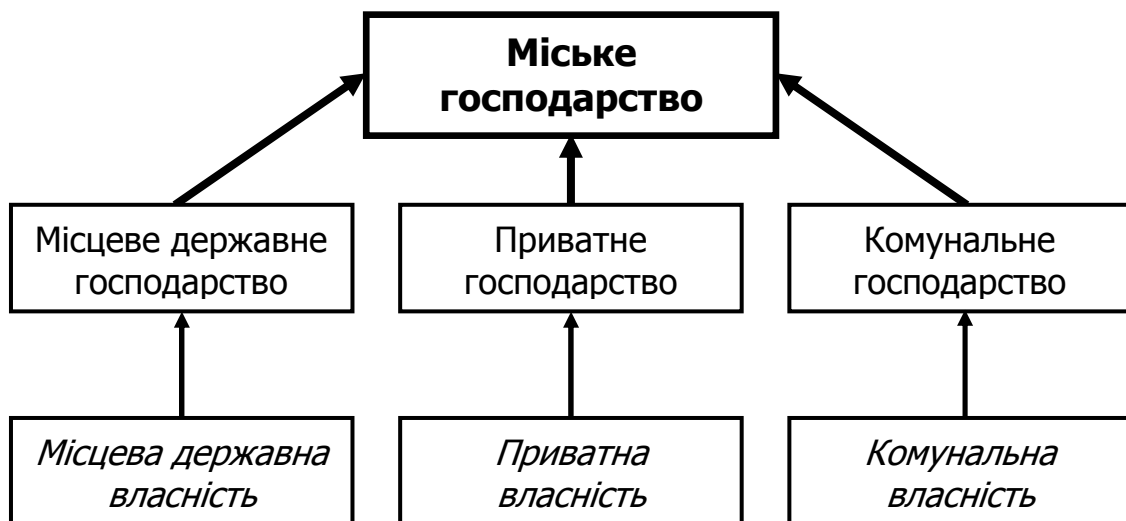


Рис. 2.7 – Взаємозв'язок типів господарств і форм власності (міський рівень)

Специфічною особливістю комунального господарства є те, що воно пов'язане з публічною діяльністю зі створення умов для задоволення

колективних потреб жителів міста, організованою за їх рахунок і на основі майна та засобів, що належать городянам.

Поняття "комунальна власність" уперше на вітчизняному законодавчому рівні було введено Законом України "Про власність" від 07.02.1991 р. і на той час розглядалось як різновид державної власності (ст. 31) – власність адміністративно-територіальних одиниць. У Конституції України 1996 року під комунальною власністю мається на увазі цілком самостійна форма власності (ст. 142) [1; 100]. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визнає комунальну власність у якості матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування (ст. 16). У ст. 60 п. 1 Закону подається перелік об'єктів, що входять до комунальної власності: "Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження" [2].

Комунальне господарство належить до компетенції ОМС. На практиці в багатьох країнах воно підрозділяється на:

- муніципальне господарство, що організується в містах муніципалітетами;
- громадівське господарство сільських населених пунктів;
- районно-комунальне господарство сільських територій і асоційоване господарство декількох місцевих співтовариств.

В Україні асоційоване господарство фактично відсутнє й маловідоме. Проте, найчастіше ресурсів окремих населених пунктів виявляється недостатньо, щоб організувати функціонування складних технічних об'єктів

(ТЕЦ, будівництво й експлуатація полігонів і заводів по переробці відходів та ін.), інженерної інфраструктури (мости, дороги та ін.), спеціальних видів діяльності (екологічний моніторинг, розробка проектів щодо планування території, яка охоплює кілька населених пунктів, та ін.). Відтак, декілька самоврядних адміністративно-територіальних одиниць можуть об'єднатися задля реалізації подібного спільного проекту. До речі, у дореволюційній Росії ця форма співпраці була притаманна виключно міським співтовариствам, але в багатьох країнах вона використовується й іншими суб'єктами самоврядування.

В якості своєрідної перехідної форми публічної власності, що є основою поки що відсутнього в Україні асоційованого господарства, в законодавстві зустрічається поняття "спільна власність". Зокрема, у ст. 60 п. 3 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначається, що "територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через ОМС можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби" [2].

Проаналізуємо, що являє собою міське господарство як об'єкт муніципального управління. Спробуємо, передусім, встановити значення терміна "господарство". Під *господарством*, як правило, розуміють сукупність зайнятих певною господарською діяльністю суб'єктів, обмежених формами власності і територією, на якій здійснюється ця діяльність. Наприклад, державне господарство будь-якої сучасної країни існує в її межах, а права держави при здійсненні господарської діяльності безпосередньо залежать від форм власності суб'єктів господарювання, що розміщені на її території. Але держава має ряд особливостей у здійсненні господарської діяльності, оскільки вона, з одного боку, виступає як рівноправний суб'єкт господарських відносин, тобто власник, а з іншого – як

суб'єкт, що виконує завдяки своєму особливому статусу функцію регулювання господарських відносин на своїй території. Разом з тим, і місцеве самоврядування несе в собі ознаки як держави, так і суб'єкта господарювання. У цій дуалістичній природі місцевого самоврядування і криється корінь довгих дискусій з приводу визначення поняття міського господарства.

У науково-теоретичних розробках з муніципального управління не можна знайти чіткого і більш-менш повного визначення поняття "міського господарства".

Найчастіше міське господарство просто пов'язується з господарською діяльністю, проте із своєрідним розумінням суб'єкта діяльності: "міська громада", "міські публічні органи", "міське громадівське управління" чи "місто як самостійна комунальна одиниця". Це не виключає й інших акцентів у визначеннях. Зокрема, А. Рис уподібнює міське господарство сукупності заходів міського суспільного управління, за посередництвом яких здійснюється вплив на виробництво, розподіл і споживання благ, що служать для задоволення життєвих потреб [62].

Певну класифікацію тлумачень поняття "міське господарство", що широко використовується в теорії муніципального управління, свого часу запропонував Л. Веліхов. На його думку, термін "міське господарство" найчастіше вживається у трьох різних значеннях.

По-перше, під міським господарством нерідко мається на увазі сукупність приватних господарств у місті. У цьому сенсі міське господарство є однією з базових складових народного господарства і розглядається як протиположна не міському, а, найчастіше, сільському господарству.

По-друге, міським господарством, у його статичному значенні, називають не зовсім правильно всю суму наявного устаткування і установ, що обслуговують міський благоустрій.

По-третє, міське господарство часто розуміється як діяльність міста в особі його публічних органів, спрямована на задоволення певних колективних потреб міського населення.

Підсумовуючи, учений формулює таке визначення міського або муніципального господарства – це діяльність місцевих публічних органів або організованого представництва людей, що мешкають концентровано на обраній території і займаються переважно обробною промисловістю або торгівлею, причому ця діяльність спрямована на найвигідніше використання матеріального середовища за допомогою встановлених засобів з метою благоустрою територіальної одиниці та соціального добробуту колективу, що мешкає на ній і належить до панівного класу" [62].

Не можна не помітити того, що визначення міського господарства, сформульоване Л. Веліховим у 30-х рр. ХХ ст., незважаючи на "раціональні зерна", є надзвичайно громіздким та має певний "наліт" архаїчності.

Для повноти наведемо ще одне визначення міського господарства, поява якого датується кінцем ХХ ст.: "*міське господарство* – сукупність організацій, підприємств і установ, що здійснюють на території муніципального утворення господарську діяльність, спрямовану на задоволення суспільних потреб міської громади" [67]. Дане визначення насправді не викликає сумніву, звичайно, якщо мати на увазі певні застереження.

Отже, сам собою напрашується висновок, що система відносин, яка "виростає" із взаємодії, переплетення різних видів власності й господарської діяльності, здійснюваних у межах місцевої громади, складає основу змісту поняття міського, районного, обласного господарства в широкому контексті як діяльності різних суб'єктів-власників зі створення матеріальних і культурних умов життя людей. Міське комунальне господарювання здійснюється заради задоволення так званих публічних потреб членів міської громади. Комплекс відповідних умов, що дозволяє населенню задовольняти свої публічні потреби, називається *благоустроєм*.

Історично формування міського господарства, як і системи управління ним, відбувалося на низовому рівні людських спільнот і винятково еволюційним шляхом. Воно не було результатом ні будь-якого соціального договору (Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо), ані державних реформ. Так, наприклад, такі його складові, як "підклування про бідних" і потім "початкова школа", утворились як самостійний зародок громадівського управління набагато раніше, ніж з'явилися інституційовані "комуна", "громада" чи "община". Рід і навіть пізніше родина виявлялись безпорадними у справі підклування про викинутих на узбіччя життя людей похилого віку, інвалідів тощо, і тоді вступає в силу "принцип сусідства". "Союз сусідів" стає природним помічником родини, що виник із самої природи соціуму.

Другою загальною турботою родини, як і роду до цього, здавна була, поряд з вихованням, початкова освіта дітей. Значно пізніше ще юридично не оформлений "союз сусідів" виступав зі своєю цінною допомогою щодо організації, нарівні з парафіяльними, світських шкіл грамотності.

Третім елементом системи муніципального господарства і управління ним природно стали фінансові засоби, без яких і підклування про людей, зокрема бідних, і навчання дітей було б проблематичним.

Будівництво житла, водопостачання і шляхи сполучення логічно приєднуються до зазначених трьох елементів міського господарства, що в історичному розвитку людського суспільства інституалізується, легітимізується, якісно видозмінюється.

Ця точка зору знаходить достатньо прихильників серед дослідників міста. Як аргумент наводяться окремі історичні факти. Наприклад, первісні міські суспільні посади у Німеччині: попечителі про бідних, шкільні радники, міські синдики, будівельні радники, з'являються, незалежно від державного призначення, саме у викладеному порядку.

Заслуговує на увагу актуалізація деякими авторами таких моментів у теорії управління містом:

- етично-побутової складової, так званого "морального обличчя" муніципалітету, що вимагає впровадження "принципу піклування і турботи, на протигагу державним принципам опіки і примусу;

- вільно обраних цілей як базисних у змістовній характеристиці муніципального управління;

- аграрної власності на земельну територію як основи міської громади;

- зближення первинних муніципальних осередків з церковними парафіями;

- історичного джерела всіх муніципальних завдань нового часу – поліцейської функції, тобто обґрунтування так званої "поліцейської" теорії [62].

Історично сформувались і специфічні ознаки міського господарства, що відрізняють його від інших типів господарств (рис. 2.8.).



Рис. 2.8 – Ознаки міського господарства

Ця специфіка полягає в особливій схемі взаємодії у структурі національного господарства його різних елементів. Звичайна система співвідношень між різними видами державного господарства, що існує в

більшості західноєвропейських держав, має більш-менш загальний вигляд. Як вже вказувалось, з державного господарства з його централізованими органами управління та державними фінансами виділяється місцеве господарство. Це останнє, хоча і носить, власне, той же державний характер, має свій особливий суб'єкт – місцеве або комунальне самоврядування, свої особливі засоби – місцеві або комунальні фінанси, і свою специфічну мету – місцевий або комунальний благоустрій у вузькому і широкому сенсі.

У цілому, за змістовим навантаженням поняття "міське" і "комунальне" господарство співпадають між собою, тобто вважаються тотожними. У свою чергу, місцеве, або комунальне господарство в містах набуває форми муніципального господарства, яка також має свій власний суб'єкт – спеціальний орган самоврядування – муніципалітет, свої самостійні засоби – міські або муніципальні фінанси, і свою спеціальну мету, а саме: благоустрій міст і соціальний добробут городян, тобто міський благоустрій у широкому сенсі.

Ще одним суттєвим показником, необхідним для більш чіткого розуміння міського господарства як об'єкта муніципального управління, є структура господарства. Якщо для визначення основних елементів структури та з'ясування місця і ролі кожного з них обрати суспільні потреби і можливість їх задоволення, то логічно акцентувати увагу на таких елементах:

- комунальні підприємства, діяльність яких цілком підпорядкована інтересам міської громади;
- інші підприємства й установи, чия діяльність частково пов'язана з реалізацією суспільних інтересів населення адміністративно-територіальної одиниці;
- органи муніципального самоврядування.

Роль кожного з наведених елементів у структурі міського господарства є різною. Комунальні підприємства безпосередньо за статусом спрямовують результати своєї діяльності на суспільні потреби незалежно від того, прибуток це чи конкретні товари і послуги. Інші підприємства й установи

змушені брати участь у реалізації суспільних інтересів за нормативними вимогами у вигляді покладених на них нормативно чи законодавчо певних обов'язків або суспільного тиску – примушування.

Органи муніципального самоврядування здійснюють особливу функцію – регулюють діяльність двох попередніх елементів в інтересах населення адміністративно-територіальної одиниці.

Дана класифікація дозволяє змістовно конкретизувати місце і роль кожного елемента у вирішенні питань місцевого значення, мету діяльності цих елементів у процесі управління муніципальним господарством, враховувати їх особливості. Зокрема, у відносинах між населенням адміністративно-територіальної одиниці і суб'єктами господарювання з питань місцевого значення не можна недооцінювати стан справ з комунальними підприємствами, адже саме вони реалізують населенню товари і послуги. Власністю місцевої громади є і прибуток, отриманий у результаті їх діяльності. Отже, ефективно працюючі комунальні підприємства можна вважати основою стабільного функціонування і розвитку міського господарства.

Само собою зрозуміло, що всі підприємства і установи, які розташовані на території міста і виконують суспільнозначущі функції, так чи інакше мають потребу у певній координації та зовнішній підтримці власної діяльності. Саме цю функцію на практиці виконують органи муніципального самоврядування.

Повноваження органів муніципального самоврядування у сфері регулювання господарських відносин не просто розведені за двома напрямками, але по відношенню до комунальних підприємств вони одночасно виступають у межах своєї компетенції і як власник, і як влада, тобто і як суб'єкт господарської діяльності, і як суб'єкт, наділений законом правом регулювати цю діяльність на своїй території.

У зв'язку з цим виникають складнощі щодо визначення поняття "муніципального управління", оскільки воно, як і поняття "муніципальне

господарство", має дуалістичну природу. Управлінська діяльність органів муніципального самоврядування включає як їх взаємодію взагалі із суб'єктами господарювання незалежно від форми власності, так і більш "глибоке" регулювання господарських відносин з комунальними підприємствами і установами.

Відтак, в основу визначення даного поняття повинна покладатись мета управлінської діяльності органів муніципального самоврядування, а саме: реалізація суспільних інтересів, віднесених до їх відання і компетенції. Таким чином, під *муніципальним управлінням* слід розуміти діяльність міських ОМС, спрямовану на задоволення суспільних інтересів і здійснювану у визначених законом формах за допомогою муніципального господарства [67]. Відповідно до цього, *суб'єктом муніципального управління* можна вважати орган міського самоврядування, *об'єктом* – підприємства, організації та установи, що знаходяться на території адміністративно-територіальної одиниці, а *метою* – задоволення колективних потреб жителів територіальної одиниці.

В умовах запровадження в країні ринкової моделі та механізмів управління національною економікою однією з головних цілей соціальних, економічних, політичних і адміністративних реформ, що проводяться, стає вдосконалення різних видів управління на всіх владних рівнях. Формування ринкових відносин, насамперед, пов'язане з розвитком нових форм господарювання, що базуються на різноманітті форм власності. Це призводить до радикальних змін в господарському механізмі, отже, і вимагає застосування інновацій щодо методів муніципального управління.

За умов ресурсного дефіциту при розробці і прийнятті управлінських рішень, модернізації відповідних технологій, схем і моделей логіка оптимізації системи управління великим містом, зокрема його господарським комплексом, залишається незмінною – це селекція найбільш раціональних і високоефективних засобів впливу на об'єкти управління за неминучого відкидання неоптимальних, недоцільних, надто ресурсовитратних.

Виходячи зі специфіки управлінської діяльності органів муніципального управління, варто акцентувати увагу на муніципальному управлінні як такому, що включає і менеджмент, і маркетинг території, і стратегічне планування, і координацію діяльності всіх суб'єктів, розташованих на території адміністративно-територіальної одиниці з метою задоволення колективних інтересів і потреб місцевого співтовариства.

Науково-прикладною сферою муніципального знання, куди входять питання, безпосередньо пов'язані з управлінням функціонуванням і розвитком міста в його різних структурних сегментах, є сучасний муніципальний менеджмент. Серед найважливіших питань, що знаходяться у віданні муніципального менеджменту в його прикладному вимірі, можна назвати питання управлінського характеру, а саме: побудова найбільш прийнятної та ефективної для конкретної адміністративно-територіальної одиниці системи управління; розробка і упровадження статутів адміністративно-територіальних одиниць, здійснення контролю за їх дотриманням; фінансово-економічне забезпечення життєдіяльності адміністративно-територіальної одиниці.

Займаючись відстеженням, узагальненням і теоретичним осмисленням практичного досвіду, вивченням закономірностей процесів управління, муніципальний менеджмент здатний виробити науково обґрунтовані рекомендації з метою синтезу соціально-економічних і організаційно-технологічних схем муніципального управління. Завдяки тісній взаємодії науки і практики формуються стійкі, надійні, випробувані засоби і прийоми впливу суб'єкта управління на об'єкт.

Відомо, що у теорії управління сукупність стійких, постійно повторюваних, ефективних засобів і прийомів досягнення цілей називають *методами управління*. Стосовно муніципально-управлінської діяльності під *методом* можна розуміти спосіб, прийом практичної реалізації завдань і функцій управління в повсякденній діяльності органів муніципального самоврядування на основі закріпленої за ними компетенції, у встановлених

межах і у відповідній формі. Таке розуміння "методу" дозволяє одержати необхідне уявлення про те, як функціонує механізм управління містом, як практично здійснюються управлінські функції, за допомогою використання яких засобів відбувається це здійснення.

Методи будь-якої діяльності, і зокрема управлінської, є надзвичайно різноманітними. В однаковій мірі це стосується і методів муніципального управління, оскільки суб'єкти муніципального управління в особі міських органів влади впливають на широкий спектр об'єктів управління, що мають докорінно відмінну "природу". Останнє не виключає можливості виділити найбільш властиві, значущі та специфічні для них риси.

Методи управління характеризуються такими рисами:

- вираження керуючого впливу суб'єктів управління на відповідні об'єкти;
- використання суб'єктами управління у якості засобів реалізації закріпленої за ними компетенції;
- метод управління завжди має своїм адресатом відповідний об'єкт;
- з урахуванням різноманіття прийомів і засобів реалізації управлінської компетенції метод управління виступає як певна можливість вирішення управлінських завдань, що постають перед суб'єктом управління;
- у методах управління завжди виявляються інтереси суб'єкта управління, його керуюча воля;
- вибір конкретних методів управління і впливу знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей суб'єктів управління, але й, насамперед, від особливостей типу, стилю та домінуючих принципів управління.

Отже, за усіма своїми показниками метод управління є засобом цілеспрямованого керуючого впливу. Подібний підхід зближує метод управління з методом правового регулювання управлінських суспільних відносин. Загальним, спільним для них є те, що вони являють собою регулюючі засоби, тобто виступають у ролі "носіїв" адміністративно-

правових дозволів, заборон, розпоряджень. Однак акценти при цьому різні: в одному випадку мова йде про механізм правового регулювання, як спосіб розв'язання суперечностей правового характеру, в іншому – про управлінський інструмент (від лат. *instrumentum* – знаряддя; переносно – спосіб для досягнення чогось), що використовується конкретними органами управління для вирішення повсякденних, поточних завдань, які постають перед ними.

Правильний вибір методу управління в кожній конкретній ситуації забезпечує чітку організацію процесу управління в цілому, стабільність виробничо-економічної, соціальної та політичної сфер у життєдіяльності міста. Методи управління класифікуються за різними ознаками (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Класифікація методів управління

№	Ознаки класифікації	Методи
1	2	3
1	Вплив на керований об'єкт	- прямі - непрямі
2	Умови організації	- загальні - локальні
3	Характер прийняття рішень	- одноособові - колективні - колегіальні
4	Складність ситуації	- універсальні - специфічні
5	Період впливу	- довгострокові - короткострокові
6	Частота повторення	- багаторазові - одноразові
7	Цілеспрямованість	- стратегічні - тактичні
8	Характер впливу на керований об'єкт	- правові - адміністративні - економічні - соціально-політичні

Крім того, з точки зору організації і забезпечення діяльності системи муніципального управління, варто розрізняти:

- методи управлінського впливу – власне методи управління;

- методи організації роботи апарату управління, що мають виключно "апаратний масштаб" застосування і призначення;

- методи вдосконалення окремих управлінських дій – методи процедурного характеру.

З безлічі класифікаційних варіантів найбільш розповсюдженим є виділення методів, як правило, двох видів, а саме – прямого впливу – адміністративні, правові, і непрямого впливу – економічні, соціально-політичні.

Для методів *прямого впливу* характерні такі ознаки:

- прямий вплив на волю і свідомість громадян;
- директивність, наказовий характер;
- змістова однозначність "управлінських команд", що майже не залишають об'єкту управління можливості для вибору варіантів дій і зобов'язують діяти у певних межах;

- у зв'язку з розмаїттям управлінських ситуацій "однозначні" директивні норми і вказівки "видаються" у великій кількості для того, щоб найбільш повно, раціонально і змістовно здійснювати регулятивний вплив на діяльність об'єкта управління;

- наявність значного у кількісному відношенні апарату управління, що готує розпорядження, супроводжує і контролює їх виконання;

- широке використання позаекономічного примусу (прямий вплив у багатьох випадках дозволяє швидко домогтися необхідних результатів).

Методам *непрямого впливу* притаманні такі риси:

- керівний вплив має бути обов'язково вмотивованим, адже він здійснюється опосередковано, через створення відповідної ситуації чи умов, що мають зацікавити об'єкт управління у виконанні потрібних дій, стосуватися його безпосередніх інтересів та потреб;

- управлінські акти лише "рекомендують", надають можливість чи право і наділяють повноваженнями об'єкт управління для здійснення певних дій;

- об'єкт управління отримує реальну й законну можливість вибору декількох варіантів для дій чи діяльності.

Адміністративні методи часто кваліфікують в якості засобів позаекономічного або прямого керуючого впливу з боку суб'єктів муніципально-управлінської діяльності на відповідні об'єкти управління. Своє відображення вони знаходять у здійсненні суб'єктом управління таких управлінських дій, у змісті яких виявляється владне забезпечення належної поведінки керованих об'єктів. Прямий їх характер означає, що суб'єкт управління у межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, юридично обов'язкове для об'єкта управління. Отже, в наявності пряме розпорядження, оскільки керуючий вплив припускає директивний варіант волевиявлення суб'єкта управління. Такий характер керуючого впливу випливає з визначення органів муніципальної влади як суб'єкта, наділеного законом правом регулювати діяльність підприємств і установ, розташованих на території адміністративно-територіальної одиниці. Позаекономічний характер цих методів означає, що реальним об'єктом управління є свідомо-вольова поведінка керованих. При цьому використовуються в необхідній мірі засоби переконання і примусу.

За допомогою засобів переконання, насамперед, стимулюється належна поведінка учасників муніципально-управлінських відносин шляхом проведення виховних, роз'яснювальних, рекомендаційних, заохочувальних та інших заходів переважно морального впливу. Примус розглядається як допоміжний метод впливу, який використовується у випадках, коли застосування інструментів переконання не приносить очікуваних результатів. У випадку порушення вимог адміністративно-правових норм він виражається у застосуванні дисциплінарної та адміністративної відповідальності.

Адміністративні методи нерідко називають організаційно-розпорядницькими, чим підкреслюється їх оперативність. Такі методи припускають прямий централізований вплив на керований об'єкт шляхом директивних актів органів управління: наказів, планів, інструкцій, положень,

розпоряджень і т. ін. Ефективність застосування адміністративних методів у сучасних вітчизняних економічних умовах найчастіше обмежується спектром суб'єктів господарської діяльності, що знаходяться в комунальній власності.

Організаційний вплив адміністративних методів виражається у чіткому розподілі функцій управління, установленні прав і обов'язків працівників системи управління, регламентації основних процедур управлінської діяльності. В основі організаційного впливу лежать організаційне регламентування та організаційне нормування.

Організаційне регламентування встановлює правила, що є обов'язковими для виконання, і визначає зміст та порядок управлінської діяльності відповідно до правових норм та інструктивних матеріалів.

Організаційне нормування полягає в розробці нормативів і норм щодо чисельності управлінського персоналу, витрат праці у сфері управління і тривалості управлінських операцій та процедур, витрат матеріалів тощо.

За характером впливу адміністративні методи поділяються на три групи:

- організаційно-стабілізуючі;
- розпорядницькі;
- дисциплінарні.

Застосування *організаційно-стабілізуючих методів* управління дозволяє зміцнити структуру організаційних зв'язків у системі управління. Форми їх прояву – правила, що регулюють діяльність окремих органів управління і виконавців, а також характеризують стандартні процедури адміністративного впливу. Застосування організаційно-стабілізуючих методів підвищує культуру й ефективність системи управління, створює умови для її стабільності й стійкості, відтак, і більш ефективного впливу на весь господарський комплекс міста.

Використання *розпорядницьких адміністративних методів* підвищує динаміку управлінських процесів. Розпорядницькі методи управління знаходять своє втілення у виданні наказів, розпоряджень, у здійсненні

різноманітних регламентацій і деталізацій. Методи розпорядницького впливу властиві поточній організаційній роботі в межах системи, створеної на базі впровадження організаційно-стабілізуючих методів управління.

У процесі управління виникають ситуації, вирішення яких не передбачене нормативними актами і регламентом діяльності окремих структур і органів управління. У таких випадках методи розпорядницького впливу використовуються для узгодження і координації діяльності при виконанні поставлених завдань в умовах оперативної зміни зовнішніх чи внутрішніх обставин: одержання додаткового завдання від вищих органів управління, ліквідація наслідків аварії і т. ін.

Застосування *методів дисциплінарного впливу* пов'язане, у першу чергу, із встановленням конкретних форм відповідальності та їх практичної реалізації. Чітка робота всіх галузей міського господарства може бути забезпечена тільки шляхом точного й оперативного виконання всіма працівниками своїх обов'язків і завдань. Зі збільшенням масштабів, ускладненням і удосконаленням структури міського господарства пов'язане постійне підвищення вимог до виконавської дисципліни. Зміцнення дисципліни вимагає створення ефективної системи контролю виконання на основі чітко налагодженого обліку і застосування засобів матеріального, морального й адміністративного впливу. У цілому, методи дисциплінарного впливу призначені для підтримки стабільності організаційно-технічних зв'язків за допомогою дисциплінарних вимог і закріплення відповідальності.

Усі три групи адміністративних методів знаходяться у тісній взаємодії, доповнюючи одна одну, і на практиці потребують свого постійного узгодження.

З урахуванням наведених якостей адміністративних методів можна зробити висновок, що без їх використання неможливе досягнення цілей упорядковуючого впливу на поведінку різних учасників муніципальних управлінських відносин.

Правові методи управління будуються на регламентації взаємодії різних учасників процесу муніципального управління. Специфічність функцій, виконуваних правовими методами, полягає у регулюванні відносин між суб'єктами й об'єктами управління, що неминуче виникають у процесі управління, а також формуванні нормативно-правового поля для ефективного функціонування міського господарського комплексу.

Правову основу муніципального управління складають конституційні положення, а також норми діючого законодавства. При цьому треба мати на увазі, що далеко не в усіх країнах статус місцевого самоврядування встановлюється в Основному законі. Наприклад, конституції Данії, Норвегії не містять таких положень: у цих країнах, що мають сильні традиції місцевого самоврядування, не визнається за необхідне підтверджувати їх на конституційному рівні.

Звичайно, питання організації місцевого самоврядування досить детально регламентуються у спеціальних законах про місцеве самоврядування, а також у деяких галузевих законодавчих актах.

Найважливішим джерелом муніципального права країн Європи є Європейська хартія місцевого самоврядування, розроблена і прийнята Радою Європи з ініціативи Постійної конференції місцевих і регіональних органів влади в Європі.

Сучасне розуміння "муніципального управління" як особливого типу управлінської діяльності базується на муніципальному праві (ст. 3 п. 1 Європейської хартії про місцеве самоврядування) [91; 146]. Отже, можна говорити про те, що правові методи як методи управління, обумовлені формальним законодавчим правом, в управлінні міським господарством європейських країн носять базовий і первинний характер. Це відповідає тому історичному факту, що перші механізми регулювання і управління міським життям були засновані на традиційному, або так званому "природному" праві, в основу якого було покладено мораль і звичай, традиційні моральні цінності.

Муніципальне управління, як практична реалізація муніципальної влади в Україні, регулюється системою нормативно-правових актів, що будується на принципах жорсткої ієрархії і передбачає:

- по-перше, верховенство норм Конституції України;
- по-друге, вищу юридичну чинність правових актів, тобто законів України, у першу чергу Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", у відношенні до актів підзаконних – указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та нормативно-розпорядчих рішень органів муніципальної влади;

- по-третє, обов'язкову відповідність нормативно-розпорядчих актів органів муніципального самоврядування положенням усіх підзаконних і правових актів органів державної влади, що прийняті в межах їх компетенції.

Ці ж принципи зафіксовано і у ст. 4 ч. 2 Європейській хартії про місцеве самоврядування [91; 146], як і в ст. 19 Конституції України, де носять назву *принципів підзаконності* місцевого самоврядування [1; 100].

Спробуємо з'ясувати значення правових норм в реалізації функцій муніципальної влади. В українській муніципальній практиці правовими нормами законодавчо закріплюються основні напрямки економічного і соціального розвитку території, визначаються організаційна структура підприємств і установ, а також компетенція і стан органів муніципального самоврядування. Механізм правового регулювання відносин, що виникають і здійснюються у господарському комплексі міста, складається з двох технологічних елементів: розробки правових актів і їх реалізації.

Відсутність надзвичайно актуальних і вкрай необхідних окремих спеціальних державних законодавчих актів певною мірою ускладнює діяльність органів муніципального самоврядування. Йдеться, передусім, про акти національного рівня, що мають комплексно регулювати відносини з організації діяльності органів муніципального самоврядування в різних сферах життєдіяльності міста. Відтак, з одного боку, це вимагає від міської влади вміння і "гнучкості" щодо ефективного використання наявних

державних законодавчих і підзаконних актів, що "фрагментарно" регулюють "міські" відносини. З іншого боку, органи муніципального самоврядування наділені правом нормотворчої функції, що дозволяє їм створювати власне специфічне поле нормативно-розпорядчого, організаційного регулювання відносин між суб'єктами господарської діяльності, розташованими на території міста. Отже, органи муніципального самоврядування мають реальну можливість для розробки своєї особливої, локальної нормативної бази управління господарським комплексом міста. Інша справа, наскільки вони спроможні плідно скористатися зазначеною можливістю і чи здатні взагалі виявити активність, творчість, справжній управлінський хист, звичайно, із залученням до цього науковців, експертів, необхідних фахівців.

Суттєва, вирішальна перевага локальної нормотворчості перед державним законодавством полягає в тому, що вона повною мірою може враховувати специфіку кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Локальні нормотворчі акти можуть прийматися для досягнення різних цілей. Однією з найбільш поширених цілей локальної нормотворчості у світовій практиці муніципального управління вважається деталізація і конкретизація державних законодавчих та підзаконних актів, що прямо наказують чи рекомендують органам влади адміністративно-територіальних одиниць приймати такі акти.

Іншою метою є самостійне використання наявних державних законодавчих та підзаконних актів для максимально можливого ефективного регулювання муніципальних правовідносин, що випливають з компетенції місцевого самоврядування, тобто оптимальне використання власної компетенції.

Іноді метою локальної нормотворчості є створення нормативних актів, що комплексно регулюють певні відносини у випадках, коли відсутні відповідні законодавчі акти загальнодержавного рівня.

Особливу роль серед правових методів муніципального управління міським господарством останнім часом стали відігравати правові акти, що

встановлюють економіко-правові норми в управлінських відносинах. Це стосується, зокрема, різноманітних форм власності суб'єктів господарської діяльності, розташованих на території адміністративно-територіальних одиниць. Застосування правових актів і підвищення ефективності їх впливу на кінцеві результати виробництва – найважливіша складова в діяльності органів управління муніципальним господарством.

Нормативно-правові акти можна вважати універсальними регуляторами відносин, адже вони можуть застосовуватися у безлічі однотипних ситуацій. Зазначені акти визначають правила та формат міського життя і є основою для оцінки і прийняття рішень у більшості випадків. Разом з тим, розмаїття ситуацій, які виникають у процесі міського управління, настільки велике, що завжди знайдеться бодай декілька прикладів, безпосередньо не пов'язаних із системою діючих нормативно-правових актів, якою б розгорнутою і докладною вона не була.

До переліку загальних і характерних для адміністративних і правових методів муніципального управління варто віднести такі ознаки:

- вплив одного індивіда на іншого, одного колективу на інший, індивіда на колектив, колективу на індивіда – в усіх випадках дані методи управління несуть комунікативно-інтерактивне навантаження;

- забезпечення підпорядкування волі керованого об'єкта суб'єкту управління;

- організація та упорядкування процесів, що відбуваються в системі, пропозиція прийомів здійснення загальних функцій, що виникають у процесі спільної діяльності суб'єкта та об'єкта управління;

- вважаються легітимними засобами досягнення мети.

Економічні методи зазвичай характеризуються в якості засобів економічного або непрямого впливу з боку суб'єктів муніципального управління на відповідні об'єкти управління. Головне при цьому полягає в тому, що з їх допомогою суб'єкт управління домагається необхідних від об'єкта управління дій, на відміну від способів прямого владного впливу,

опосередковано – шляхом впливу на його інтереси, зокрема матеріальні, сприяючи їх задоволенню.

Об'єкт управління ставиться в такі умови, коли він сам, з власної ініціативи, починає діяти належним чином в очікуваному від нього, бажаному напрямку, а не під впливом директивних розпоряджень суб'єкта управління, адже така його поведінка матеріально стимулюється. Найчастіше стимулюючі засоби і обмежуються сприятливими економічним мотивами.

Економічні методи, займаючи своє місце в системі муніципального управління, набувають зростаючого поширення у зв'язку з трансформацією економічної системи країни в напрямку ринкових відносин. Безумовно, сучасне економічне регулювання є не чим іншим, як регулюванням ринкових відносин.

Для політики економічного регулювання, впроваджуваної українськими органами міського управління, є характерними "класичні" напрямки економічної діяльності муніципалітетів, які вже реалізуються в країнах з розвинутою ринковою економікою. Йдеться в основному про чотири найважливіші завдання міської влади:

- підтримка існуючих великих заводів і комбінатів, малих і середніх підприємств, сприяння в реструктуризації, конверсії, модернізації, збуті продукції;
- залучення інвестицій і створення підприємств на території міста сторонніми інвесторами;
- всебічне сприяння створенню нових підприємств, тобто підтримка осіб, що засновують власну справу, і підприємців-початківців;
- створення сприятливих рамкових умов розвитку підприємництва на території міста й усунення різних бар'єрів входження підприємців у ринок і функціонування на ньому [164].

Діяльність органів муніципального самоврядування, як уже зазначалось, включає два основних напрямки з тих причин, що методи муніципального управління міським господарством прямо пов'язані з

формами організації суб'єктів господарської діяльності, розташованих на території міста.

Права міської влади щодо різних груп суб'єктів господарювання, як і методи управління ними, є різними. Так, у відношенні до групи підприємств, що знаходиться в комунальній власності, її права не відрізняються від прав будь-якого власника підприємства.

Відповідно до ст. 17 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" відносини з підприємствами, що знаходяться в комунальній власності, вибудовуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності ОМС [2].

Права ж з регулювання господарської діяльності групи підприємств і установ, що не є комунальною власністю міста, регламентовані законодавством, оскільки тут мова йде про формат владних відносин. Так, згідно зі ст. 18 пп. 1, 2 і 3 Закону, відносини ОМС з даними підприємствами, установами та організаціями будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності в межах повноважень, наданих ОМС законом. З питань, віднесених до відання ОМС, та на їх вимогу зазначені суб'єкти господарювання надають відповідну інформацію. Окрім того, ОМС можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади [2].

У науковій літературі активно ведеться дискусія щодо співвідношення запроваджуваних муніципалітетами адміністративних та економічних методів, їх пріоритетності й ефективності як методів прямого і непрямого впливу. Зрозуміло, що господарський комплекс міста не обмежується винятково економічною сферою. Наприклад, у таких галузях життєдіяльності міста, як освіта, культура, спорт тощо, економічні методи, звичайно, застосовуються набагато рідше, при цьому більш широко використовуються інші різновиди непрямого впливу.

Необхідно зазначити, що і самі економічні методи муніципального управління за видом впливу поділяються на прямі і непрямі. До системи прямих економічних методів відносяться: бюджетне фінансування, централізовані капітальні вкладення, встановлення цін і тарифів на підприємствах, що знаходяться в комунальній власності. Непрямими ж економічними методами вважаються: різні місцеві податки і збори, платежі за використання природних ресурсів, надання в оренду комунальної власності і т. ін.

Одним з найважливіших завдань, що виконують економічні методи управління міським господарством, є формування кореляційної залежності між ефективністю використаних ресурсів і результатами діяльності підприємств, розташованих на території міста, а також забезпечення умов для інтенсифікації виробничих процесів у різних секторах господарського комплексу, реалізація принципу комплексності міського розвитку. Таким чином, економічні методи створюють цілісний економічний механізм господарювання – сукупність економічних важелів і стимулів, що включають фінансово-кредитні інструменти, податки, систему цін і тарифів, засоби і методи матеріального стимулювання, систему дотацій і т. ін.

Об'єктом для застосування *соціально-політичних методів* є різні соціальні групи, що мешкають на території міста і прямо або опосередковано зайняті у різноманітних процесах його життєдіяльності, а також окремі їх члени та міська громада в цілому.

У структурі соціально-політичних методів, на підставі визначення об'єкта керуючого впливу, розрізняють соціологічні та психологічні методи.

Соціологічні методи управління реалізують закономірності функціонування і розвитку груп, колективів, суспільства в цілому. До цієї групи відносяться такі методи:

- методи управління соціально-масовими процесами;
- методи управління групами;
- методи управління груповими явищами і процесами;

- методи соціального нормування;
- методи рольових змін;
- методи соціального регулювання.

Психологічні методи в управлінні припускають використання не тільки психологічних методів у чистому виді, але усього комплексу психологічних знань.

Вплив соціально-політичних методів на об'єкти управління безпосередньо пов'язаний з мотивацією, тобто з формуванням у свідомості окремої соціальної групи або окремого індивіда мотиву, спонукального стимулу до дії в потрібному напрямку.

Відомо, що у діяльності індивіда чи соціальної групи найважливішу роль відіграють нагальні потреби й інтереси. Усвідомлені потреби у формі прагнень, цілей і т. ін., безперечно, спонукають до дії. Отже, активна роль зазначених методів муніципального управління в організації цілеспрямованої діяльності керованих об'єктів обумовлена, насамперед, їх орієнтацією на задоволення відповідних потреб та інтересів. У свою чергу, сукупність потреб, на яку орієнтований той або інший метод управління, визначає його мотиваційну спрямованість. Загалом, можна виділити три види такої спрямованості: владну, моральну і матеріальну.

Високу спонукальну силу мають методи управління, що впливають на суспільну свідомість жителів міста, їх моральні уявлення, культурні цінності, духовні інтереси. Мораль – одна з основних форм суспільної свідомості – вважається, як відомо, регулятором відносин людей у багатьох сферах громадського життя. Істотною є її роль і в управлінні соціальною складовою життєдіяльності міста. Основою моральної мотивації є суспільна думка, масовий приклад. Як зразок масового прикладу можна назвати змагання за звання "Кращий підприємець року", "Кращий учитель міста" тощо.

Посилення уваги до соціально-політичних методів управління у першу чергу пов'язане з ускладненням соціально-політичних процесів, що виникають на території сучасного великого міста, необхідністю застосування

інноваційних підходів до розв'язання проблем комунікаційного, інтеракційного характеру. Головними серед них є: політична і суспільна індиферентність городян, низький рівень участі членів міської громади в процесах управління містом, уповільнені темпи формування сучасного рівня міської культури, міського менталітету і самоідентифікації, розірваність комунікаційних зв'язків та інформаційні бар'єри в умовах великого міста.

Крім того, зростання ролі соціально-політичних методів в управлінні містом пояснюється формуванням нових соціально-політичних реалій міського життя, упровадженням демократичних практик у системі управління, завданнями підвищення соціально-політичної активності населення, розвитком системи місцевого самоврядування, необхідністю враховувати нові ціннісні стандарти сучасного міського життя.

До соціально-політичних методів відносяться методи, орієнтовані на використання соціально-політичних активів і потенціалів городян. Основними з них можна вважати такі:

- мотивацію до праці та соціально-політичної активності;
- встановлення і розвиток соціальних норм поведінки;
- соціально-політичне регулювання і стимулювання;
- задоволення культурних і соціально-побутових потреб;
- культосвітня і виховна робота;
- створення і підтримка сприятливого соціально-політичного "клімату" в суспільстві;
- ефективне соціальне планування, ґрунтоване на новітніх соціальних технологіях.

Реалізуються методи за допомогою: соціально-політичної інформованості членів міської громади, роз'яснення цілей і завдань міського розвитку; залучення організацій і об'єднань городян до процесів обговорення, вироблення планів розвитку міста; сприяння вільному обговоренню та впровадженню різноманітних ініціатив городян; морального стимулювання ініціативи кращих представників міста; культурно-масових

заходів, що формують у людей необхідні зразки і цілі та прагнення досягти їх.

Одним з ефективних методів муніципального управління соціально-політичними процесами, що відбуваються в сучасному високоурбанізованому місті, є соціальне планування. Сутність *соціального планування* полягає, насамперед, у передбаченні можливих соціально-політичних змін і управлінні ними.

Об'єктами соціального планування є: соціально-демографічна структура населення міста, культурно-освітній рівень городян, умови праці, рівень соціального і побутового обслуговування, матеріальний добробут і житлові умови, соціальні відносини в суспільстві та соціально-політична активність членів міської громади, проблеми національно-культурного розвитку.

Особливу роль соціально-політичні методи управління повинні відігравати на сучасному етапі розвитку вітчизняної системи муніципального управління. Це пов'язано, насамперед, з необхідністю вдосконалення системи управління господарським комплексом міста. Питання підвищення кваліфікації муніципальних управлінців, кадрового забезпечення керівної ланки, удосконалення механізмів і стилю управління містом знаходять своє безпосереднє вирішення завдяки застосуванню соціально-політичних управлінських практик. Отже, можна наполягати на тому, що успішність формування і реалізації нової системи муніципального менеджменту прямо залежить від того, наскільки ефективно і повно будуть ураховані в її структурі специфіка і значення соціально-політичних методів.

Традиційні методи управління містом, його господарським комплексом, виходячи із різноспрямованості і роз'єднаності їх впливу, виявляються неефективними.

Час ресурсоємного "затратного" менеджменту, коли значна кількість витрачених засобів не давала адекватного результату, має назавжди залишитися в минулому. Підґрунтям муніципального реформування повинно

стати поступове заміщення ресурсоемних управлінських технологій "інтелектоємними", що значною мірою має забезпечуватися співробітництвом муніципалітетів з ВНЗ міста, науково-дослідними інститутами, державними і недержавними аналітичними і консультативними центрами [29-31; 41; 42]. На практиці методи муніципального управління реалізуються в комплексному, комбінованому вигляді. Цього вимагає у першу чергу динамічно і постійно змінюване внутрішнє і зовнішнє середовище життєдіяльності міста.

Новий муніципальний менеджмент повинен стати системою, не тільки реагуючою на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища, але і здатною ці зміни попереджувати, тобто створювати "страхові" механізми, ефективні при різних сценаріях розвитку ситуації, відтак, постійно працювати з випередженням. Саме такі програмні і планово-стратегічні механізми й інструменти вдосконалення і розвитку місцевого самоврядування будуть найбільш активно затребувані в найближчій перспективі. Йдеться, зокрема, про цілісну програму комплексного соціально-економічного розвитку міста, що включає в себе перелік найбільш дійових методів муніципального управління. Тільки за таких умов можливе забезпечення комплексного розвитку та ефективного управління великим містом як об'єктом складної соціально-економічної природи.

Розробка довгострокових соціально-економічних програм у даний час є для багатьох вітчизняних муніципалітетів досить актуальною темою, над якою ведеться інтенсивна робота. Така програма повинна охоплювати найважливіші галузі міського господарства і сфери соціального обслуговування міського населення: будівництво, громадський транспорт, міську промисловість, теплоенергетичне і водопровідно-каналізаційне господарство, систему комунікацій, комунально-побутове обслуговування, торгівлю і громадське харчування, охорону здоров'я, освіту, соціальне забезпечення [17].

Багатьом з розроблених і затверджених програм соціально-економічного розвитку властиві істотні недоліки, що пояснюються, насамперед, двома типовими помилками:

- по-перше, процес розробки програм, як правило, проходить ізольовано від громадськості, міського співтовариства, усередині адміністрації представницького органу, а тому не є транспарентним, тобто прозорим. Багато суспільних сил, зацікавлених у процесі й результатах розвитку міста, за допомогою яких повинні реалізовуватися ці програми, не залучені достатньою мірою до підготовки й обговорення програм, а тому й не ідентифікують себе зі сформульованими в них цілями і змістом;

- по-друге, програми формулюються абстрактно, містять загальні уявлення і побажання, є, по суті, положеннями про наміри. Відсутні конкретні методи і схеми реалізації, чіткі реалістичні проекти, що давали б змогу досягти поставлених цілей.

У цілому, програма комплексного соціально-економічного розвитку міста повинна вибудовуватися за такою структурою:

- мета планування розвитку;
- опис процесу розроблення;
- загальне перспективне бачення розвитку;
- потенціали/дефіцити в окремих галузях, перспективне бачення і пропозиції з проведення заходів у таких сферах, як: муніципальна економіка і міські підприємства; транспорт і інфраструктура; міжмуніципальне і міжрегіональне співробітництво; імідж муніципалітету; туризм і дозвілля; соціальні питання; житлове господарство і розвиток будівництва; охорона здоров'я; вирішення проблем молоді; освіта; культура; безпека і охорона порядку; охорона природи і навколишнього середовища [164].

Правові рамки для розробки і реалізації програм комплексного соціально-економічного розвитку міст визначаються повноваженнями виконавчих органів міської ради у сфері соціально-економічного розвитку, планування й обліку, що регламентовані Законом України "Про місцеве

самоврядування в Україні" [2], а також згідно із Законом України "Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 р. №1602-III [5] та відповідних щорічних розпоряджень Кабінету Міністрів України.

У практиці муніципального управління існує безліч потенційних інструментів розвитку економічного сектора міського господарства. Найбільш часто використовуються інституціоналізовані і змістовні інструменти, ступінь їх ефективності і пріоритетності подано в узагальнюючій таблиці 2.5.

Таблиця 2.5

Інструменти розвитку міської економіки [164]

№	Найменування інструментів розвитку	Загальні напрями			
		Підтримка існуючих підприємств	Пошук і залучення нових підприємств	Підтримка підприємств-початківців	Створення сприятливих рамок умов
1	2	3	4	5	6
1	Бізнес-інкубатори/Бізнес-центри: - виробничо-економічне консультування; - допомога в складанні бізнес-планів; - проведення навчальних та інформаційних заходів	X*	-	XXX	X
2	Товариство зі сприяння розвитку економіки: - маркетинг міста; - рекламні кампанії із залучення інвесторів; - створення економічного банку даних	X	XXX	X	X
3	Податкові, кредитні, лізингові програми	XX	XX	XX	XX
4	Навчальні програми, тренінги: - інформаційні заходи; - навчальні заходи	X	-	XX	-
5	Підготовка виробничих площ: - створення кадастру виробничих площ	X	XXX	X	-
6	Сприяння участі у виставках, експорті: - трансрегіональна і міжнародна переорієнтація міської промисловості	XXX	-	-	-

*Частота використання заходів: "X" – зрідка, "XX" – часто, "XXX" – постійно, "-" – не використовується.

Звісна річ, цими інструментами не обмежується спектр керуючого впливу муніципальної влади на економічний сектор міського господарства. Існує ціла низка інших заходів, що опосередковано сприяють розвитку економічного сектора міста. До них відносяться, наприклад, створення локальних конкурентних ринків шляхом конкурсного розподілу муніципальних замовлень, демонополізація і приватизація тощо.

2.4. Розмежування функцій і повноважень між державним управлінням і місцевим самоврядуванням у системі управління містом

Сьогодні у понад 80-ти країнах світу формується новий тип управління великими містами та їх агломераціями – це так зване управління великою міською агломерацією. Ситуація істотно ускладнюється тим, що великі міста не є цілісним утворенням ні з юридичної, ні з управлінської точки зору, тобто члени міської громади не володіють єдиними механізмами управління, за допомогою яких вони можуть безпосередньо вирішувати широке коло загальних для всіх городян проблем. На території великого міста, крім ОМС, функціонує безліч урядових закладів і агентств регіонального рівня, що нерідко займають ключові позиції у системі управління великим містом і його агломерацією.

Своєрідний дисонанс між поступовим еволюційним розвитком місцевого самоврядування та стрімкою динамікою суспільних перетворень в Україні призводить до виникнення проблемних ситуацій, яких зазнають останнім часом вітчизняні муніципалітети:

- необхідність оптимізації системи управління міським господарством;
- дефіцит кваліфікованих управлінських кадрів та професійних керівників;
- колізії навколо розмежування у законодавчому порядку компетенцій і повноважень державного управління і муніципального самоврядування.

Політична практика як вища форма управління складними соціально-економічними системами свідчить, що за відсутності ефективних

організаційно-управлінських механізмів держава виявляє стійку тенденцію до централізації владних повноважень. Наслідком цього є своєрідний наступ на права місцевого самоврядування. Це призводить до урізування самостійності у вирішенні питань місцевого значення, що виявляється у звуженні компетенції органів влади на місцях аж до введення прямого управління з центру.

Трансформаційні процеси, що перманентно відбуваються в сучасному суспільстві, завдячуючи своїй еволюційній природі, мають і негативні наслідки. Часто вони набувають вигляду державних криз, у ході яких змінюється державний лад. Природа державних криз різна, через те що їх провокують різні зовнішні та внутрішні чинники. Одним із таких чинників є високий ступінь централізації влади, яка у граничних формах набуває авторитарного характеру. Як відомо, криза державності є необхідною і невід'ємною умовою для виходу країни на якісно новий рівень розвитку. У період кризи, як правило, державна влада децентралізується і обсяг компетенції місцевих органів влади збільшується. Це відбувається і "автоматично", без прийняття спеціальних рішень. Процес перерозподілу повноважень стабілізує ситуацію управління зсередини, розв'язуючи черговий соціальний конфлікт, що склався.

Сучасні принципи і форми організації місцевого самоврядування формувались у процесі тривалого протистояння центру і периферії в питаннях реалізації влади. Це був безупинний процес пошуку позиції рівноваги в організації ефективного управління територією.

"Вузьким місцем" і водночас необхідною умовою забезпечення стійкості процесу державного будівництва є формування, розподіл власної компетенції на кожному рівні управління. Ефективність системи управління великим містом також знаходиться у прямій і безпосередній залежності від раціонального розподілу управлінських компетенцій і повноважень. Вказану проблему варто розглядати у двох аспектах:

- розмежування компетенцій між різними рівнями управління в галузі регулювання питань організації управління великим містом;
- розмежування компетенцій між органами державного управління та ОМС в галузі їх предметної діяльності.

Відповідь на питання про те, чи діють ці інституціоналізовані структури управління на практиці незалежно, чи, навпаки, створюють взаємозалежну систему відносин, може бути отримана за умови аналізу ситуації, що склалась у сфері управління великим містом, у кожному конкретному випадку.

Одним із ключових завдань регіональної політики держави є децентралізація та деконцентрація владних повноважень шляхом делегування значної частини управлінських функцій на місцевий рівень. Вирішення цього питання потребує одночасного розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями й ОМС різних рівнів.

У цілому, два формати влади, що реалізуються на території великого міста, – муніципальний і державний, – мають як спільні, так і відмінні риси.

По-перше, хоча за походженням муніципальна влада має спільні риси з державною, тобто має твердо встановлені адміністративні межі, а також права і обов'язки, зафіксовані в законах, владні повноваження, майно і засоби для їх реалізації, муніципальна влада відрізняється від державної надзвичайною змістовною деталізацією, конкретикою, прив'язаністю своїх функцій до певного місця.

По-друге, муніципальна влада є відповідальною як перед державою, так і перед територіальним співтовариством і діє "з дозволу держави" та на основі "довіри населення". "Дозвіл держави" передбачає законодавче визначення компетенції, прав, обов'язків муніципалітетів і засобів для їх виконання, муніципального майна. У низці країн встановлено навіть судову відповідальність муніципалітетів як юридичних осіб за підтримання добробуту місцевого співтовариства на рівні встановлених нормативів. "Довіра населення" означає не тільки вибори місцевої влади і право

відкликання місцевих політичних діячів, але й підпорядкування населення рішенням, що виносяться муніципалітетом у межах його компетенції.

Нарешті, по-третє, муніципалітет – влада підзаконна, тобто не має можливості самореформуватися. Будь-які серйозні зміни в устрої муніципальної влади вимагають законодавчого дозволу з боку держави.

У Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції України та інших законодавчих актах України широко використовуються терміни "компетенція місцевого самоврядування", "сфера компетенції місцевого самоврядування", "повноваження місцевого самоврядування". У той же час відсутність нормативних визначень цих термінів обумовила на практиці їх різне тлумачення.

Термін "**КОМПЕТЕНЦІЯ**" походить від латинського *competentia* (*compete* – відповідаю, підходжу) і у широкому вжитку ним позначають коло повноважень певної організації, органу, особи або перелік питань, за якими відповідна особа має знання й досвід. У національному законодавстві України термін "компетенція" використовується, як правило, для характеристики сукупності юридичних, тобто визначених у законі, предметів відання, прав і обов'язків органу публічної влади. При цьому у структурі компетенції органу влади виділяють:

- *предмети відання* – визначене законодавством коло його діяльності, питань, що згідно з законом може і повинен вирішувати орган публічної влади;

- *повноваження* – права й обов'язки органу, якими він наділяється відносно предметів свого відання, тобто для вирішення тих питань, що складають ці предмети відання.

Як зазначає А. Широков, особливостями формування власної компетенції муніципальних утворень є множина суб'єктів, що беруть участь у формуванні компетенції місцевого самоврядування, і розходження компетенції різних муніципальних утворень. Виходячи з цих особливостей, зміст проблеми встановлення компетенції кожного конкретного

муніципального утворення або їх деяких однорідних груп полягає в складності системного врахування всіх чинників, що впливають на найбільш доцільний, з погляду ефективності виконання функцій і досягнення цілей, розподіл повноважень між органами державної влади і ОМС, а також між ОМС різних муніципальних утворень [67; 185].

У Європейській хартії місцевого самоврядування вживається термін "компетенція місцевого самоврядування". Це новий для вітчизняного законодавства термін, що не одержав достатньо повного ні нормативного, ні наукового визначення.

У закордонній літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють встановлену нормами конституції, законами, підзаконними актами сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування.

Що стосується змісту поняття компетенція місцевого самоврядування, то Хартія передбачає, що воно повинне визначатися на основі дотримання таких принципів [91; 146]:

- правової автономності місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 4);
- повноти повноважень місцевого самоврядування й необмеженості власних прав (ч. 4 ст. 4);
- субсидіарності (ч. 3 ст. 4);
- підзаконності місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 4);
- адаптації делегованих повноважень до місцевих умов (ч. 5 ст. 4);
- урахування інтересів територіальних громад (ч. 6 ст. 4).

Принцип *субсидіарності* розглядається сьогодні як один з найважливіших принципів організації інституту влади в цілому. Основна ідея цього принципу полягає в тому, що публічна влада повинна втручатися лише тією мірою і в тих межах, у яких суспільство, його члени не в змозі задовольнити свої потреби.

Зокрема, згідно з принципом субсидіарності муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, що має найбільш тісний контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності і економії [91; 146].

Принцип субсидіарності у своїй реалізації містить два діаметрально протилежні аспекти. З одного боку, субсидіарність передбачає, що влада більш високого територіального рівня може втручатися у сферу влади більш низького рівня лише тією мірою, у якій остання продемонструвала свою неієздатність. Тобто субсидіарність у цьому сенсі базується на принципі невтручання державної влади або ОМС більш високого територіального рівня у вирішення питань місцевого значення.

З іншого боку, субсидіарність безпосередньо передбачає втручання – влада більш високого рівня не тільки має право, але й повинна втручатися у сферу влади нижчого рівня. У той же час це втручання передбачає не заміщення, а певний тип допомоги, що стимулює владу низового рівня і наділяє її повноваженнями. Цілком логічно, що загальні орієнтири підтримки розвитку місцевого самоврядування повинні базуватися саме на цьому положенні. Як зазначив Жак Делор, субсидіарність є не тільки межею втручання більш високої влади у справи особистості або громади, але й обов'язком цієї влади діяти стосовно цих особистостей або громад у такий спосіб, щоб надати їм можливість вирішувати самим [116].

За умов реалізації принципу субсидіарності необхідно враховувати, що максимально можливий обсяг компетенції, що може ефективно реалізовуватися на кожному рівні влади, знаходиться у прямій залежності від соціальних, економічних, політичних умов у кожній конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Необхідно також враховувати місцеві традиції й особливості, розвиненість інститутів держави, громадянського суспільства, демократії.

Л. Веліхов відзначав, що обсяг компетенції міського самоврядування визначається, по-перше, чинним законодавством, по-друге, звичайним правом, і нарешті, по-третє, ініціативою муніципальних органів, оскільки в чинному законодавстві не міститься прямої заборони міському управлінню займатися будь-яким колом справ, тим більше, якщо ці справи своєю за новизною не передбачені і місцевою традицією [62].

Аналізуючи зміст поняття "компетенція місцевого самоврядування", необхідно враховувати такі чинники:

- конституційна модель місцевого самоврядування в Україні припускає, що ядром компетенції місцевого самоврядування є предмет відання і повноваження територіальної громади, вони зумовлюють і визначають зміст предметів відання і повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Такий висновок базується на положенні ст. 143 Конституції України, яка визначає у загальному вигляді найбільш важливі питання, віднесені до відання місцевого самоврядування [1; 100];

- компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як механічну суму компетенцій територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки до компетенції останніх законом віднесені як власні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій і завдань виконавчої влади [54].

Деталізуються і конкретизуються повноваження місцевого самоврядування у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", у галузевих законодавчих та інших правових актах. У той же час необхідно відзначити, що істотна частина повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі ОМС та їх виконавчі органи.

За своєю структурою, як вже згадувалось, повноваження місцевого самоврядування включають:

- *власні*, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням соціальних та управлінських послуг населенню;

- *делеговані* – окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом ОМС, здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Можливість делегування повноважень базується на принципі субсидіарності. Регламентуючи питання делегування повноважень, Конституція України (ст. 143) виходить із наступного [1; 100]:

- подібне делегування здійснюється законом;
- водночас ОМС державою повинні бути передані необхідні для здійснення цих повноважень фінансові й матеріальні засоби;
- стан реалізації делегованих повноважень контролюється державою.

Приймаючи рішення про передачу державних повноважень, важливо враховувати, що передача окремих державних повноважень ОМС є не обов'язковою, а можливою. Необхідно, насамперед, вирішити питання про доцільність покладання виконання окремих державних повноважень на ОМС.

Це питання повинно вирішуватися відповідно до критеріїв, обсягу і характеру завдань, а також ефективності й економії. Проект подібного загального розмежування управлінських повноважень і компетенцій покладено в основу сучасних моделей муніципального управління у країнах-учасницях Євросоюзу (табл. 2.6) [66; 101; 117; 177; 178; 191; 192; 199; 213].

У табл. 2.7 наведено загальний розподіл функцій між державним урядом і різними рівнями місцевих органів управління на прикладі країн Європейського Союзу. Для порівняння наведено США і Нову Зеландію [66; 117; 178]. У кожній країні може нараховуватися декілька рівнів місцевої влади. В таблиці вони позначені наступним чином: II, III, IV – ОМС, відповідно регіонального, субрегіонального і муніципального рівнів; I – центральні органи влади державного рівня; а так – □ – позначена відсутність адміністрації на певному рівні. Як показують дані таблиці, у багатьох країнах відповідальність за виконання певних функцій розподілено між окремими рівнями влади.

Завдання національного уряду та муніципальних органів влади

№	Завдання національного уряду		Завдання муніципальних органів влади	
	2	3	4	5
1	<i>Централізовані національні функції</i>	<i>Децентралізовані національні функції, делеговані децентралізованим підрозділам національного уряду й агентствам</i>	<i>Децентралізовані національні функції, делеговані міськраді, виконання яких контролюється національним урядом</i>	<i>Функції муніципального самоврядування під контролем міськради</i>
2	Макроекономічна політика. Промисловість. Сільське господарство	Податкові органи.	–	Муніципальний економічний розвиток. Туризм. Ринки
3	Політика зайнятості	–	Соціальний захист. Житлове будівництво. Цінова політика	Експлуатація житла і його ремонт
4	–	–	Національні установи культури	Муніципальні заклади культури, спорту і відпочинку
5	Іноземні справи. Правосуддя. Внутрішні справи. Оборона. Внутрішня безпека. Національна політика охорони здоров'я	Суди. Органи охорони правопорядку. Захист власності, прав, свобод і юридичних інтересів громадян. Медичні дослідження	Реєстрація (ліцензування, зброя, обов'язкова військова служба). Лікарні, послуги фахівців, медицина, освіта	–
6	–	Вища освіта. Фахова освіта	Початкова і середня освіта	Дитячі садки, ясла
7	–	Телекомунікації	Планування і управління транспортом та інфраструктурою	Управління і експлуатація місцевих систем транспорту
8	–	–	Планування і спорудження великих громадських служб (водоочищення, збір і утилізація сміття, електропостачання і т. ін.)	Управління комунальними службами (збирання сміття, вода, електрика, газ, теплопостачання, прибирання вулиць, контроль рівня шуму, контроль рівня забруднення)
9	Екологія	–	Захист навколишнього середовища	Правила паркування, облаштуваність міської території, підтримка в належному стані парків і зелених зон

Таблиця 2.7

Розподіл функцій між різними рівнями влади

№	Країна	Освіта				Житлове будівництво				Соціальні послуги				Охорона здоров'я				Прибирання сміття				Водо-постачання			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1	АВСТРІЯ	•			□		•		□	•	•	•	□		•	•	□		•	•	□		•		□
2	БЕЛЬГІЯ		•	•	•		•	•	•	•	•			•	•	•	•		•		•		•		•
3	ДАНІЯ			•	□	•		•	□		•		□		•		□			•	□			•	□
4	ФРАНЦІЯ				•					•		•		•			•				•				•
5	НІМЕЧЧИНА		•	•			•	•	•	•						•	•				•			•	
6	ІРЛАНДІЯ	•			□		•	•	□	•			□				□		•	•	□		•	•	□
7	ІТАЛІЯ	•		•					•		•				•		•		•		•		•		
8	ГОЛЛАНДІЯ	•		•	□	•		•	□	•	•	•	□	•	•		□		•	•	□	•		•	□
9	НОВА ЗЕЛАНДІЯ	•			□	•			□	•			□	•			□			•	□			•	□
10	НОРВЕГІЯ	•	•	•	□	•	•	•	□	•	•	•	□	•	•	•	□	•	•	•	□		•	•	□
11	ПОРТУГАЛІЯ	•		•		•				•		•		•						•				•	
12	ІСПАНІЯ	•	•	•		•	•			•	•	•		•	•	•	•				•	•			•
13	ШВЕЦІЯ		•	•	□			•	□	•	•	•	□		•	•	□			•	□			•	□
14	ВЕЛИКА БРИТАНІЯ	•	•		□		•	•	□		•		□	•			□		•		□				□
15	США		•	•	•				•	•	•			•	•	•	•			•	•			•	•

Продовж. табл. 2.7

№	Країна	Культура				Дозвілля				Транспорт				Економічний розвиток				Електропостачання				Пожежна охорона			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1	АВСТРІЯ	●	●	●	□		●	●	□	●	●	●	□	●	●	●	□		●		□		●	●	□
2	БЕЛЬГІЯ		●	•	●		●	•		●	•	●	●	●	•		●	●	•				•	●	
3	ДАНІЯ	●	●		□			●	□	●	●		□	●			□			●	□		●	□	
4	ФРАНЦІЯ	•	•	•	●				●			●	●	●	•			●						●	
5	НІМЕЧЧИНА		●	●					●	●	●				•		•		●	●			●	●	●
6	ІРЛАНДІЯ		●	●	□		●	●	□	●	•	●	□	•			□	•			□		●	□	
7	ІТАЛІЯ		●	●	●				•		●	●	●				●								
8	ГОЛЛАНДІЯ	●		●	□			•	□	●	●	●	□	●			□			•	□	●		●	□
9	НОВА ЗЕЛАНДІЯ			●	□			●	□		●	●	□			●	□				□	●		□	
10	НОРВЕГІЯ	●	●	●	□	●	●	●	□	●	●	●	□	●	●	●	□	●	●	●	□	●		●	□
11	ПОРТУГАЛІЯ	●		●		●		●		●		●		●				●		●			●		
12	ІСПАНІЯ	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●								●		●
13	ШВЕЦІЯ	●	●	●	□			●	□	●	●	●	□	●			□	●		●	□		●	□	
14	ВЕЛИКА БРИТАНІЯ		●		□		●		□	●	●	●	□		●	●	□				□		●		□
15	США		•	•			●	●	●		●	●	●		•						•			●	

Порядок надання повноважень місцевим органам влади неоднаковий у різних країнах. Так, в англосаксонських країнах великого поширення набув принцип "позитивного" регулювання повноважень муніципалітетів різних рівнів. Причому відповідні норми містяться у законах, як безпосередньо адресованих муніципалітетам різних ланок, так і галузевого та функціонального характеру. З огляду на це, муніципалітети, що розробляють свої статuti, прагнуть якнайдетальніше і точніше зафіксувати в них свої повноваження. Таке регулювання забезпечило інтенсивний розвиток законодавства за основними напрямками діяльності і по закріпленню їх повноважень у конкретних сферах господарства.

У Німеччині більш широке застосування знайшов метод "негативної" регламентації і закріплення повноважень різних видів комун, районів і міст.

Російське законодавство також пішло шляхом "позитивної" регламентації організації і діяльності місцевого самоврядування, про що свідчать норми федеральних правових актів і законодавство суб'єктів федерації.

У загальному виді в законодавстві країн сучасного світу повноваження міських представницьких органів звичайно поділяються на обов'язкові і факультативні.

До обов'язкових відносяться ті, яким надається державне значення і їх виконання обов'язкове (енерго- та водопостачання, транспорт, охорона громадського порядку, освіта, охорона здоров'я, санітарія та ін.).

Факультативні повноваження, як правило, носять соціально-культурний характер та реалізуються на розсуд місцевих представницьких органів, у залежності від конкретних фінансових можливостей.

Загальна тенденція в багатьох країнах вибудовується у напрямку скорочення комунальних справ і розширення обов'язкових повноважень, що віддзеркалює процес інтеграції місцевих органів у державний механізм. Такі завдання у Німеччині, наприклад, складають 80-90% від загального обсягу

завдань муніципалітетів, а у Фінляндії – три чверті від усього обсягу справ [117].

Більшість великих міст країн сучасного світу зазвичай мають поділ на округи (райони) зі своїми радами. У таких містах існує два рівні управління: загальноміський та районний. Прикладом цього можуть бути Брюссель, Відень, Торонто та ін. Так, Париж поділено на 20 округів, Марсель – на 16, Ліон – на 9. Округи не є самостійними юридичними особами і, відповідно, не мають свого бюджету [63].

На відміну від загальноміських, окружні ради не володіють загальною компетенцією, і їх повноваження визначаються шляхом конкретного переліку у відповідному законі. Окружні ради зазвичай вирішують питання районного значення, управляють дитячими садками і яслами, установами культури і відпочинку, що знаходяться на території округу, висловлюють і захищають інтереси мешканців округу перед загальноміською радою. Окружні органи мають право отримувати інформацію з усіх питань, що стосуються певного округу, а також висувати відповідні пропозиції. За цілою низкою проблем, таких як наслідки урбанізації в окрузі, виділення субсидій асоціаціям, що функціонують на території округу та ін., окружна рада повинна висловити свою позицію до прийняття відповідного рішення загальноміською радою.

Разом з цим, можна навести й інші приклади. Так, відмінна особливість м. Лондона до недавнього часу полягала у тому, що управління в ньому реалізовувалось тільки на окружному рівні. Лондон поділено на 32 округи, управління в яких здійснюють муніципальні ради. Загальноміський орган муніципального управління – Рада Великого Лондона – був відмінений прийнятим за ініціативою уряду консерваторів Законом про місцеве управління 1985 року. Частина повноважень Ради Великого Лондона була передана окружним радам, а частина більш масштабних функцій, що потребують широкої координації дій (управління поліцією, громадським транспортом, протипожежна безпека) – різноманітним спеціалізованим

структурам. У Лондоні представлені і наділені повноваженнями у загальному підрахунку від 70 до 80 різноманітних управлінських органів, багато з яких фактично невідзвітні населенню. Англійські дослідники муніципального управління вважають, що реформа 1985 року не досягла однієї зі своїх головних цілей – економії коштів, оскільки була сформована велика кількість нових управлінських структур, що забезпечили роботою колишніх співробітників Ради Великого Лондона [197].

Питання розмежування повноважень і компетенцій між органами державного управління і муніципального самоврядування, які одночасно функціонують на території великого міста, регламентується низкою законодавчих актів України, основними з яких є Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Закон України "Про місцеві державні адміністрації". Зокрема, в останньому питанні побудови стосунків державних адміністрацій з ОМС присвячено ст. 35 [3].

У Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" окремо визначається компетенція представницьких ОМС – рад, їх виконавчих органів і міського голови.

Міські ради наділено правом розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією і законами України до їх відання. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" у ст. 26 визначає виняткову компетенцію міських рад, до якої входять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. До них відносять питання самоорганізації ради і формування її органів, організації та функціонування системи місцевого самоврядування, економічного і соціального розвитку території, бюджету та управління комунальною власністю, здійснення контрольних функцій тощо [2].

Міська рада може також прийняти рішення про розмежування повноважень між виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради і міським головою в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам міської ради.

Повноваження міського голови визначено у ст. 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Виконавчий комітет міської ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом до відання виконавчих органів ради. Зокрема, ст. 27 Закону визначає повноваження в галузі соціально-економічного і культурного розвитку, планування і обліку, ст. 28 – повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін, ст. 29 – повноваження з управління комунальною власністю, ст. 30 – повноваження в галузі ЖКГ, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, ст. 31 – повноваження в галузі будівництва, ст. 35 – повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності, ст. 37 закріплює повноваження у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою. Предмети відання виконавчих органів міської ради також визначено ст. 32–34, 36, 38–40 відповідного Закону [2].

У зв'язку з великою кількістю населення у великих містах адміністративно-територіальна структура вітчизняних міст поділяється на міські райони зі своїми радами. Ця система має свої переваги з погляду місцевого представництва і надання послуг.

Відповідно до ст. 41 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад. Обсяг і межі повноважень районних у містах рад і їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за погодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів і колективних потреб територіальних громад районів міста [2].

Але, незважаючи на дворівневу, відповідно до чинного законодавства, структуру організації системи муніципального управління у великих містах, особливо гостро стоять проблеми структурно-функціональної невідповідності останньої територіальним рівням об'єкта управління. Тобто об'єкт управління не знаходить адекватного структурно-функціонального відображення в суб'єктах управління. Окрім цього, специфічні проблеми, що

виникають і властиві тільки великим містам не дозволяють у процесі управління міською агломерацією з тією ж ефективністю використовувати законодавчі акти та нормативи, розроблені для типових територіальних поселень.

Однак, попри деякі позитивні зрушення, проблема розмежування компетенцій у структурі управління великим містом між різними рівнями влади, що функціонують у межах муніципального утворення, залишається, як і раніше, досить гострою та актуальною.

Стає очевидним, що означена проблема полягає у визначенні того владного рівня, на якому найбільш ефективно, швидко і повно та з урахуванням місцевих особливостей і інтересів можуть бути вирішені ті або інші завдання.

Для вирішення цього завдання, насамперед, необхідно:

- провести ревізію законодавства, що містить норми здійснення управління на місцевому рівні, та узгодити відповідні норми;

- внести зміни в національне законодавство, використовуючи чіткі юридичні терміни при визначенні компетенції місцевого самоврядування;

- у необхідних випадках уточнити повноваження з окремих предметів відання в галузевих та інших законодавчих актах, що регулюють життєдіяльність великих міст;

- більш детально визначити повноваження ОМС у сферах, що відносяться до відання органів державної влади;

- провести розмежування предметів відання між адміністративно-територіальними одиницями в тому випадку, коли в межах великого міста знаходяться інші поселення.

Крім того, у форматі великого міста означене розмежування буде ефективним за умови, коли стане реальним раціональне розмежування державної і муніципальної власності як необхідної основи для виконання відповідних повноважень.

РОЗДІЛ III.

РЕСУРСНЕ ТА ТЕХНОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМ МІСТОМ

3.1. Кадрова проблема і формування ефективної системи забезпечення управління життєдіяльністю міста

Стратегічні завдання розвитку України, спрямовані на модернізацію державної політики і реформування адміністративної системи, вимагають пошуку якісно нових інноваційних підходів до структури і методології управління економічними, соціальними і політичними процесами, що відбуваються у містах. Запорукою успіху в реалізації цієї мети є створення відповідних умов для повноцінного функціонування та забезпечення розвитку провідних українських промислових центрів.

У зв'язку з об'єктивною необхідністю переходу до комплексної системи управління мегаполісами сьогодні гостро постає проблема правового регулювання процесів становлення і розвитку місцевого самоврядування. З огляду на це, управління сучасним великим містом розглядається, насамперед, як збалансована правова політика, що реалізується у вигляді ефективної соціально-менеджерської системи муніципального управління і планування [21; 22; 34; 43].

Провідна роль у процесі побудови означеної системи повинна належати муніципальній управлінській еліті як професійній групі, яка є суб'єктом підготовки і прийняття стратегічно важливих рішень і володіє необхідним ресурсним потенціалом.

Результати суспільно-політичної трансформації – ліквідація партійно-державної системи управління, економічне реформування, інституціоналізація місцевого самоврядування, кадрове оновлення органів влади – спричинили значні зміни каналів добору, механізмів підготовки і ротатії вітчизняної управлінської еліти, що, у свою чергу, стало основною

причиною конфлікту її "старої" і "нової" формації, загострило проблему ефективності управлінської діяльності на муніципальному рівні.

Нові умови виводять на перший план проблеми значущості і відповідальності муніципальної управлінської еліти, переорієнтації стилю управління відповідно до зміни стандартів і підходів до системи управління і контролю різних рівнів, обумовлених складністю, тривалістю і нестабільністю господарсько-економічних процесів, неоднозначністю наслідків прийнятих рішень, зростанням значення соціальних аспектів господарювання.

Підходячи до розуміння управлінської системи з позицій комплексного поєднання інститутів і діяльності людей, враховуючи важливість фактору нерозривності цих двох системних компонентів у процесі становлення ефективної системи управління на різних рівнях, муніципальна влада переймається питаннями вдосконалення управлінських інститутів, розробки нових форм і механізмів рекрутації й оновлення управлінських, адміністративних еліт, залучення талановитої молоді, надання їй можливостей і стимулів для кар'єрного зростання. Вирішення цих питань є одним з головних завдань муніципальної кадрової політики.

Результати аналізу діяльності муніципальних управлінських структур, як і процесів суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку України, свідчать, що причиною переважної більшості проблем територіального розвитку була і залишається *криза управління*. Вона полягає, з одного боку, у невідповідності існуючих структур управління комплексу завдань, які мають ними вирішуватися, оскільки розвиток системи муніципального управління не встигає за розвитком міського середовища. У результаті поширюються негативні тенденції функціонального і внутрішньосистемного дублювання, необґрунтованого структурно-комунікаційного ускладнення і т. ін. З іншого боку, важливою передумовою самої можливості ефективної реалізації складних і відповідальних завдань,

що постають перед територіальною громадою будь-якого міста та відповідно перед ОМС, є їх надійне кадрове забезпечення.

Проблема кадрового забезпечення сфери муніципального менеджменту є, насамперед, проблемою професійного рівня управлінців. Сам процес надання управлінських послуг населенню міста вимагає високого ступеня гуманітаризації відносин між суб'єктом і об'єктом управління, оскільки саме сьогодні від цього залежить успіх у вирішенні щоденних, нагальних людських проблем [190].

Перед муніципальною владою сучасних великих міст постає завдання створити нову систему забезпечення управління життєдіяльністю вітчизняних мегаполісів, засновану на переході від номенклатурних, командно-адміністративних моделей управління до оптимізованих, динамічних і гнучких моделей муніципального менеджменту. Коли командно-адміністративні методи управління не спрацьовують, потрібен інший підхід, який базується на системному аналізі і глибокому розумінні кожної конкретної організаційно-управлінської ситуації, на творчій, професійній підготовці, обґрунтованій інтелектуальній підтримці процесів прийняття і реалізації управлінських рішень. Сьогодні слід перейти від патерналістсько-бюрократичної до контрактно-клієнтальної системи управлінських відносин між органами муніципальної влади та міською територіальною громадою, окремими її представниками. Вирішення цієї проблеми сприятиме формуванню дійсно ефективної, сучасної, дієздатної системи управління територіальним розвитком держави.

Проте розв'язання цього завдання суттєво ускладнюється цілою низкою чинників.

Більшість муніципальних управлінців виростили в середовищі та за часів дії принципів "радянського" типу функціонування системи міського управління. Така управлінська ментальність досить часто призводить до несприйняття і навіть відторгнення окремими посадовими особами та організацією в цілому ідей інтенсивного розвитку системи муніципального

управління і пов'язаного з цим процесу змін та трансформацій. Істотна частина фахівців старої формації виявилась неспроможною ефективно здійснювати управлінські функції в умовах демократизації суспільного життя, ринкових відносин і повної господарської самостійності.

Через свою інерційність і низьку адаптаційність старі апаратні кадри у більшості є нездатними до внутрішньої психологічної модернізації і пристосування до сучасних умов роботи. Аналіз кадрового складу керівників комунальної галузі свідчить, що їх середній вік становить 50-55 років. Це досвідчені і компетентні фахівці, але внаслідок багатьох причин вони не завжди здатні адекватно реагувати на потреби кардинально зміненого суспільно-політичного і соціального середовища, працювати в режимі постійного діалогу з населенням міста. Практика свідчить, що формувати необхідний стиль і культуру управління, змінювати управлінські стереотипи і прищеплювати їх новим кадрам набагато легше, аніж перенавчати людей зі стійкими поглядами на сутність і принципи управління. Окремі ж талановиті особистості, які успішно здійснюють управління виробничою і комерційною діяльністю своїх підприємств та організацій, забезпечують їх технічне і технологічне переозброєння та професійний розвиток колективів, мають розглядатися лише як приємний виняток, який тільки підтверджує наведене правило [24; 29-31; 41; 42].

Окрім цього, в Україні майже 90 відсотків керівників у різних сегментах як виробничого, так і невиробничого сектору – традиційно люди з базовою інженерною освітою. Однак вони, на жаль, не отримали свого часу належної і вкрай необхідної для професійного керівника соціально-психологічної, психолого-педагогічної та управлінської підготовки. Істотна ж зміна цілей, змісту і характеру суспільного виробництва і, зокрема, зростання ролі особистісного чинника у забезпеченні належної його ефективності не тільки ускладнюють зміст і характер управлінської діяльності у широкому її розумінні, але й вимагають від кожного керівника професійного володіння арсеналом дійових психолого-педагогічних засобів

впливу на людей, навичками міжособистісного і ділового спілкування, провідними управлінськими технологіями. Тому вміння реагувати на звернення, що йдуть з боку суспільства, громадських об'єднань, структур самоврядування, здатність вести дискусію, аргументувати свою позицію, постійне прагнення до одержання нових знань є однією з необхідних якостей керівників нового типу. Саме тому, як свідчить світовий досвід, провідні управлінські посади обіймають менеджери з гуманітарною освітою, які пройшли спеціальну, профільну підготовку вже за місцем роботи.

Сьогодні система місцевого самоврядування, як і вся Україна загалом, відчуває гостру потребу в кадрах нової генерації, яким притаманні державне мислення, інноваційна спрямованість, здатність до системного аналізу складних проблемних ситуацій та уміння знаходити і реалізовувати ефективні стратегії їх розв'язання, уміння прогнозувати можливі наслідки різних варіантів управлінських рішень. Вони мають бути спроможні працювати в умовах динамічної політичної та соціально-економічної ситуації, комерціалізації муніципальних виробничих відносин, формування і становлення нових механізмів місцевого самоврядування, подальшої демократизації суспільного життя і розвитку громадянського суспільства [41].

Ще однією особливістю, характерною для багатьох працівників системи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, як і для переважної більшості населення, особливо старшого покоління, є патерналістський тип поведінки. Таким працівникам бракує ініціативи та готовності брати на себе відповідальність за прийняття і реалізацію конкретних управлінських рішень. Вони вкрай розгублюються і втрачають здатність приймати раціональні рішення у надзвичайних або екстремальних ситуаціях, в умовах істотної інформаційної невизначеності та ризику.

Проблемою залишається і успадкована ще з радянських часів практика добору людей на керівні посади, кадрового комплектування апарату управління, у тому числі і для роботи в системі ОМС. Вона й досі

здійснюється переважно за анкетними даними, але не винятком є і практика призначення за протекцією або ж за принципом особистої відданості, а починаючи з 2005 року і до сьогодні – за політичною ознакою та партійною належністю. При цьому відсутні навіть спроби будь-якого попереднього виявлення рівня професійної підготовки та компетентності, загальної та професійної культури кандидата, його морально-етичних переконань, життєвих цілей, цінностей. Практично не враховується наявність особистісної відповідності керівній діяльності.

Зазначена сукупність обставин істотно знижує ефективність прийняття управлінських рішень та їх якість, а відтак, і діяльність усієї системи управління містом. Це повною мірою стосується і працівників ОМС. Отже, усе зазначене вимагає принципово нового підходу до підбору, підготовки і перепідготовки управлінських кадрів, формування основ нової кадрової політики, яка має базуватися на чіткому науковому обґрунтуванні та використанні досягнень соціальної філософії і педагогіки, загальної і соціальної психології, філософії і психології управління.

Одним із найбільш важливих і перспективних завдань нової кадрової політики повинно стати створення сучасної системи перепідготовки і підвищення кваліфікації муніципальних управлінських кадрів. Модель управління, що використовується сьогодні, необхідно доповнити типологією і характером сучасної самонавчальної системи, яка базується на єдиній корпоративній професійній культурі і може оптимізуватися відповідно до нових завдань і логіки реформування державної нормативно-правової бази.

Первісним компонентом упровадження даної методології повинні стати центри правової і менеджерської перепідготовки в структурі органів муніципального управління, що будуть виконувати початкові інформаційно-тренінгові функції без відриву і всередині самої муніципальної управлінської системи. Саме такий концептуальний формат дозволить в оптимальному режимі створити і затвердити *інкорпоративну* (тобто внутрішню) *модель муніципальної кадрової політики* (рис. 3.1) як основу модернізації і

економізації системи управління великим містом, забезпечення її ефективності та поступового оновлення муніципальної управлінської еліти [24; 41].

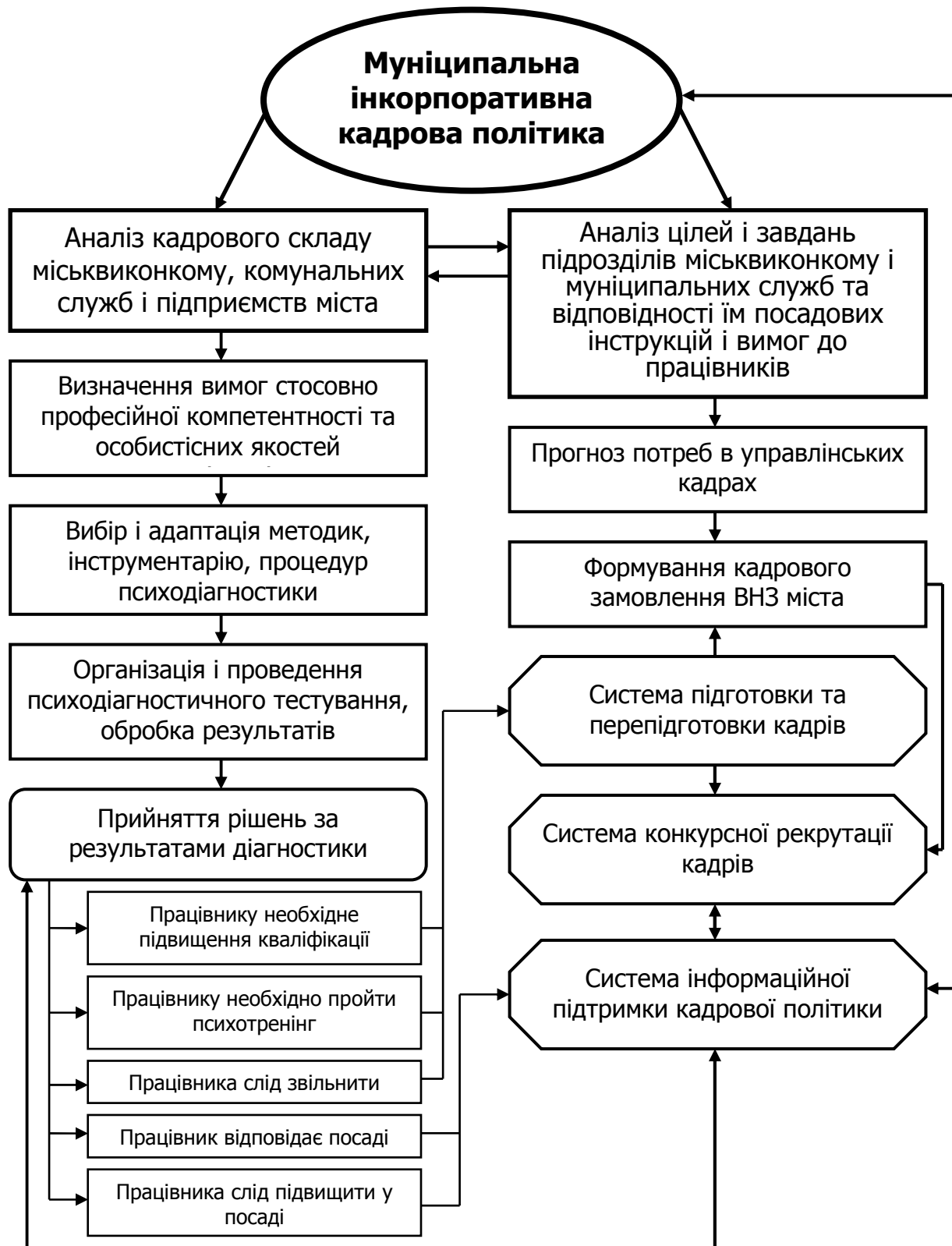


Рис. 3.1 – Загальна схема реалізації інкорпоративної кадрової політики Харківського міськвиконкому

З одного боку, це підготовка не тільки фахівців у окремих галузях державного менеджменту всіх рівнів: національного, муніципального, галузевого, але й професіоналів у галузі державного управління в цілому, тобто людей, які не тільки отримали певні знання, але й здатні належним чином їх застосувати в сучасних постійно змінюваних умовах.

З іншого боку, неможливо створити ефективну стратегію кадрових призначень без розробки відповідних компонентів кадрової політики, ретренінгових технологій, необхідних процедур і методів.

Практика доводить, що комплексне вирішення завдань кадрової рекрутації і менеджменту, оновлення і перенавчання управлінської еліти передбачає проведення серйозної роботи з добору майбутніх управлінців, оскільки відповідність кандидатів низці вимог муніципального управління лише незначною мірою є результатом їх навчання. Серед них – лідерство, системний підхід, здатність стратегічно мислити, уміння приймати нестандартні рішення. Усе це лише незначною мірою виступає результатом навчання. Професійних керівників можна підготувати, якщо навчальний заклад чи тренінг-центр прагне до формування особистості у цілому, тобто реалізує і загальнокультурну, гуманітарну, і практичну спеціальну підготовку.

Упровадження функціональних навчальних систем є першим кроком у процесі формування нового управлінського і суспільного середовища. Управлінське оновлення у форматі покоління має містити у собі синтез кращих традицій та інновацій, поєднання досвіду старших поколінь керівників із знаннями та енергією молоді. Тільки таким шляхом можна забезпечити послідовність у переході до нових схем, технологій, механізмів управління.

Більш того, за аналогією до визначення "політичне покоління" у науковий обіг слід ввести термін "муніципально-управлінське покоління" як категорію, що фокусує процеси зміни управлінських еліт у муніципальному вимірі. Це дозволить розширити можливості аналізу внутрішньої динаміки

адміністративного реформування на муніципальному рівні і надасть новий, більш точний інструментарій для управління відповідними процесами реформування у форматі міського типу поселень.

Підготовка кадрів нового муніципально-управлінського покоління – це один зі стратегічних ресурсів реформування муніципального менеджменту. Головним джерелом підготовки, оновлення і рекрутації управлінської адміністративної еліти на сьогодні повинні стати скоординована мережа інститутів підготовки і перенавчання муніципальних менеджерів, фахівців-керівників різного профілю. Основною метою створення подібної структури є, насамперед, упровадження єдиного високого стандарту професійної компетентності, єдиних принципів управління на всіх рівнях адміністрування.

Це масштабне завдання вимагає створення в межах загальнодержавної адміністративної реформи програми пошуку та створення ефективних механізмів формування нового покоління керівників з новим комплексом рольових функцій і якостей, з новим рівнем розвитку професійно значущих особистісних якостей (рис. 3.2).



Рис. 3.2 – Основні параметри новітньої муніципальної кадрової політики

Таким чином, основна проблема кадрового забезпечення управління життєдіяльністю і розвитком українських міст, насамперед, індустріально розвинених центрів, полягає у невідповідності значної частини муніципальної управлінської еліти сучасним вимогам. Це зумовлює необхідність створення якісно іншої системи формування наступного "муніципально-управлінського покоління", яка б передбачала розробку і реалізацію принципово нової кадрової політики в ОМС.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" *служба в органах місцевого самоврядування* – це професійна, на постійній основі, діяльність громадян України, які займають посади в ОМС, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [4].

У процесі встановлення завдань, визначення пріоритетів, вибору механізмів і напрямків забезпечення муніципальної служби кадрами особливо важливим є врахування таких чинників:

- кадрове забезпечення муніципального управління здійснюється в межах і на основі державної кадрової політики, реалізації її цілей, пріоритетів та принципів;

- кадрове забезпечення муніципального управління здійснюється в рамках єдиного правового поля.

Отже, можна запропонувати таке визначення *кадрового забезпечення в муніципальному управлінні* – це діяльність, спрямована на комплектування професійно підготовленими працівниками муніципальних органів влади, здатними на рівні сучасних вимог ефективно здійснювати в межах закону і посадових повноважень завдання і функції муніципальних органів, що передбачає застосування різних, здебільшого закріплених у нормативно-правових актах механізмів і технологій формування і використання кадрів.

Успіх реалізації цього завдання значною мірою залежить від правильного вибору механізмів і технологій його вирішення. *Механізм кадрового забезпечення* – це система принципів, форм і методів формування і використання кадрів. *Кадрові технології* – сукупність методів, прийомів, організаційних процедур оптимізації кадрової роботи.

Кадрова політика може розглядатися щонайменше з двох дослідницьких позицій.

Перший підхід може пов'язуватися із розумінням кадрової політики як системи правил і норм, що повинні бути усвідомленими і сформульованими, яка приводить людський ресурс у відповідність зі стратегією організації. Звідси випливає, що всі заходи щодо роботи із кадрами – добір, складання штатного розкладу, атестація, навчання, просування – заздалегідь плануються і узгоджуються з загальним розумінням цілей і завдань організації.

Друге розуміння під кадровою політикою має на увазі набір конкретних способів діяльності, побажань і обмежень у взаємовідносинах між людьми в організації, що дозволяє отримати певні аргументи при вирішенні конкретного кадрового питання.

У форматі системи ОМС *кадрова політика* являє собою розраховану на тривалу перспективу і узгоджену зі стратегічними цілями і завданнями діяльності ОМС основну лінію вдосконалення кадрів, генеральний напрям у кадровій роботі, який визначається сукупністю найбільш важливих, принципових положень і установок, що знаходять своє втілення у стратегічних рішеннях [41; 124]. *Кадрова робота* виступає основним засобом реалізації кадрової політики і традиційно розглядається як діяльність з обліку персоналу та оформлення документації, здійснювана, у першу чергу, безпосередніми керівниками і працівниками кадрової служби [41; 124].

Під *персоналом* певної організації, у нашому випадку – міськвиконкому – розуміється сукупність людських ресурсів, якими володіє відповідна організація. До *управлінського персоналу* відносять

працівників, повністю або переважно зайнятих управлінською діяльністю, тобто тих, хто професійно бере участь в управлінні та входить до його апарату [41; 124].

З метою налагодження ефективної діяльності управлінського персоналу будь-якої організації слід брати до уваги та враховувати ступінь впливу таких чинників:

- особливості індивідуальної поведінки;
- особливості групової поведінки;
- особливості поведінки керівників, членів керівної ланки.

Особливості індивідуальної поведінки визначаються багатьма параметрами, найважливішими серед яких можна вважати такі:

- індивідуальні здібності, схильності й обдарованість – здатність до реалізації певного виду діяльності, орієнтація на її виконання;

- специфіка мотивації – специфіка потреб та інтересів індивіда, сформовані уявлення про цілі професійної діяльності;

- індивідуальні цінності – особистісні переконання, світогляд, життєві інтереси;

- демографічні критерії – статеві та вікові особливості;

- культурні особливості – засвоєні у формі досвіду способи, правила і норми поведінки, які детермінують певні реакції індивіда в конкретних ситуаціях.

Особливості групової поведінки також мають певні параметри:

- відмінності корпоративної культури – цінності, встановлені правила поведінки, характерні для конкретної організації;

- феномени групової динаміки – згуртованість колективу, частота внутрішньогрупових контактів, особливості лідерства та способів поведінки в ситуації конфлікту.

Поведінка керівників є комплексною проблемою, оскільки самих керівників можна розглядати як:

- суб'єктів, що мають індивідуальні особливості;

- членів певної групи, які є носіями корпоративної культури;
- функціонерів визначеної управлінської технології, які наділені власними правилами поведінки.

Однак найбільш суттєвою характеристикою персоналу управління є тип корпоративної культури, властивий конкретній організації.

Корпоративна культура – це складний комплекс припущень, бездоказово прийнятих усіма членами конкретної організації, що формує загальні рамки поведінки, прийняті більшістю членів організації. Корпоративна культура знаходить свій прояв у філософії та ідеології управління, ціннісних орієнтаціях, очікуваннях, нормах поведінки, цілях та напрямках діяльності і розвитку організації. Корпоративна культура регламентує поведінку індивіда і надає можливість прогнозувати його реакції у різноманітних ситуаціях, у тому числі й критичних.

Можна виділити чотири різні типи корпоративної культури, кожному з яких відповідає певна форма механізму управління, ціннісних орієнтирів управлінської діяльності, психологічного профілю службовця і т. ін. (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Форми корпоративної культури управління

№	Ціннісні орієнтири виробничого процесу	Психологічно-управлінський профіль службовця	Ключова управлінська роль	Механізм управління	Оцінка результату
1	2	3	4	5	6
<i>Патріархальна</i>					
2	колективні	"слухняний"	керівник	сценування	ритуал, традиція
<i>Підприємницька</i>					
3	індивідуальні	"пасіонарний"	адміністратор	планування	прибуток
<i>Бюрократична</i>					
4	продиктовані технологією і спеціалізацією	"технологічно дисциплінований"	організатор	оргпроекування	оцінка керівника
<i>Партіципативна</i>					
5	професійного росту	"професіонал"	управлінець	програмування	досягнення мети

У світовій практиці сучасного муніципального менеджменту на зміну уявленню про кадрову роботу як облікову діяльність приходить тлумачення як особливого напрямку управлінської діяльності, покликаної не стільки враховувати наявний персонал, скільки створювати внутрішньоорганізаційні процеси формування кадрового потенціалу, розвитку персоналу разом з розвитком організації, відповідно до обраних цілей і принципів корпоративної політики.

Таким чином, кадрова робота сьогодні має розглядатися як управлінська діяльність щодо зіставлення і координації економічних, технологічних, інформаційних та структурних процесів, що відбуваються в організації і поза нею, з певними кадровими процесами (розвитком персоналу, формуванням нових мотиваційних сфер, професіоналізацією, соціалізацією і т. ін.), в які співробітники включені як представники організації, члени соціальних груп, громадяни держави.

Сучасна парадигма роботи з персоналом вимагає визначення стратегічних цілей, технологічних принципів і конкретних кадрових заходів. Конкретизація цих параметрів, здійснювана з урахуванням специфіки корпоративної культури, є основою побудови інкорпоративної кадрової політики організації.

Розробка та впровадження якісно нової системи організації роботи з кадрами у сфері муніципального управління потребує особливого акценту на таких організаційно-управлінських моментах:

- комплексна і об'єктивна оцінка професійного рівня, ділових і особистісних якостей службовців і результатів їх діяльності при доборі, розміщенні і висуванні;
- відкритість і рівний доступ громадян України до муніципальної служби у відповідності до своїх здібностей і професійної підготовки;
- демократичне, як правило, колегіальне вирішення кадрових питань з урахуванням суспільної думки при збереженні принципу призначення на муніципальну посаду з дотриманням необхідної конфіденційності;

- систематичне оновлення кадрів зі збереженням наступності, якісного зміцнення за рахунок постійного поповнення молоддю;

- підконтрольність муніципальних службовців керівникам і вищим органам влади, а також міській громаді; прищеплення персональної відповідальності за доручену справу;

- забезпечення законності, дотримання нормативно-правових вимог і процедур у вирішенні кадрових питань.

Дотримання цих вимог дозволяє запобігати формально-номенклатурному і бюрократично-патерналістському підходу та суб'єктивізму в підборі кадрів, відкриває можливості для демократизації кадрових технологій, введення процедур об'єктивної оцінки професійної здатності службовців.

На сьогодні муніципальна служба, або юридично більш коректно – служба в ОМС, перебуває у процесі свого формування. На законодавчому рівні питання, що віднесені до механізмів, термінів, умов проходження служби в ОМС, регламентуються Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування", який було прийнято 7 червня 2001 року [4].

Одним з ключових елементів служби в ОМС є принципи, які мають бути покладені в основу формування корпоративної культури та філософії муніципальної служби. Базовими серед них є:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенство права, демократизму і законності;
- гласність;
- пріоритет прав та свобод людини і громадянина;
- рівність можливостей і доступу громадян до служби в ОМС з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі;
- підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за

порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;

- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правова і соціальна захищеність посадових осіб місцевого самоврядування;
- фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійність кадрової політики в територіальній громаді [4].

Конкретизація кадрової роботи в системі муніципального управління реалізується у форматі окремих кадрових заходів – дій, що націлені на досягнення відповідності персоналу завданням діяльності організації.

У кадровій роботі в системі муніципального управління слід виділити такі напрямки кадрових заходів:

- формування системи залучення;
- адаптація прийнятих в апарат службовців;
- інспекція праці, оцінка і атестація;
- планування кар'єри;
- формування кадрового резерву;
- створення системи стимулювання;
- соціальний захист персоналу муніципальної служби.

Розглянемо кожне з них більш докладно з урахуванням забезпеченості конкретними інструментами та технологіями.

Відповідно до завдань, що виникають перед ОМС у сфері кадрового забезпечення, стратегічне планування персоналу будується з урахуванням декількох чинників, серед яких найбільш важливими є: принципи кадрової політики органів муніципальної влади, аналіз перспектив зміни нормативної бази муніципальної влади і розвитку системи муніципальної служби, оцінка кадрового складу муніципальної служби.

Принципи кадрової політики органів муніципальної влади, у контексті питань стратегічного планування, дозволяють з'ясувати стратегічні орієнтири формування кадрового потенціалу, змістове навантаження цього

поняття та конкретизувати можливі напрямки його розвитку.

Зважаючи на сформульовані вище цілі і принципи кадрової політики, стратегічне планування кадрового потенціалу повинно базуватися на програмуванні процесу розвитку персоналу, підвищенні його компетентності з метою створення професійного корпусу муніципальних службовців, здатних забезпечити ефективне управління територіальними утвореннями міського типу.

Унаслідок цього в остаточному підсумку муніципальні службовці повинні поступово трансформуватися в специфічну групу управлінців, досвід яких буде не тільки вирішально впливати на процес розв'язання кризових управлінських ситуацій, але й мати суттєвий вплив на формування нової парадигми управління.

Такі результати не можуть бути досягнуті без створення ефективної системи планування попиту на персонал, планування службової кар'єри, програм оцінки праці.

Сформована на даний час система залучення персоналу до органів влади і управління відповідає нормам і традиціям, характерним для закритої кадрової політики і бюрократичної організаційної культури. Неможливість подальшого використання застарілих схем і механізмів залучення обумовлює необхідність створення такої системи залучення персоналу, що дозволяла б вирішувати наступні завдання:

- підвищення відкритості муніципальної служби для населення;
- формування у населення активної позиції стосовно процесів і явищ, що відбуваються в системі муніципального управління, і почуття причетності до управління містом;
- підвищення транспарентності вимог до кандидатів, що приймаються на роботу в ОМС.

У цілому, важливими елементами системи кадрового забезпечення ОМС є такі заходи: добір, професійний добір, процедури прийому на ті чи інші посади.

Добір кадрів – це зіставлення найбільш загальних вимог, висунутих організацією, сферою діяльності, з характеристиками конкретного індивіда (вік, громадянство, рівень освіти, стаж роботи та ін.). У процесі добору відбувається пошук фахівців, придатних до муніципальної служби як соціального інституту, а не до виконання конкретного виду професійної діяльності [124].

Невід’ємною складовою добору кадрів є *професійний добір* – більш тонка процедура зіставлення характеристик людини (професійна підготовленість і досвід, рівень і профіль освіти) і вимог посади.

Добір громадян на службу в ОМС здійснюється з урахуванням низки формальних, соціальних і професійно-кваліфікаційних критеріїв.

До *формальних критеріїв* добору відносяться вимоги до переліку документів, які слід надати при вступі на службу: особиста заява; документ, що засвідчує особистість; трудова книжка; документи, що підтверджують професійну освіту; довідка з органів податкової служби та ін.

Формальними критеріями добору є визначені Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування" обмеження, що пов’язані з муніципальною службою. Зокрема, у ст. 12 та 20 Закону визначено умови, за яких громадянин не може бути прийнятий, залишатися на муніципальній службі, а також підстави припинення служби в ОМС [4].

До *соціальних критеріїв* варто віднести відомості про вік, стан здоров’я, інформацію про майновий стан, про володіння державною мовою, про наявність громадянства тощо. Соціальні критерії визначені у ст. 5 та 18 Закону [4].

Професійно-кваліфікаційні критерії добору – це вимоги до профілю, рівня професійної освіти і відповідності її спеціалізації посаді, стажу і досвіду роботи за спеціальністю, рівню знань Конституції України, інших нормативно-правових актів.

Прийом громадян на службу в ОМС відбувається диференційовано у залежності від категорії посад і включає процедури заміщення і призначення.

Призначення на посаду – це юридичне закріплення посадового статусу службовця відповідним органом муніципальної влади, реалізоване у формі розпорядничього документа (постанови, наказу) [124].

Заміщення посади – це спосіб набуття службовцем посадового статусу, оформленого призначенням [124]. До числа основних способів заміщення посад відносяться конкурс, обрання, вибір, вибори. Більш докладно ці процедури прописані у ст. 10 Закону [4].

Прийняття на службу в ОМС здійснюється:

- на посаду сільського, селищного, міського голови – в порядку, встановленому Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні";

- на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад – шляхом обрання відповідною радою;

- на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради – шляхом затвердження відповідною радою;

- на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників ОМС – шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

У цілому, весь спектр посад муніципальних службовців у Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування" ранжується так, як це показано в таблиці 3.2 [4]. Ранжування проводиться на основі принципів ієрархії та системності, відмінностей у характері та обсязі повноважень.

Таблиця 3.2

Ранжування службових посад та категорій в системі ОМС

№	Посада	Категорія	Ранг
1	2	3	4
2	Київський міський голова, голи обласних рад та Севастопольський міський голова	I	3, 2, 1
3	Сімферопольський міський голова, міські (міст – обласних центрів) голови; заступники голів обласних рад та Севастопольського міського голови, заступник міського голови – секретар Київської міської ради	II	5, 4, 3
4	перші заступники та заступники міських голів (міст – обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарі міських (міст – обласних центрів та м. Сімферополя) рад, міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст – обласних центрів), голови районних та районних у містах рад; керуючі справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад	III	7, 6, 5
5	голови постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі, коли вони працюють у раді на постійній основі), керівники управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарі міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступники міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючі справами (секретарі) виконавчих комітетів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад	IV	9, 8, 7

№	Посада	Категорія	Ранг
6	міські (міст районного значення) голови, селищні і сільські голови, заступники голів районних рад, керуючі справами виконавчих апаратів районних рад, керуючі справами (секретарі) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічники голів, радники (консультанти), спеціалісти, головні бухгалтери управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівники управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступники, керівники відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад	V	11, 10, 9
7	заступники міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарі міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керуючі справами (секретарі) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівники структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступники, помічники голів, радники, консультанти, начальники секторів, головні бухгалтери, спеціалісти управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та м. Сімферополя) рад	VI	13, 12, 11
8	радники, консультанти секретаріатів районних у містах рад, спеціалісти виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалісти виконавчих органів сільських, селищних рад	VII	15, 14, 13

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в ОМС здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу. У разі необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведена на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору. Голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міські голови та міські голови міст обласного і республіканського (в Автономній Республіці Крим) значення мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу) [4].

Конкурс – це виявлення з числа кандидатів на заміщення посади особи, найбільш відповідної її вимогам. Вимагає обов'язкової наявності не менше двох претендентів.

Обрання – це визначення з числа кандидатів одного уповноваженим колективним органом. Кількість кандидатів не обов'язково повинна бути більше одного.

Вибір – це визначення з числа кандидатів одного уповноваженим органом або посадовою особою. При цьому необов'язковим є гласне обговорення кандидатур і мотивів вибору.

Вибори – визначення з числа претендентів на посаду шляхом голосування членами ради, виборцями.

Підбір кадрів – захід, до якого вдається організація з метою залучення працівників, що володіють необхідними навичками і досвідом. Підбір кадрів як процес складається з таких етапів:

- виявлення реальної необхідності існування або створення того або іншого робочого місця; визначення сукупності робочих операцій, властивих відповідному робочому місцю;

- розробка вимог до ідеального для відповідного робочого місця працівника;

- визначення технології повідомлення /пошуку кандидата [124].

Конкретна технологія підбору кадрів залежить від таких чинників: рівень вакантної посади; ліміт часу; фінансові можливості; те, які джерела рекрутації передбачається використовувати; стан зовнішнього і внутрішнього ринку праці.

Технології підбору персоналу, як правило, розробляються конкретно, під кожну типову вакансію. У випадку залучення працівників ззовні зазвичай звертаються до кадрового агентства, оформлюють заявку у службі зайнятості, розміщують оголошення у ЗМІ, удаються до рекрутингу випускників ВНЗ. Критерієм ефективності підбору є не стільки кількість, скільки якість залучених кандидатів.

Наступним заходом кадрової роботи з персоналом у системі муніципального управління є процес адаптації. *Адаптація* – це процедура включення нових співробітників в організацію, ознайомлення новачка з вимогами і характером діяльності, організаційною культурою, правилами і способами поведінки в колективі. Служба в ОМС – специфічний процес, і пристосування до неї кожного прийнятого співробітника пов'язане з подоланням різноманітних труднощів. Для більшості громадян вступ на службу пов'язаний зі зміною специфіки і умов праці. Тому необхідною є оптимізація процесу інтеграції нового співробітника в організацію з мінімальною втратою часу і швидким виходом на рівень ефективного функціонування [124].

У процесі адаптації співробітник повинен як опанувати зміст діяльності, так і ознайомитися з особливостями колективу, особливостями корпоративної культури, тобто пройти соціально-психологічну адаптацію – включення у колектив. Показниками ефективності адаптації співробітника можуть бути показники ефективності праці, оцінка рівня плинності кадрів серед нових співробітників, кількість посадових просувань протягом перших років роботи, а також кількість і причини конфліктів, що виникають в організації.

Кадрова робота стає неефективною та втрачає своє призначення без технологій, за допомогою яких здійснюється оцінка результатів усіх наведених раніше процедур та заходів. Методи їх оцінки поділяються за суб'єктами оцінки – хто проводить оцінку (індивідуальні, групові, експертні), за предметами оцінки – що підлягає оцінці (особистісні характеристики, результати праці та ін.) та за засобами надання інформації (вербальні, формалізовані, комбіновані).

У системі служби в ОМС можна виділити два основних види оцінки [4; 41; 124]:

- оцінка, що проводиться при призначенні на посаду (при вступі на службу – "вхідна" і при посадовому переміщенні);
- поточна оцінка, що проводиться з певною періодичністю (наприклад, у формі атестації).

Зміст, механізми та умови проведення оцінки муніципального службовця наведено у ст. 17 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування". Структура критеріїв оцінки службовця має такий склад:

- професійні – це характеристики професійних знань, умінь, навичок і результатів праці;
- ділові – характеризують організованість, відповідальність, ініціативність, ефективність діяльності;
- морально-психологічні – розкривають здатність до самооцінки, чесність, психологічну стійкість;
- інтегральні – характеристики, що свідчать про авторитет службовця, стан його здоров'я, загальну культуру мислення, мовлення [4].

Кожна з посад може мати свій набір характеристик, які слід встановлювати і оцінювати.

Зміст методів оцінки персоналу полягає в тому, щоб на основі інформації про предмет оцінки службовця, отриманої від різних суб'єктів оцінки, виявити її узагальнений показник. Усі методи оцінки можна

розділити на дві великі групи. В основу оцінок першої групи покладено формалізовані підходи (анкетування, тестування), в основу другої групи – неформалізовані (бесіда, спостереження). В обох групах використовуються або формалізовані (документальні), або вербальні засоби представлення результатів оцінки.

У практиці кадрової роботи як основний метод оцінки службової діяльності найчастіше використовується описовий підхід, що спирається здебільшого на формальні показники: рівень освіти, стаж роботи, відомості про підвищення кваліфікації. Що ж стосується оцінки результатів та процесу праці, особистісних і професійних якостей службовця, які висвітлюються у письмових характеристиках, – у цих випадках переважає суб'єктивізм оцінюючих. Крім відсутності механізму захисту від нього на рівні технології оцінки, проблемною залишається можливість порівняння результатів оцінки, відстеження динаміки зміни показників оцінюваного, представлення результатів оцінки. Даний метод корисний лише у поєднанні з іншими методами оцінки і формалізованими засобами представлення її результатів.

Ступінь суб'єктивізму оцінюючих істотно знижує метод експертних оцінок, при якому суб'єктами оцінки виступають кілька людей – керівники різних рівнів, експерти. Великі можливості для порівняння результатів оцінки притаманні методам, заснованим на використанні заздалегідь визначених, фіксованих сторін об'єкта оцінки: встановлений перелік певних особистісних і професійних якостей службовця, результатів праці та ін. У таких методах використовуються відповідні бланки – оцінні та атестаційні аркуші – з метою накопичення інформації про службовця, цифрові і графічні засоби представлення результатів оцінки – бали, шкали оцінок. Вони дозволяють спростити представлення результатів оцінки, зробити їх прийнятними для обробки за допомогою комп'ютерної техніки.

Важливою формою оцінки персоналу виступає атестація [4; 41; 124].

Атестація – визначення рівня професійної підготовки, морально-етичної відповідності муніципальних службовців вимогам займаної посади, кваліфікації виконуваної роботи.

Чергова атестація муніципальних службовців проводиться один раз на чотири роки, колегіально, об'єктивно. Однак, атестації не підлягають сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді спеціалісти, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк [4].

За результатами атестації службовця атестаційна комісія робить один з таких висновків: про відповідність займаній посаді; про відповідність займаній посаді за певних умов (здобуття освіти, проходження стажування, набуття відповідних навичок, підвищення кваліфікації тощо); про невідповідність займаній посаді. Відповідно до висновку атестаційна комісія пропонує сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради:

- визнати посадову особу атестованою;
- призначити протягом року повторне атестування;
- зарахувати посадову особу до кадрового резерву або призначити її на вищу посаду;
- перевести посадову особу на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації, або звільнити її з займаної посади [4].

У цілому, з метою оптимізації атестаційних процедур слід дотримуватися таких вимог:

- критерії, що висуваються, повинні бути зрозумілими кожному учаснику оцінки;
- інформація, що використовується для оцінки, має бути доступною;

- результати оцінки повинні бути тісно пов'язані з кадровими заходами (системою оцінки праці, розробкою програм навчання, формування резерву, просування персоналу);

- система оцінки повинна відповідати організаційній культурі.

Наступним напрямком кадрової роботи є планування кар'єри. *Кар'єра* – це результат усвідомленої позиції і діяльності людини у службовій сфері, пов'язаний з посадовим або професійним ростом.

Планування кар'єри – процес зіставлення потенційних можливостей, здібностей і цілей службовця з вимогами організації, специфікою її діяльності і планами розвитку, що відображується у складанні програми професійного і посадового росту.

Кар'єрограма – перелік професійних і посадових позицій в організації, що фіксує шлях оптимального розвитку службовця з метою досягнення певної посадової позиції. Кар'єрограма або *професіограма* – це формалізоване уявлення про те, який шлях службовець пройшов та повинен пройти, які знання і навички він вже опанував та має засвоїти для здійснення ефективної діяльності на конкретній посаді. Плануванням кар'єри службовця повинні займатися різні функціонери в організації (табл. 3.3) [124].

Наступний захід кадрової роботи в структурі муніципальної служби – формування кадрового резерву. *Кадровий резерв* – це сформована на основі встановлених критеріїв група перспективних службовців, яким притаманні необхідні для висування професійно-ділові, особистісні і морально-етичні якості, які позитивно виявили себе на займаних посадах та пройшли необхідну підготовку і призначені для заміщення певних посад муніципальної служби. Більш докладно питання, пов'язані з механізмами і технологіями формування кадрового резерву, висвітлені у ст. 16 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [4].

Кадровий резерв формується з таких фахівців:

- посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування і рекомендовані атестаційною

комісією на вищі посади;

- державних службовців, які бажають перейти на службу в ОМС;
- спеціалістів виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю.

Таблиця 3.3

Розподіл функцій з планування кар'єри в організації

№	Особа/орган	Функції
1	2	3
1	Безпосередньо сам співробітник	<ul style="list-style-type: none">- початковий вибір професії;- вибір організації і посади;- орієнтація в організації;- постановка цілей професійного і кар'єрного росту;- реалізація професійного і кар'єрного росту
2	Кадрова служба ОМС	<ul style="list-style-type: none">- оцінка при прийомі на роботу;- розміщення;- оцінка праці і потенціалу співробітника, періодична атестація;- формування кадрового резерву;- розробка і реалізація програм росту;- просування на наступну посадову позицію
3	Безпосередній керівник	<ul style="list-style-type: none">- оцінка результатів праці і потенціалу співробітника;- оцінка мотивації;- організація професійного розвитку;- пропозиції з включення до резерву;- пропозиції до програм навчання і стимулювання праці

Особи, зараховані в резерв на перспективу, як правило, не закріплюються як резерв на конкретні посади. Спеціальною комісією проводиться оцінка відповідності їх професіограм моделям посад, на заміщення яких вони висуваються.

При оцінці ділових і особистісних якостей кандидатів у резерв використовуються такі методи: попереднє вивчення особистих справ, результатів діяльності, матеріалів атестацій і конкурсів, а також співбесіда, тестування та ін.

Підготовка працівників, зарахованих у кадровий резерв, проводиться за індивідуальними планами, що спрямовані на отримання певного обсягу професійних знань і навичок, необхідного їм для роботи на майбутній посаді, а також передбачають виконання обов'язків безпосереднього керівника на період і за умов його відсутності, одержання в освітніх установах вищої

професійної і додаткової освіти, стажування на більш високій посаді, перевірку за дорученнями, вирішення окремих питань на тій посаді, на яку готується резервіст, участь у підготовці проектів рішень засідань органів влади, самостійну підготовку за профілем майбутньої посади.

У відповідному органі ведеться облік резерву кадрів. Усі документи, що відбивають процес і результати підготовки фахівця, зберігаються в особистій справі, яка містить: характеристику-рекомендацію, виписку з наказу про зарахування, індивідуальний план підготовки, матеріали атестації, стажування, підвищення кваліфікації.

Умовами ефективності резерву є своєчасне призначення на муніципальні посади осіб, що пройшли підготовку в складі резерву; щорічне уточнення його складу, доукомплектування, планування посадових призначень, визначення доцільності подальшого перебування в ньому осіб, які не одержали призначення. Можна виділити кілька типів резерву: за видом діяльності – резерв розвитку або резерв функціонування, за часом призначення – поточний або стратегічний резерв.

При реалізації програм добору в кадровий резерв організація повинна провести оцінку потреби у працівниках, терміну їх призначення і специфіки діяльності. Тільки спираючись на ці дані, доцільно проводити відповідний добір та розробляти програми підготовки кадрового резерву.

В останні роки була зафіксована істотна зміна мотиваційних основ вступу на службу в ОМС, що актуалізувало питання внесення змін до існуючих програм стимулювання праці муніципальних службовців.

Ефективна система стимулювання персоналу в даний час повинна орієнтуватися на індивідуальні інтереси і бути максимально гнучкою. Однак будь-яка організація стикається з досить твердим обмеженням фондів стимулювання, у цій ситуації більшу увагу необхідно приділяти програмам нематеріального стимулювання, а також об'єднанню програм стимулювання і соціального захисту

У свою чергу, соціальний захист муніципальних службовців повинен забезпечувати достатню соціальну незалежність, гарантовану захищеність службовців і перешкоджати негативним тенденціям корумпованості персоналу органів муніципального управління.

Питання, віднесені до сфери матеріального та соціально-побутового забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування, регламентуються ст. 21 Розділу V Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [4].

У цілому, основним цілям сучасного муніципального кадрового менеджменту мають відповідати кадрові програмами та інші заходи кадрової політики ОМС, як це наведено у таблиці 3.4. [124].

Таблиця 3.4

Співвідношення цілей муніципального кадрового менеджменту з кадровими програмами та іншими заходами кадрової політики ОМС

№	Цілі муніципального кадрового менеджменту	Кадрові програми та інші заходи кадрової політики ОМС
1	2	3
1	Підвищення якості роботи системи муніципального управління і муніципальних службовців	- програми оцінки праці; - програми формування кадрового резерву; - програми підготовки і розвитку персоналу
2	Підвищення престижності служби в ОМС	- програми стимулювання праці; - програми соціального захисту; - програми навчання персоналу; - проведення конкурсного набору персоналу; - планування кар'єри
3	Формування довіри до муніципальної служби	- програми формування суспільної думки (PR-кампанії); - розробка нормативних документів, що регламентують діяльність ОМС
4	Формування корпоративної філософії муніципальної служби	- програми адаптації персоналу; - розробка етичних кодексів; - створення філософії муніципальної служби і корпоративних програм окремих ОМС; - проведення комунікативних заходів

3.2. Новітні психолого-педагогічні технології та практики в кадровій політиці органів місцевого самоврядування

З метою створення можливостей реального підвищення ефективності функціонування ОМС в м. Харкові за ініціативою міськвиконкому і за участю вчених НТУ "ХП" (ректор Л.Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ), Харківської національної академії міського господарства (ректор Л.М. ШУТЕНКО), Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого (ректор В.Я. ТАЦИЙ), Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України (під керівництвом тепер вже колишнього директора Г.І. МОСТОВОГО), було розроблено і здійснено комплекс заходів у сфері муніципальної кадрової політики. Ці заходи стали невід'ємною складовою загальної стратегії підвищення ефективності життєзабезпечення і розвитку міста та їх було включено до "Програми підвищення ефективності місцевого самоврядування на основі інтелектуального потенціалу м. Харкова" [187].

Створення подібного документа саме на базі Харкова цілком закономірно, якщо взяти до уваги його наймогутніший кадровий і науково-технічний потенціал, і ця якість, безсумнівно, обумовлена профільною особливістю міста як провідної "національної кузні" висококласних науково-технічних і соціально-гуманітарних кадрів.

Високий результативний потенціал даної Програми підкріплений тим, що вона є практичним додатком до чинного Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". На базі цього програмного документа є можливість перейти до якісно нового етапу розвитку як Харкова, так і інших міст – етапу системного муніципального планування та комплексної реалізації потенціалу українських міст (науково-технічного, кадрового, фінансово-економічного та ін.).

Завдання згаданої Програми полягають у тому, щоб перевести всі наявні нормативно-правові можливості в площину практичної реалізації та наочно продемонструвати функціональну ефективність місцевого

самоврядування на рівні міста в межах існуючого нормативно-правового поля. Крім того, програма логічно вписана у процес ініційованих в нашій країні політичної та адміністративної реформ. І ця прагматика стала тактико-стратегічним полігоном для вдосконалення наявних або відпрацьовування більш досконалих існуючих форм функціонування місцевого самоврядування і зразків ведення міського господарства.

Для успішного вирішення намічених завдань визнано за необхідне застосування принципово нових підходів до формування кадрової політики, організації і здійснення кадрового забезпечення не тільки вказаної Програми, але й державного управління загалом, та місцевого самоврядування зокрема. Зрозуміло, що ці нові підходи можуть бути результативними лише за умови, коли вони орієнтуються, з одного боку, на високий професіоналізм працівників системи управління, з іншого – на прищеплення їм почуття особистої відповідальності за результати своєї праці, культури управління та глибокого усвідомлення загальної гуманістичної спрямованості власної діяльності з покращення життєзабезпечення і розвитку міста, підвищення життєвого рівня його мешканців.

Цілком логічно, що ефективна кадрова політика сьогодні при доборі кадрів повинна передбачати обов'язкове використання сучасних методів психологічного діагностування, регулярне підвищення кваліфікації працівників, забезпечення їх належної психологічної підготовки та озброєння необхідним рівнем і спектром знань і вмінь. Саме на основі таких принципових положень передбачалось здійснювати планування і реалізацію добору, розстановки, підготовки та перепідготовки кадрів для ОМС міста та муніципальних служб і підприємств. На вказаній основі мала б здійснюватися і оцінка ефективності управлінської діяльності як відповідних органів або їх підрозділів, так і окремих посадовців.

Слід підкреслити, що основні положення і заходи Програми, які наведені в даному розділі, розроблювались за грантової підтримки Міжнародного фонду "Євразія" у рамках спільного проекту "Принципи і

основи перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування" та використовувались в якості теоретичної і методологічної основи практичної кадрової політики Харківського міськвиконкому у другій половині 90-х рр. ХХ ст.

Спираючись на результати аналізу реального стану кадрового забезпечення системи муніципального управління, враховуючи сучасні вимоги до професіоналізму й особистісних якостей керівників та інших працівників сфери управління, основними завданнями інкорпоративної кадрової політики Харківського міськвиконкому можна вважати [24; 29-31; 40-42; 44]:

- забезпечення високого рівня професійної та управлінської компетентності працівників ОМС, а також муніципальних служб і підприємств, їх спрямованості на успішне виконання виробничих завдань і функціональних обов'язків. Розвиток вмінь зосереджувати основні зусилля на найважливіших напрямках роботи, виважено приймати рішення і брати на себе відповідальність за реалізацію цих рішень;

- доповнення і вдосконалення нормативно-правової бази, яка б стимулювала як спрямування діяльності кожного працівника на досягнення конкретних цілей функціонування і розвитку населеного пункту, підприємства, організації, так і його прагнення постійно підвищувати свій професійний, загальнокультурний і управлінський рівень, удосконалювати вміння у сфері міжособистісного спілкування, опановувати сучасні управлінські технології, забезпечувати високу ефективність власної діяльності;

- кардинальний перегляд практики планування діяльності, її контролю та звітності з метою впровадження системи узгодження стратегічних цілей і оперативних завдань з їх чітким розподілом між виконавцями на всіх рівнях управлінської ієрархії та з урахуванням наявних ресурсів і обмежень, а також обсягу і характеру функцій, які виконує кожен працівник;

- розробка і впровадження науково обґрунтованої системи оцінювання ефективності діяльності підрозділів і працівників ОМС, муніципальних служб і підприємств, в основу якої мають бути покладені критерії відповідності реальних результатів діяльності кожного підрозділу/ окремого працівника заздалегідь визначеним цілям, завданням та функціональним обов'язкам. У разі необхідності передбачена оптимізація самої структури управління з відповідним перерозподілом функцій;

- створення дійової системи регулярної атестації працівників з попереднім їх професійно-психологічним діагностуванням, спрямованої як на моральне і матеріальне заохочення та посадове просування, так і на рішуче та своєчасне відсіювання тих, хто не відповідає встановленим вимогам, не виявляє належної ініціативи і відповідальності, порушує чинне законодавство або зловживає службовим становищем. З метою підвищення прозорості діяльності влади передбачено доводити подібні рішення до відома населення через засоби масової інформації;

- формування постійно діючої системи перепідготовки та підвищення ділової і управлінської кваліфікації посадовців, націленої на забезпечення їх відповідності постійно зростаючим суспільним вимогам, на вдосконалення процесів управління функціонуванням і розвитком міста та забезпечення зростання добробуту його мешканців. На підставі вирішення цього завдання має формуватися кадровий резерв та впроваджуватися комплекс заходів з його навчання і використання;

- створення високопрофесійної і працездатної команди в системі управління містом, діяльність якої супроводжували б як спільність цілей, моральних принципів, так і поєднання психологічного клімату взаємної довіри і підтримки з умовами принципової вимогливості.

Наведені завдання мають регулярно конкретизуватися і уточнюватися відповідно до змін суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації в місті, до нових цілей і завдань, які поставатимуть перед міськвиконкомом та іншими органами муніципального управління. Однак у своїй сукупності вони

розглядатимуться як основа ефективної організації і реалізації/ здійснення місцевого самоврядування та забезпечення успішного вирішення завдань, передбачених Програмою.

Цілком зрозуміло, що потреба у формуванні нової управлінської ідеології, здійсненні ефективної кадрової політики вимагає наявності дійового інструментарію, який би давав змогу надійно, з високою вірогідністю та об'єктивністю визначати рівень професіоналізму працівників, а також виявляти їх професійно значущі особистісні якості.

Одним з таких механізмів, здатних найбільш точно виявляти рівень професіоналізму і компетентності працівників системи муніципального управління, є розроблена харківськими фахівцями система комплексного психодіагностичного тестування, яка дозволила значно ефективніше, ніж існуючі методи, вирішити такі дві групи завдань кадрової політики [41].

Перша з них полягала у здійсненні попереднього відбору найбільш перспективних кандидатів з числа претендентів на певні посади та виявлення їх інтелектуального, психофізіологічного і менеджерського потенціалу.

Друга група завдань передбачала періодичне здійснення діагностування працівників різних рівнів ОМС, муніципальних служб і підприємств на предмет виявлення рівня розвиненості професійної компетентності та професійно значущих особистісних якостей. Результати цих досліджень використовувались при атестації та переатестації кадрів.

Сучасне розуміння професіоналізму, у першу чергу стосовно керівних кадрів, особливо працівників різних владних структур і ОМС, містить не тільки певну сукупність суспільних вимог до їх знань і вмінь. Поняття професійної компетентності керівника в умовах демократизації суспільного життя, становлення і розвитку ринкових відносин та істотного підвищення ролі людського чинника включає також належний рівень його загальної і управлінської культури, організаторські здібності, підприємливість, інноваційну спрямованість мислення, розвинені навички міжособистісного спілкування (рис. 3.3) та інші не менш важливі професійні якості (рис. 3.4).

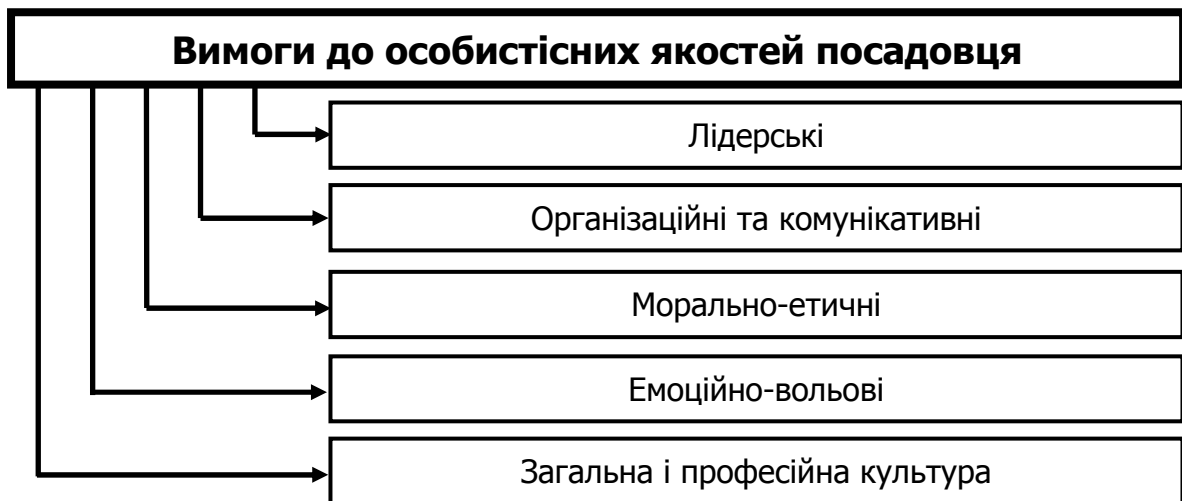


Рис. 3.3 – Вимоги до особистісних якостей посадовця в системі ОМС

Предметом психодіагностичного тестування стала система управлінських якостей, які репрезентуються діловими та особистісними характеристиками працівника. До складу якостей, що підлягали діагностуванню, було включено: здатність управляти собою, своїми думками, почуттями і поведінкою; наявність сформованої системи життєвих цінностей; визначеність в особистих життєвих цілях; здатність до саморозвитку; уміння вирішувати проблеми; творчий підхід до справи; уміння впливати на людей; розуміння особливостей керівної роботи; здатність керувати підлеглими; уміння навчати людей та здійснювати виховний вплив на них.

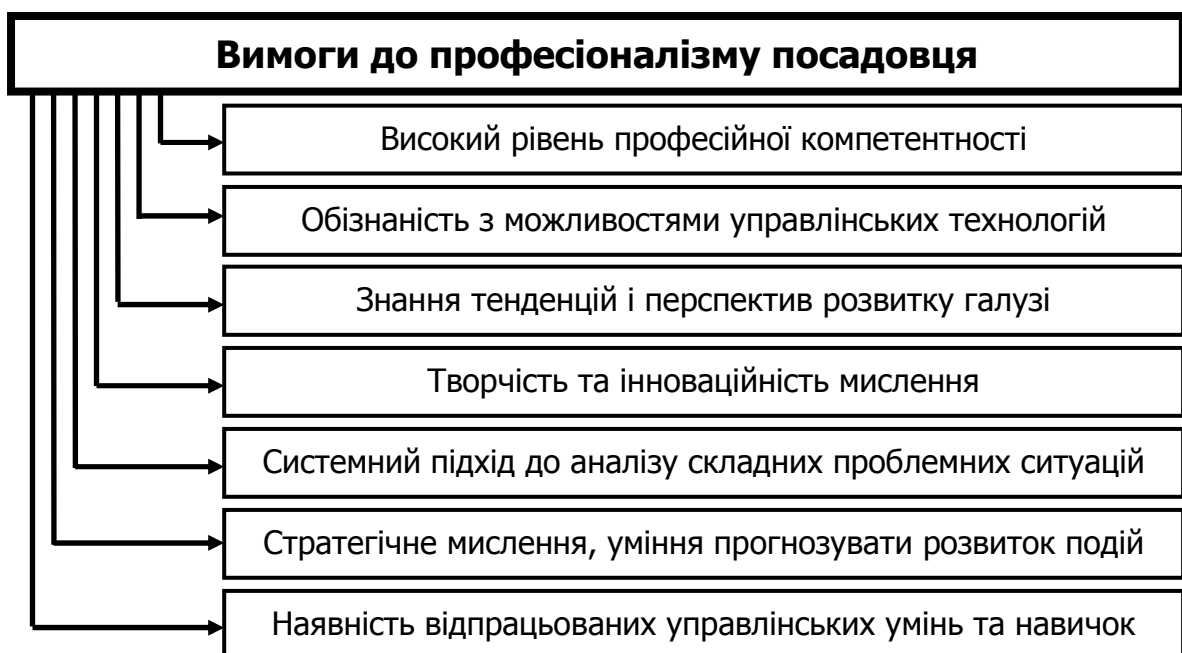


Рис. 3.4 – Вимоги до професіоналізму посадовця в системі ОМС

Слід додати, що з метою одержання більш повного психологічного портрету, який має особливу цінність при першому знайомстві з претендентом, слід перевіряти також такі її риси, як чесність і добросовісність, здатність ефективно організувати спільну роботу людей, рівень інтелектуального розвитку, емоційна усталеність, наполегливість, прагнення до домінування в групі, мотиви боротьби і досягнення цілей, сміливість, упевненість, довірливість, практичність, обов'язковість, вимогливість, поступливість, психологічний такт, чуйність та інші якості.

Своєрідність професійних обов'язків різних категорій працівників, які підлягали психодіагностичному тестуванню, диктувала і специфіку вимог до їх ділових та особистісних характеристик.

У зв'язку з цим усю множину посад міськвиконкому та інших муніципальних служб і підприємств було розділено на декілька рівнів відповідно до управлінської ієрархії:

- заступники міського голови і начальники ГУ та їх заступники (I рівень);
- начальники управлінь та їх заступники (II рівень);
- начальники відділів та їх заступники (III рівень);
- спеціалісти різних категорій (IV рівень).

І це цілком логічно, оскільки чим вищим є рівень керівника, тим різноманітнішим, складнішим і відповідальнішим є комплекс проблем, який йому доводиться вирішувати. Це потребує більш високих витрат фізичної та психоемоційної енергії, висуває більш високі та більш різноманітні вимоги до його діяльності та, відповідно, більш глибоким та багатоаспектним повинен бути аналіз рівня розвитку його рис і якостей.

Засобами та інструментарієм, що використовувались для успішного вирішення завдань психодіагностичного тестування та гарантували належну точність і вірогідність отриманих результатів були спеціально підібрані, адаптовані і добре перевірені тести та розроблені оригінальні анкети. Використовувались також методи спостереження, бесід і вивчення документації. В цілому, основу дослідження ділових і особистісних якостей

склало тестове діагностування за 12 методиками та проведення опитування за спеціально розробленою анкетною. Оскільки саме таке комплексне застосування різних видів тестів мало б серйозно підвищити об'єктивність та достовірність отриманих результатів.

Оскільки робота у виконавчих органах міського самоврядування має свою специфіку, а переважна більшість стандартних методик розрахована на загальнопсихологічне діагностування, при проведенні тестування мали місце доопрацювання і корекція методик, уточнення формулювань окремих питань. Крім того, фахівцями НТУ "ХПІ" було спеціально розроблено інформаційне і програмно-алгоритмічне забезпечення системи автоматизованої обробки результатів діагностування з метою належної інтерпретації і зручного надання отриманої інформації та створення БД працівників міськвиконкому і кадрового резерву, а також тестових і анкетних методик, що були використані.

Для кожної категорії працівників, згідно з визначеними рівнями, були запропоновані різні сукупності діагностичних методик. Наприклад, тести на визначення наявності управлінських здібностей та рівня їх розвитку, а також тести на визначення лідерських здібностей були запропоновані працівникам I-II рівнів. Для діагностування працівників III рівня був використаний тест оцінки морально-вольових якостей. Для працівників III-IV рівнів, як потенційних претендентів на висунення, був також визначений рівень домагань і сподівань на успіх. Багатофакторний тест особистісних якостей застосовувався при діагностуванні працівників IV рівня. Разом з тим, певна частина тестів та спеціально розроблені анкети мають бути спільними для працівників усіх рівнів, оскільки вони дають певне узагальнене уявлення про людину.

В основу аналізу та узагальнення даних при формуванні підсумкової характеристики людини є доцільним покласти результати, що отримуються за рахунок використання таких діагностичних методик, як 16-факторний опитувальник Кеттела, тест чинників, що сприяють розвитку лідерства та

управлінських якостей, а також тест-конфлікт Томаса, який дозволяє визначити модель поведінки працівника під час прийняття рішень у нестандартних управлінських ситуаціях.

Одна з характерних особливостей роботи працівників міськвиконкому полягає в наявності численних і частих міжособистісних контактів. Тому однією з визначальних особистісних якостей для них має бути міра схильності до конфліктів. Діагностування має виявити переважний розвиток у відповідної особи однієї з таких ліній поведінки у складних та нестандартних управлінських ситуаціях:

- *суперництво* являє собою досить розповсюджений, але найменш ефективний стиль поведінки в конфліктних ситуаціях, що полягає у прагненні реалізувати свої інтереси за рахунок інших, у невмінні поступатися і готовності використати силові методи розв'язання конфлікту;

- *ухилення*, яке характеризується відсутністю як прагнення до кооперації, так і тенденції до досягнення власних цілей;

- *притосування* – певне принесення в жертву власних інтересів заради інших, визнання поразки задля збереження відносин;

- *компроміс* – досягнення угоди між учасниками конфлікту шляхом взаємних поступок;

- *співробітництво* – спільна робота сторін для обопільного задоволення інтересів.

Найчастіше набір стратегій поведінки в конфліктній ситуації представляють у вигляді схеми, одна вісь якої відображає рівень наполегливості, а друга – турботу про відносини (рис. 3.5).

Нижче наведено приклади практичного застосування розглянутих методик дослідження професійних та особистісних характеристик муніципальних службовців з розподілом за віковими категоріями (табл. 3.5).

Результати діагностування за опитувальником Кеттела свідчать, що для працівників міськвиконкому характерними є висока дисципліна, відповідальність, обов'язковість, стійкість, наполегливість, домінантність,

незалежність, відвертість у спілкуванні, високий самоконтроль, прагнення бути на очах, особливо для фахівців I-II рівнів.

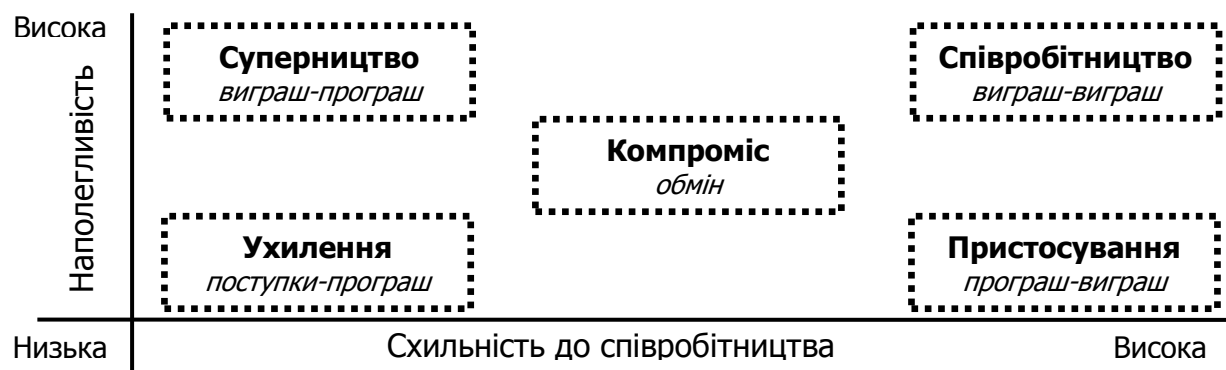


Рис. 3.5 – Типи поведінки в конфліктній ситуації

Виразною є і тенденція збільшення величини цих показників зі зростанням рівня фахівця. Так, сміливість у спілкуванні і сумлінність є істотно вищим у фахівців I-II рівнів у порівнянні з працівниками III і особливо IV рівнів. Показник конформності, тобто покірності і залежності, має зворотну тенденцію: для фахівців I-II рівнів він невеликий, а у фахівців III-IV рівнів збільшується у напрямку домінантності.

Таблиця 3.5

Результати попередньої оцінки рівня ділових та особистісних якостей муніципальних службовців за 5-бальною шкалою

№	Перелік основних особистісних якостей, притаманних керівнику-професіоналу	Вік			
		25-34 роки	35-44 роки	45-55 років	55 років і більше
1	2	3	4	5	6
1	Емоційно-вольова стійкість	5	5	4	4
2	Освіченість та ерудиція	4	4	4	4
3	Вимогливість до себе	5	4	4	3
4	Здатність доступно, логічно викладати свою думку	4	4	3	3
5	Інтерес до професії	5	5	5	4
6	Урівноваженість	4	4	5	5
7	Чуйне ставлення до оточуючих	3	3	4	3
8	Уміння використовувати знання в конкретній ситуації і знаходити оптимальні рішення	5	4	5	5
9	Педагогічний такт, здатність підтримувати добрі стосунки з оточуючими	3	2	3	3
10	Дисциплінованість, відповідальність	4	4	5	5
11	Оперативне мислення	5	5	4	3

Різним рівням управління властива різна виразність якостей, що сприяють лідерству. Так, значення 8 показників з 11 (здатність керувати, уміння навчати і виховувати, спроможність ефективно організувати спільну роботу, уміння вирішувати проблеми, творчий підхід до справи, уміння належним чином впливати на людей, наявність усталених життєвих цінностей, визначеність життєвих цілей) мають високу виразність у фахівців I-II рівнів та вдвічі перевершують результати, отримані по фахівцям IV рівня.

Розуміння особливостей роботи керівника, уміння керувати собою, своїми думками, почуттями і поведінкою, здатність до саморозвитку також більш яскраво виражені у фахівців I-II рівнів, тобто саме у тих, хто вже професійно виконує керівні функції.

Середні значення мають показники активності, енергійності, самовпевненості, нечутливості до зауважень та емоційної стійкості. Близькі до них показники серйозності і занепокоєності, доброзичливості і сердечності, довірливості, поступливості і зарозумілості. Дещо нижчими виявляються досвідченість в аналізі мотивувань і проникливість відносно оточення. Ще нижчими є показники реалістичності та раціоналізму.

Порівняно низьким виявився показник інтелекту. При цьому він вищий у фахівців I-II рівнів відносно працівників III і особливо IV рівнів. Дуже низькими є й показники щирості відповідей на питання, причому найнещирішими виявилися саме працівники I-II рівнів.

У цілому, наведена сукупність шляхів і засобів виявлення рівня управлінської компетентності та професійно важливих особистісних якостей працівників ОМС і претендентів на ті чи інші посади носить загальноорієнтовний характер. У процесі реалізації Програми їх перелік має уточнюватися і коригуватися як за рахунок набуття досвіду їх застосування, так і у зв'язку зі зміною умов діяльності ОМС та відповідних вимог до працівників.

Потреба у професіоналізації муніципального управління та формуванні його гідного кадрового забезпечення висуває надзвичайно актуальну

проблему підготовки відповідних фахівців. Найдоцільнішими шляхами і способами її ефективного розв'язання уявляються такі два напрями. Перший з них полягає у цільовій організації підготовки ВНЗ фахівців різного освітньо-кваліфікаційного рівня (бакалаврів, спеціалістів, магістрів) з муніципального управління. Другий напрям – організація дійової системи підвищення ділової та управлінської кваліфікації працівників міськвиконкому, муніципальних служб і підприємств. Ця система має передбачати різні форми, насамперед, навчання – короткотермінові курси, довгострокові програми різного призначення і тривалості, отримання другої освіти тощо.

Успішне вирішення цих завдань може бути здійснено тільки за умови організації спеціальної підготовки принципово нової формації фахівців з муніципального управління. За своєю сутністю це мають бути представники національної гуманітарно-технічної та управлінської еліти, концепція формування якої запропонована вченими НТУ "ХПІ".

Оскільки цільова підготовка фахівців з муніципального управління являє собою досить тривалий процес, а життя висуває невідкладну й гостру потребу в них уже сьогодні, виключно важливого значення набуває створення і організація ефективного функціонування системи підвищення ділової та управлінської кваліфікації працівників міськвиконкому та інших муніципальних служб і підприємств. Тому "Програмою підвищення ефективності місцевого самоврядування на основі інтелектуального потенціалу м. Харкова" передбачена активна співпраця міськвиконкому з ВНЗ міста стосовно формування такої системи і забезпечення плідного її використання. Основним завданням цієї системи має стати перехід від формального отримання працівником документа про проходження курсів перепідготовки за тією чи іншою програмою до створення своєї самонавчальної системи, здатної до самонастроювання, корекції та адаптації відповідно до нових завдань управління та змін нормативно-правової бази.

Виходячи з досвіду плідного співробітництва, міськвиконком разом з НАДУ при Президентіві України та НТУ "ХПІ", за підтримки інших ВНЗ міста, виступив з пропозицією створення своєрідного "навчального трикутника" на основі цільового тристороннього договору між виконавчим комітетом Харківської міської ради, НАДУ при Президентіві України і НТУ "ХПІ". Мета договору полягає у створенні системи кадрового забезпечення ОМС в умовах розширення їх функцій і повноважень і зміцнення матеріальних умов праці.

Згідно із договором забезпечення високої професійної компетентності сучасного управлінця передбачає організацію цілеспрямованої підготовки кадрів для муніципального управління. Вона має відповідати, з одного боку, соціальним вимогам до якості і характеру управлінської діяльності та особистості її виконавця, з іншого – сучасним реаліям, які у своїй сукупності створюють зовнішнє середовище здійснення управлінських функцій. Зміст цієї підготовки передбачає такі основні відносно самостійні її складові, як професійна, гуманітарна і управлінська (рис. 3.6). Оволодіння кожною із зазначених складових є на сьогодні головною передумовою успішної управлінської діяльності муніципального службовця.

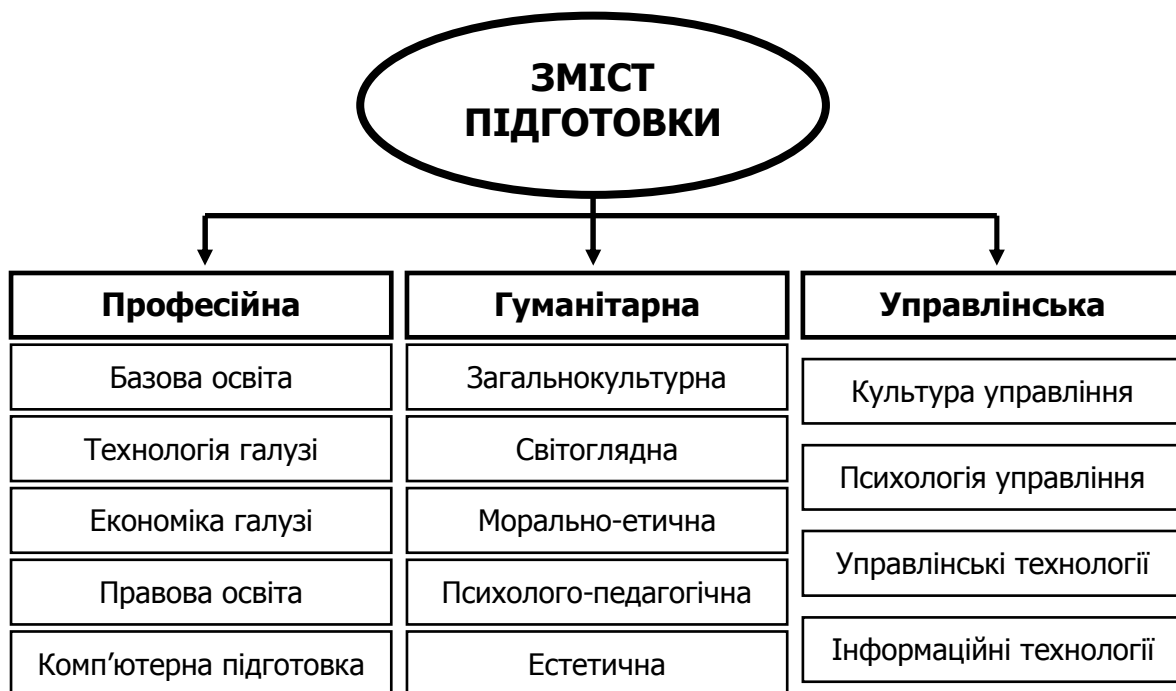


Рис. 3.6 – Зміст підготовки фахівців з муніципального управління

Важливим компонентом пропонованого "навчального трикутника" і першим етапом його впровадження має стати Центр правової та управлінської перепідготовки безпосередньо при міськвиконкомі, який здійснюватиме початкові інформаційно-тренінгові функції у центральній структурі управління містом. Саме цей підхід сприятиме не тільки своєчасному ознайомленню працівників з відповідними змінами законодавчого характеру, але й формуванню і поступовому затвердженню нової філософії управління, організаційної культури та інкорпоративної моделі муніципальної кадрової політики.

Запровадження "навчального трикутника" передбачає і створення Центру муніципальних управлінських технологій, що працюватиме в режимі аналітичної інституції, яка надаватиме консультаційні, технологічні, аналітичні, інформаційні та інші послуги. З новими науковими розробками, можливістю їх апробації і корекції на практиці ця структура стане постійним носієм та ініціатором істотного підвищення ефективності муніципальних управлінських рішень. Створення Центру муніципальних управлінських технологій дозволить:

- оцінити й виконати аналіз існуючого кадрового потенціалу;
- визначити відповідність персоналу займаним посадам;
- рекомендувати керівництву перелік заходів щодо реорганізації елементів кадрової політики;
- оптимізувати механізм призначення на посаду і просування персоналу по службі;
- своєчасно і з максимальною ефективністю приймати рішення про підвищення кваліфікації, перенавчання, переміщення і звільнення працівників.

У рамках реалізації Програми та "навчального трикутника" при Харківській національній академії міського господарства був створений центр «Мегаполіс», а на базі НТУ «ХП» – Центр підготовки професійних

керівників-лідерів для муніципальних служб і підприємств. Основними напрямками діяльності останнього визначено:

- вивчення перспективних потреб міста в управлінських кадрах – аналіз складу керівних кадрів, динаміки його зміни, вибір раціональних схем рекрутації кадрів, упровадження системи атестації, підготовки і перепідготовки управлінських кадрів;

- формулювання вимог до професійних і особистісних якостей керівників – визначення вимог до основних керівних посад в ОМС, комунальних службах і підприємствах, розробка психодіагностичних способів тестування, системи інтелектуальної підтримки прийняття управлінських рішень у кадровій сфері;

- розробка системи інформаційної підтримки кадрової політики виконкому міськради – визначення функціональної структури системи, рівнів доступу і ступенів захисту, програмно-інформаційне супроводження;

- виявлення потенційних лідерів і організація їх стажування в управлінських структурах міста – розробка методології та інструментарію психодіагностики якостей лідера, виявлення потенційних лідерів серед молоді, організація їх стажування в ОМС, комунальних службах і підприємствах.

Крім цього, у рамках реалізації Програми та "навчального трикутника":

- Харківський міськвиконком:

- виступатиме замовником і забезпечуватиме фінансування найактуальніших для міста досліджень і розробок, активно братиме участь у їх здійсненні, надаватиме усю необхідну інформацію іншим учасникам тристоронньої угоди,

- формуватиме відповідне кадрове замовлення НАДУ при Президентові України, НТУ "ХПІ" та іншим ВНЗ міста;

- НАДУ при Президентові України:

- забезпечуватиме для м. Харкова цільову підготовку кадрів у сфері державного і муніципального управління I-III категорії безпосередньо, а

через свій Харківський регіональний інститут – підготовку фахівців IV-V категорій,

- продовжить практику регулярного навчання і перенавчання працівників органів і служб місцевого самоврядування,

- надаватиме НТУ "ХПІ" наукову, організаційну і навчально-методичну допомогу в організації підготовки працівників ОМС V-VII категорій, забезпечуючи відповідними навчальними планами і програмами, навчально-методичною літературою і консультаціями фахівців у галузі державного і муніципального управління, а також частково забезпечуватиме фінансування підготовки;

- НТУ "ХПІ":

- розроблятиме наукові основи кадрової політики, методологію і методику психологічного діагностування, здійснюватиме практичне його проведення і формуватиме рекомендації за його результатами щодо раціонального використання кадрового потенціалу,

- організовуватиме цільову підготовку фахівців зі спеціальності "Адміністративний менеджмент" та інженерів з комп'ютерних систем еколого-економічного моніторингу,

- залучатиме фахівців і починаючи з третього курсу студентів спеціальностей "Системний аналіз та управління", "Управління проектами", "Соціальна інформатика", "Програмне забезпечення інформаційних і керуючих систем" до підготовки муніципальних програм, а також проходження спеціальної управлінської практики в підрозділах міськвиконкому та виконкомах районних рад, на комунальних підприємствах міста,

- відповідно до цільового замовлення міськвиконкому, відбиратиме на основі результатів психолого-діагностичного тестування потенційних лідерів і забезпечуватиме їх інтегровану підготовку за обраними спеціальностями та за спеціалізацією "Муніципальне управління", тобто цільову підготовку фахівців V-VII категорій.

Важливою складовою і водночас суттєвою перевагою пропонованого "навчального трикутника" є можливість синтезу теоретичних напрацювань і практичних рішень. У процесі реалізації тристоронніх домовленостей вчені ВНЗ міста, їх профільних кафедр, будуть безпосередньо ознайомлюватися з проблематикою реальної управлінської діяльності міськвиконкому та його підрозділів. У співробітництві з відповідними управліннями виконкому вони стануть безпосередніми учасниками реалізації практичних організаційно-управлінських рішень у тих галузях, вивченням і дослідженням яких займаються. Таким чином, відбуватиметься трансформація практичної муніципальної діяльності, здійснюваної в місті, у теоретично обґрунтовану інформацію. Муніципальна влада, у свою чергу, отримає продовження у ВНЗ. Крім того, студенти цих ВНЗ ще до закінчення навчання матимуть певний практичний досвід розробки конкретної теми у сфері забезпечення життєдіяльності муніципальної інфраструктури. Такий випускник уже потенційно матиме робоче місце, а місцева влада одержить молодого фахового керівника сучасного рівня.

Слід підкреслити, що програма спільної діяльності в рамках "навчального трикутника" спрямована на формування і дослідно-експериментальне відпрацювання на прикладі Харкова концептуальних ідей істотного прискорення темпів соціально-економічного розвитку країни та її модернізації на інноваційній основі з максимальним використанням людського, інтелектуального, науково-технічного, виробничого потенціалів.

У результаті реалізації запропонованих заходів має сформуватися комплексна система підготовки нового покоління муніципальної управлінської еліти (рис. 3.7).

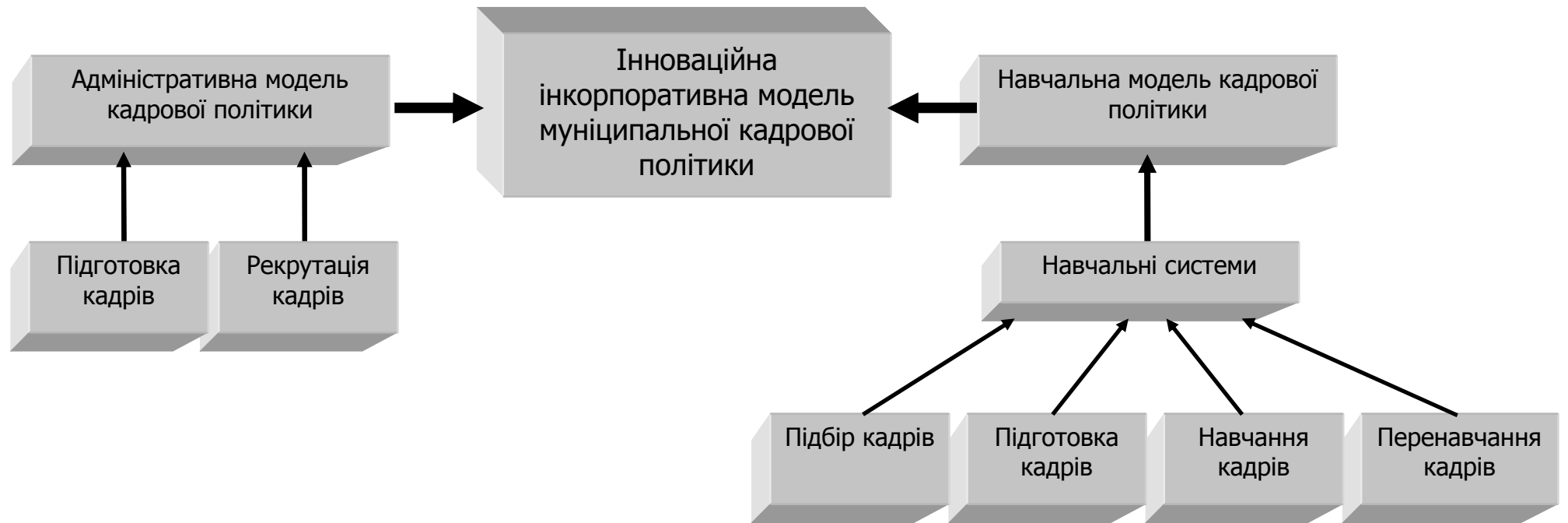


Рис. 3.7 – Еволюція концептуальних моделей кадрової політики в системі ОМС

3.3. Нормативно-методичне та документаційне забезпечення муніципального управління

Суттєвим чинником у процесі формування структурної складової ефективно діючої системи управління є налагодження роботи з інформаційними потоками в їх матеріальному вимірі і, насамперед, управлінською документацією. Це пов'язано з тим, що будь-яке управлінське рішення базується на інформації, на службовому документі.

Організація роботи з документами впливає як на загальну якість роботи апарату управління, так і на схеми управлінської діяльності та культуру праці управлінських кадрів. Удосконалення схем управління містом можливе за умов підвищення рівня організації управлінської праці в її структурному та функціональному змісті, що має базуватися на раціонально й ефективно налагодженій системі діловодства.

Значення діловодного обслуговування як однієї з базових сфер інформаційного забезпечення управлінської діяльності пояснюється низкою чинників, насамперед, його універсальністю. Основу інформаційного середовища будь-якої організації складають документи, створені як "традиційним" рукописним, машинописним, друкарським способом, так і отримані з використанням комп'ютерних технологій. Інформація, що міститься в них, буде мати юридичну силу і може бути використана тільки при здійсненні низки обов'язкових діловодних операцій. У правильній організації діловодства закладена основа зберігання та ефективного використання документної інформації в майбутньому.

Відібрані практикою раціональні форми та методи створення й обробки документів можуть бути доведені до рівня загальної управлінської норми лише за умови, коли всі учасники процесів створення та використання документів і документної інформації будуть дотримуватися у своїй діяльності єдиних правил і норм діловодства.

Традиційно сфера діяльності, що пов'язана з обробкою документів, носить назву діловодства. Термін "діловодство" з'явився в нашій країні

наприкінці XVIII ст., точніше був запозичений з Росії, і позначав питання, судове або адміністративне, яке було необхідно вирішити органу управління. Саме останнє значення і є семантичною основою цього терміна. Сучасне визначення діловодства має такий вигляд: *ДІЛОВОДСТВО* – галузь діяльності, що забезпечує документування та організацію роботи з офіційними документами [78; 86; 131].

Поряд з терміном "діловодство" в останні роки вживають і синонімічний йому термін "документаційне забезпечення управління". Виникнення останнього пов'язане зі зміною організаційно-технічної основи діловодства та методологічних підходів до його вдосконалення, що стало можливим завдяки активному впровадженню у сферу роботи з документами засобів обчислювальної техніки та сучасних інформаційних технологій створення, збору, обробки, накопичення, збереження, пошуку і використання інформації в різних системах управління, у тому числі в муніципальній. Таким чином, термін "документаційне забезпечення управління" підкреслює інформаційно-технологічну складову в сучасній організації діловодства.

Нормативно-методичне забезпечення управління – це сукупність законів, нормативних правових актів і методичних документів, що регламентують технологію вироблення та реалізації управлінських рішень, роботу апарату управління – його структуру, функції, штат, технічне забезпечення та деякі інші аспекти.

У структурі муніципального управління регламентація діяльності ОМС здійснюється:

- на державному рівні – Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р., Законом України "Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів" від 14.01.1998 р., Законом України "Про статус депутатів місцевих рад" від 11.07.2002 р., Законом України "Про всеукраїнський і місцевий референдуми" від 03.06.1991 р., а також "Положеннями про загальні збори

громадян за місцем проживання в Україні", затвердженими Постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 р.;

- на місцевому рівні – місцевими нормативно-правовими актами з питань організації діяльності ради та її виконавчих органів (табл. 3.6), зокрема:

- Регламентом міської ради [14];

- Регламентом виконавчих органів міської ради, затвердженим рішенням виконавчого комітету [15];

- Положеннями про управління, відділи та інші виконавчі органи ради, що затверджені розпорядженням міського голови.

Таблиця 3.6

Питання, що регулюються регламентом ОМС

№	Регламент виконавчих органів міської ради	Регламент міської ради
1	2	3
1	Питання планування роботи виконавчих органів ради	Форми роботи ради
2	Порядок проведення засідань виконкому	Порядок скликання сесій, формування порядку денного
3	Підготовка розпоряджень міського голови	Порядок проведення пленарних засідань, процедурні питання
4	Робота з кадрами у виконавчих органах	Положення про статус постійних і тимчасових комісій, депутатів міськради, депутатських фракцій, інші питання
5	Питання взаємодії виконавчих органів з депутатами міськради	
6	Робота з пропозиціями, заявами та скаргами, проведення прийому громадян, інші питання	

У цілому, питання, пов'язані із державною системою нормативно-методичного і документаційного забезпечення управління, регламентуються такими Законами України: "Про інформацію", "Про авторське право і суміжні права", "Про Національний архівний фонд і архівні установи", "Про мови в Українській РСР" зі змінами, основами законодавства України про культуру, "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого

самоврядування в Україні засобами масової інформації", "Про місцеві державні адміністрації", "Про обов'язковий примірник документів", "Про звернення громадян" зі змінами, "Про державну таємницю" зі змінами, "Про захист інформації в автоматизованих системах", "Про страховий фонд документації України" та ін. [2; 3; 6-9].

Безпосередньо сама нормативно-методична база діловодства містить у собі:

- законодавчі акти України у сфері інформатизації та документації;
- укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, що регламентують питання документаційного забезпечення на державному рівні;
- правові акти органів представницької та виконавчої територіальної влади, що регламентують відповідні питання на місцевому рівні;
- державні стандарти на документацію;
- уніфіковані системи документації;
- державну систему документаційного забезпечення управління, основні вимоги до документів і служб документаційного забезпечення;
- нормативні документи щодо організації управлінської праці та охорони праці;
- нормативні документи щодо організації архівного збереження документів.

Найкращим варіантом організації нормативного забезпечення діловодства за діючої системи формування складу документів може бути створення відповідного нормативу з оформлення елементної бази – реквізитів документів, розмірів паперу, шрифтів друкувальних пристроїв – і створення на цій основі уніфікованих між собою документів.

Державна система документаційного забезпечення управління – це сукупність принципів і правил, що встановлюють однакові вимоги до документування управлінської діяльності та організації роботи з документами в органах державного управління та місцевого самоврядування,

на підприємствах, в установах і громадських організаціях. З огляду на типовий характер цих вимог і їх всебічну апробацію, вони поширились практично на всю документацію, що використовує в процесі свого оформлення ті чи інші реквізити, встановлені системою документаційного забезпечення.

Основна мета системи документаційного забезпечення – упорядкування документообігу організацій, скорочення кількості та підвищення якості документів, створення найбільш сприятливих умов для застосування технічних засобів і сучасних технологій збору, обробки, аналізу інформації, удосконалення роботи апарату управління [78; 86; 131]. Система документаційного забезпечення поширюється на всі системи документації органів державного управління, суду, прокуратури, арбітражу, установ, організацій і підприємств, документи, що створюються засобами обчислювальної техніки.

Базові положення системи документаційного забезпечення управління безпосередньо торкаються питань документування управлінської діяльності, організації роботи з документами, її механізації та автоматизації, організації служби документаційного забезпечення управління.

Положення системи документаційного забезпечення управління впроваджуються в практику документаційного забезпечення шляхом розробки та видання стандартів, інструкцій з діловодства, методик, правил, рекомендацій з різних аспектів діловодства, проведення уніфікації складу й форми управлінських документів тощо.

Ключовим у процесі документаційного забезпечення системи муніципального управління є документування інформації. *Документування інформації* – обов'язкова умова для її включення в інформаційні ресурси – здійснюється в порядку, встановленому органами державної влади, відповідальними за організацію діловодства, стандартизацію документів і їх масивів, інформаційну безпеку. Незважаючи на те, що інформаційні ресурси можуть перебувати як у державній, так і недержавній власності, громадяни,

органи державної влади, організації та громадські об'єднання зобов'язані надавати документовану інформацію органам і організаціям, відповідальним за формування й використання державних інформаційних ресурсів.

Результатом документування є *ДОКУМЕНТ* – зафіксована на матеріальному носії інформація з реквізитами, що дозволяють її ідентифікувати [78; 86; 131]. *Носій* – це матеріальний об'єкт, що використовується для закріплення і збереження на ньому звукової або образотворчої інформації, у тому числі у трансформованому вигляді.

Нині найбільш розповсюдженим носієм документної інформації є папір. Широко використовуються також і нові носії – магнітні та цифрові, що дозволяють використовувати для документування технічні, у тому числі автоматизовані, засоби.

Важливе значення у процесі документування мають *засоби документування* – знаряддя, що використовуються людиною для створення документів. У залежності від засобів документування, що використовуються, розрізняються способи документування – текстове документування, кіно-, фото-, фонодокументування, електронне документування – і типи створюваних ними документів.

Документування передбачає дотримання встановлених правил запису інформації, специфічних для кожного типу документів. Дотримання цих правил надає юридичної чинності створюваним документам. *Юридична чинність* – властивість офіційного документа, що надається йому чинним законодавством, компетенцією органу, що його видав, і встановленим порядком його оформлення.

Юридична чинність документа забезпечується встановленим для кожного різновиду документів комплексом реквізитів – обов'язкових елементів оформлення документа (автор документа, гриф затвердження, печатка та ін.). Сучасні вимоги до оформлення організаційно-розпорядчої документації зафіксовані в державному стандарті. Державним стандартом встановлений не тільки склад реквізитів, але й зони та послідовність їх

розміщення на документі. Сукупність реквізитів документа і схема їх розташування на документі складають *формуляр документа*, який також регламентований державним стандартом.

Фіксація, відображення інформації в документі забезпечує її збереження та накопичення, можливість передачі в часі й просторі, її багаторазове використання. Можливість зберігати інформацію в часі дозволяє розрізняти документи – носії оперативної інформації і документи – носії ретроспективної інформації.

Будь-який документ, що створюється у структурі управління, входить у систему документації як її елемент.

Під *системою документації* розуміємо сукупність документів, взаємозалежних за ознаками походження, призначення, виду, сфери діяльності, однакових вимог до їх оформлення [78; 86; 131]. Дотепер у вітчизняній системі діловодства не існує узгодженої класифікації систем документації, видів і різновидів документів. У разі необхідності використовують емпірично сформований розподіл документів на системи документації.

Віднесення документів до тієї чи іншої системи починається з розподілу всіх документів на офіційні та документи особистого походження.

Офіційні документи в залежності від сфери людської діяльності, в якій використовуються, підрозділяються на управлінські, наукові, технічні (конструкторські), технологічні, виробничі та ін. Управлінські документи складають ядро документації будь-якої установи. Саме вони забезпечують керованість об'єктів як у рамках усєї держави, так і в окремій організації. Управлінські документи складають власне об'єкт діловодства.

Ці документи представлені комплексом таких складових:

- організаційно-правова документація;
- планова документація;
- розпорядча документація;
- інформаційно-довідкова та довідково-аналітична документація;

- звітна документація;
- документація із забезпечення кадрами (з особового складу);
- фінансова документація (бухгалтерський облік і звітність);
- документація з матеріально-технічного забезпечення;
- договірні документація;
- документація з документаційного та інформаційного забезпечення

діяльності установи та інших систем документації, включаючи й ті, які відображають основну діяльність установи.

Документи, які складають одну з наведених систем документації, пов'язані єдністю цільового призначення і в комплексі забезпечують документування тієї або іншої управлінської функції або виду діяльності.

Організаційна діяльність будь-якої установи полягає в розробці та затвердженні комплексу організаційно-правових документів, що містять правила, норми, положення, які встановлюють статус установи, її компетенцію, структуру, штатну чисельність і посадовий склад, функціональний зміст діяльності в цілому, її підрозділів і працівників, їх права, обов'язки, відповідальність та інші аспекти.

Організаційно-правові документи містять положення, обов'язкові для виконання, вони реалізують норми адміністративного права і є правовою основою діяльності установи. Ці документи обов'язково проходять процедуру затвердження уповноваженим на це органом – установою більш високого рівня, керівником даної установи або її колегіальним органом чи керівником структурного підрозділу – у залежності від виду організаційно-правового документа. Організаційні документи можуть затверджуватися безпосередньо актом керівника з нанесенням грифу затвердження на організаційно-правовий документ або розпорядчим документом.

Мета розробки організаційних документів – найбільш раціональний розподіл і кооперація праці між підрозділами та працівниками установи.

До організаційно-правових документів належать: статут установи, положення про установу; положення про структурні підрозділи, колегіальні

та дорадчі органи установи; регламенти роботи колегіальних і дорадчих органів, апарату або керівництва управління; штатний розклад, інструкції з окремих видів діяльності, що потребують регламентації; посадові інструкції працівникам, правила, пам'ятки тощо.

Організаційно-правові документи, з погляду терміну дії, належать до безстрокових і діють до їх скасування або до затвердження нових. У стабільно працюючій установі необхідність перегляду, зміни або доповнення організаційно-правових документів може виникати один раз на декілька років. У залежності від характеру та глибини змін у діяльності установи, організаційно-правові документи або розробляються заново, або до них вносяться необхідні зміни і доповнення розпорядчими документами.

Порядок внесення змін і доповнень і їх перегляду залежить від виду організаційно-правових документів. Наприклад, зміни та доповнення до статуту установи вносяться поступово в залежності від їх виникнення відповідно зі встановленою законом процедурою – за рішенням вищого органу управління установою. Зміни до штатного розкладу вносяться за необхідності наказами або розпорядженнями керівника. Зміни до положення про структурні підрозділи та інші органи установи також вносяться розпорядчими документами керівника відповідно до виникнення необхідності.

Розробляються організаційно-правові документи керівництвом установи або підрозділу із залученням кваліфікованих фахівців, що добре знають роботу установи як у цілому, так і за окремими напрямками.

Організаційно-правові документи оформляються на стандартному аркуші паперу з обов'язковим зазначенням усіх необхідних реквізитів: назва установи і/або підрозділу, якщо документ затверджується керівником підрозділу; назва виду документа; дата; номер документа; заголовок до тексту; підпис; гриф затвердження. Датою організаційно-правового документа є дата його затвердження.

Текст більшості організаційно-правових документів складається з розділів, що поділені на пункти та мають власні заголовки, нумерація ведеться арабськими цифрами.

У процесі підготовки організаційно-правові документи обов'язково проходять процедуру узгодження з усіма зацікавленими підрозділами та особами, юридичною службою, заступниками керівника установи або одним із заступників за відповідним напрямком діяльності.

Незалежно від характеру та змісту діяльності установи, її організаційно-правової форми, компетенції, структури та інших чинників, її керівництво наділяється правом видання розпорядчих документів.

Основне призначення *розпорядчих документів* – регулювання діяльності, що дозволяє органу управління забезпечувати реалізацію поставлених перед ним завдань, одержувати максимальний ефект від своєї діяльності. Від того, наскільки ефективно регулюється діяльність установи, залежить загальний результат її роботи.

Розпорядчі документи містять рішення, що транслюються зверху вниз у системі управління: від керуючого органу до керованого, тобто від керівника до структурних підрозділів і працівників. Саме ці документи створюють умови для управління об'єктами у вертикальній площині.

З юридичної точки зору, розпорядчі документи належать до нормативних правових актів. Вони уособлюють конкретні юридично владні розпорядження суб'єктів виконавчої влади. Конкретність таких розпоряджень полягає в тому, що останні націлені на вирішення проблем і конфліктних ситуацій, що перманентно виникають у сфері управління. Їх адресатами є конкретні установи, структурні підрозділи, посадові особи або працівники.

Підставою для видання розпорядчого документа може бути як необхідність виконання прийнятих законодавчих, нормативних правових актів та інших рішень вищих органів влади, так і необхідність здійснення

власної виконавчо-розпорядчої діяльності, що впливає з функцій і завдань установи.

Розпорядчі документи також можуть видаватися спільно декількома органами управління.

З погляду порядку вирішення питань або прийняття рішень, усі розпорядчі документи поділяються на ті, що видаються в умовах колегіальності (колегією, зборами, радою, правлінням і т.п.) і ті, що видаються в умовах одноосібного прийняття рішень.

В умовах колегіального прийняття рішень видаються постанови і рішення.

В умовах одноосібного прийняття рішень видаються накази, вказівки, розпорядження.

Планування діяльності установи – важлива функція управління, що дозволяє зробити роботу установи максимально ефективною. Плануючи діяльність, установа на практиці досягає намічених цілей з найменшими витратами часу, матеріальних і трудових ресурсів, тобто найбільш доцільним та економічним чином.

Результати планування фіксуються в *планових документах*, різних за змістом і формою. Різновидами планових документів є: план, перспективний план, програма, графік, схема, генеральна схема.

Особливість планових документів полягає в тому, що вони завжди складаються на певний термін, наприклад кілька років, рік, півроку, квартал, місяць, або на період виконання конкретного виду робіт, термін якого встановлений розпорядчим документом або договором.

Планові документи розробляються на кожному рівні управління як за необхідності вирішення складних комплексних проблем, так і з метою правильної організації поточної діяльності.

Джерелами для складання планів є: плани більш високого рівня управління, програми, генеральні схеми, організаційно-правові документи безпосередньо самої установи, розпорядча документація, рішення

колегіальних і дорадчих органів, пропозиції, доповідні записки, довідки та інші інформаційні і аналітичні матеріали, що надходять від підрозділів і служб.

Розробляються планові документи керівництвом із залученням кваліфікованих фахівців. Плани роботи підрозділів затверджуються керівником, плани роботи установи в цілому – її безпосереднім керівником. Плани роботи колегіальних і дорадчих органів затверджуються головою колегіального або дорадчого органу.

У цілому, процес прийняття обґрунтованих управлінських рішень має спиратися на збір та обробку об'єктивної і достовірної інформації. Інформація про фактичний стан справ у системі управління міститься в різних джерелах, але найважливіше місце серед них займають *довідково-інформаційні* та *довідково-аналітичні документи*: акти, довідки, доповідні записки, листування тощо. Ці документи виконують службову роль стосовно організаційно-правових і розпорядчих документів. Документи цієї групи надають відомості, що сприяють прийняттю певних рішень, простіше – ініціюють управлінські рішення, надають можливість вибрати той або інший спосіб дії.

Інша особливість таких документів полягає в тому, що це документи, які транслюються знизу нагору у системі управління, на відміну від розпорядчої документаційної системи: від працівника до керівника структурного підрозділу, від керівника підрозділу до заступника керівника або керівника установи. Окремі різновиди довідково-інформаційних документів, наприклад листування, використовуються для реалізації інформаційних зв'язків між рівними організаціями та посадовими особами, де не виникають відносини підпорядкованості.

Досить умовно всю сукупність цих документів можна розділити на довідково-інформаційні та довідково-аналітичні.

Особливе місце в системі довідково-інформаційної документації займає листування – узагальнена назва різних за змістом документів, що виступають

як інструмент оперативного інформаційного обміну між установами.

Загалом, листування займає значне місце в документальному масиві установи. Як інформаційний канал, що сполучає всю множину організацій, листування складає близько 80% вхідної та вихідної документації.

Види листування мають назви листа, електронного листа, телеграми, телекса, факсограми, телефонограми та визначаються способами передачі управлінської інформації, які утворюють два основні види – поштовий та електронний зв'язок.

За умови ведення листування установа повинна дотримуватися таких вимог:

- листи оформляються на спеціальних бланках (бланках для листів) і підписуються керівником установи або його заступниками в рамках наданої їм компетенції;

- листи повинні складатися грамотно, акуратно, без грубих помарок, виправлень;

- незалежно від змісту листа текст слід викладати рівною, витриманою офіційно-діловою мовою, він повинен мати достатню аргументацію, точність, повноту і ясність характеристик, стислість і послідовність викладу;

- текст листа повинен містити об'єктивні відомості про події та факти, що викладаються, у необхідних випадках мати матеріали, що роз'яснюють і доповнюють.

Ще один різновид управлінської документації – *звітну документацію* – складають документи, що містять дані про результати діяльності установи за певний період часу (рік, півріччя, квартал, місяць, декаду). Звітна документація в діяльності установи виконує функцію зворотного зв'язку, що дозволяє зіставляти отримані результати з показниками, наміченими планом або програмою.

Звітна документація складається, як правило, з державної статистичної звітності, відомчої звітності та внутрішньоорганізаційної звітності.

У кожній установі складається внутрішня звітність про виконання

планів, завдань, разових доручень керівництва або доручень установи більш високого рівня. Такого роду звітні документи складаються фахівцями структурних підрозділів і подаються на розгляд керівництву установи або установи більш високого рівня управління.

Внутрішньоорганізаційні звітні документи мають назви звіту або довідки звітного характеру.

Звітні документи можуть складатися за різними напрямками діяльності установи: про результати функціональної діяльності установи або її підрозділів, про результати науково-дослідної або раціоналізаторської діяльності, про відрядження, про результати рекламної діяльності, про виконання завдань керівництва тощо.

Не менш істотним елементом документаційного забезпечення управління є документообіг.

Документообіг – це сукупність взаємозалежних процедур, що забезпечують рух документів в установі з моменту їх створення або надходження і до завершення виконання або відправлення [78; 86; 131]. З метою раціональної організації документообігу всі документи розподіляються за такими документопотоками:

- документи, що реєструються і не реєструються;
- вхідні, вихідні і внутрішні документи;
- документи, що направляються до або надходять з організацій більш високого рівня, та документи, що направляються до або надходять з підвідомчих організацій.

Під *документопотоком* розуміється сукупність документів, що виконують певне цільове призначення у процесі документообігу [78; 86; 131]. Характеристикою документообігу є його обсяг. Обсяг документообігу визначається кількістю документів, що надійшли в організацію, і створених нею протягом певного періоду часу, як правило, року. Обсяг документообігу – важливий показник, що використовується як критерій при вирішенні питань вибору організаційної форми діловодства, організації інформаційно-

пошукової системи, структури служби діловодства, її штатного складу та інших питань.

Одна з найважливіших функцій організації роботи з документами – *облік документів*, який забезпечується їх реєстрацією, тобто записом облікових даних про документ за встановленою формою, що фіксує факт створення документа, його відправлення або одержання. Поряд з функцією обліку документів реєстрація дозволяє здійснювати контроль виконання документів, вести пошук документів за запитом підрозділів і працівників установи.

Документообіг в установах здійснюється у вигляді потоків документів, що циркулюють між пунктами обробки та створення інформації (керівники установ і структурних підрозділів, фахівці) і пунктами технічної обробки власне документів (експедиція, машбюро, копіювально-множна служба та ін.). В установі ці потоки документів розділяються на ті, що спрямовуються до керівництва, і ті, що спрямовуються у підрозділи, конкретним виконавцям. У підрозділах також формуються документопотоки, які в результаті створюють єдиний потік кореспонденції, що відправляється. Крім того, в установі, як правило, циркулюють документи, створені в ній і не призначені до виходу за її межі – потоки внутрішньої документації.

Відповідно до масштабів руху документів можна виділити документообіг конкретної посадової особи, структурного підрозділу, установи, галузі управління, держави в цілому.

Порядок руху документів в установі є похідним відносно структури установи та внутрішнього розподілу обов'язків. Однак це не означає, що система організації документообігу не піддається самостійному регулюванню та нормуванню. Система документаційного забезпечення вимагає закріплення порядку руху документів усередині установи за схемою, що розробляється службою діловодства і затверджується керівництвом установи. У подібну схему повинні бути включені всі, у тому числі й комп'ютерні пункти обробки документної інформації і, якщо вони

піддаються нормуванню, терміни проходження та обробки документів. Самостійні схеми розробляються для різних категорій документів – вхідних, вихідних, внутрішніх і т. ін. У ці схеми включаються, як правило, етапи створення документів від моменту написання чернетки. У випадку затвердження схем руху документів керівництвом установи вони набувають нормативної сили.

Документообіг, або порядок руху документів в установі, можна розділити на наступні етапи [78; 86; 131]:

- експедиційна обробка документів, що надходять в установу;
- попередній розгляд документів службою документаційного забезпечення;
- рух документів усередині установи;
- обробка виконаних документів і документів, що відправляються.

Нині через ліквідацію внутрішнього кур'єрського зв'язку документи передаються з одного підрозділу в інший секретарями керівників, рідше – через службу документаційного забезпечення або самими співробітниками, але з обов'язковим наданням службі документаційного забезпечення відомостей про місцезнаходження документа. В обох випадках в інформаційно-пошукову систему – реєстраційну форму або автоматизовану БД – повинні бути внесені зміни із зазначенням дати їх внесення.

З метою оптимізації документопотоків доцільно також встановити єдиний порядок передачі документів для обробки – через особу, відповідальну за документаційне забезпечення у структурному підрозділі.

Значну частину документообігу установи складають різного роду проекти документів, що вимагають узгодження, підписання або затвердження. Хоча всі ці етапи оформлення документів повинні бути закріплені в таблиці, здійснюються вони, як правило, співробітниками підрозділу, що готує документ, а служба документаційного забезпечення тільки контролює терміни та правильність їх оформлення.

При налагодженні системи документообігу установи, чіткого й

відповідального виконання документів найважливішою частиною є документообіг на робочих місцях співробітників, тобто робота з документами їх безпосередніх виконавців.

Виконавець одержує документи в день реєстрації, або наступного дня, відповідно до вказівки керівника структурного підрозділу, з урахуванням функціональних обов'язків, кваліфікації та рівномірності завантаження всіх виконавців.

Контролю підлягають усі документи, що вимагають виконання.
Контроль виконання включає:

- постановку документів на контроль;
- перевірку своєчасності доведення документа до виконавця;
- попередню перевірку та регулювання ходу виконання;
- облік і узагальнення результатів контролю виконання документів.

Контроль, як правило, ведеться на двох рівнях – формалізований контроль своєчасності виконання документів, а також контроль, що включає аналіз суті й повноти виконання. Якщо контроль першого рівня здійснює тільки діловодна служба, то контроль другого рівня входить у посадові обов'язки не тільки керівників усіх рангів, але й спеціального контрольного підрозділу.

Контроль виконання документів є одним із суттєвих індикаторів, що демонструє те, наскільки раціонально й ефективно організована та функціонує будь-яка управлінська структура. Саме показник контролю виконання документів був закладений в якості базового в розроблену "Методику контролю та оцінки ефективності діяльності виконавчих органів Харківської міської ради", що була затверджена рішенням Харківської міської ради від 17.12.2003 р. №1246 [118].

Контроль згідно Методики здійснюється за двома параметрами – якості та своєчасності виконання розпорядчого або довідкового документа. Контроль за виконанням документів передбачає проведення постійного моніторингу, отримання від виконавців проміжної і підсумкової інформації,

аналіз цієї інформації і результатів моніторингу, інформування начальників ГУ, заступників міського голови, керуючого справами виконкому міської ради, першого заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, секретаря міської ради, міського голови про хід реалізації завдань та стан виконання відповідних документів.

До переліку структур, на які покладено контрольні функції за виконанням документів, входять усі підрозділи виконавчих органів міської ради в частині, що їх стосується, а також фізичні та юридичні особи, які звернулись до ОМС.

Перелік координаторів методичної роботи з контролю виконання документів в системі ОМС наведено в таблиці 3.7. [118].

У пункті 1.8 Методики уточнюються параметри, за якими реалізується контроль виконання указів та розпоряджень органів та посадових осіб більш високого владного рівня. Зокрема, контроль за ходом виконання Законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, актів інших органів виконавчої влади вищого рівня, розпоряджень голови облдержадміністрації здійснюється шляхом:

- аналізу та узагальнення у визначені терміни письмової інформації координаторів методичної роботи про стан виконання документів в цілому або за окремими пунктами завдань;
- систематичного аналізу статистичних та оперативних даних, що характеризують стан виконання завдань, визначених у документах;
- періодичної комплексної або цільової перевірки організації та стану виконання завдань безпосередньо на місцях;
- розгляду роботи виконавців щодо виконання встановлених завдань на нарадах, що проводять міський голова або заступники міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради відповідно до розподілу обов'язків.

Координатори методичної роботи з контролю виконання документів

№	Структурний підрозділ/ посадова особа	Перелік документів
1	2	3
1	Відділ помічників керівників виконавчих органів міської ради	- протокольні доручення службових нарад у міського голови; - розпорядчі документи та інформаційні запити секретаря міської ради; - розпорядчі документи та інформаційні запити першого заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради – керуючого справами виконкому міської ради
2	Помічники заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради – начальників галузевих ГУ	- документи з питань, що відносяться до компетенції заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів влади (відповідно до функціональних обов'язків)
3	Організаційний відділ апарату міської ради	- рішення сесій міської ради; - протокольні доручення сесії міської ради; - доручення, запити та звернення депутатів міської ради
4	Організаційний відділ міської ради	- рішення виконкому міської ради; - розпорядження міського голови
5	Відділ по роботі зі зверненнями громадян міської ради (якщо міським головою не призначені інші)	- листи та організаційно-розпорядчі документи органів виконавчої влади вищого рівня; - звернення фізичних та юридичних осіб
6	Виконавчий орган міської ради	- розпорядчий документ або доручення, проект якого він готував (якщо міським головою не визначений підрозділ, відповідальний за контроль)
7	Фінансове управління міської ради	- розпорядчі документи щодо наповнення, виконання бюджету та освоєння бюджетних коштів розпорядниками бюджетних коштів
8	Відділ кадрів міської ради	- розпорядчі документи щодо додержання внутрішнього трудового розпорядку

Показники виконання завдань розпорядчих документів формуються за певною схемою, яку коротко можна представити таким чином.

Оцінювання показників виконання завдань розпорядчих документів (показників роботи з документами), про що вже йшла мова, здійснюється на основі даних контролю щодо якості та своєчасності виконання завдань, визначених у цих документах.

При формуванні оцінки виконання розпорядчих документів ураховується шість типів документів:

- від вищих органів влади;
- рішення сесій міської ради;
- рішення міськвиконкому;
- розпорядження міського голови;
- доручення міського голови;
- на ім'я секретаря міськради, заступників міського голови, начальників

ГУ.

З метою обліку роботи з документами кожний підрозділ протягом звітнього періоду заповнює спеціальну Форму обліку розпорядчих документів у підрозділі стосовно отриманих та відправлених документів.

На підставі даних у кінці звітнього періоду для внесення в АС контролю обраховується відповідна форма. АС обраховує результати виконання завдань розпорядчих документів, які в електронному вигляді надходять до відповідного підрозділу. Форма обліку розпорядчих документів містить значення:

- одиничних показників якості та своєчасності виконання завдань розпорядчих документів;
- узагальнених показників якості та своєчасності виконання завдань розпорядчих документів;
- узагальненого показника виконання завдань розпорядчих документів.

Для кожного одиничного показника та узагальнених показників якості та своєчасності виконання завдань розпорядчих документів методом експертних оцінок встановлюється відносна вагомість показника. Усі узагальнені показники обчислюються з урахуванням вагових коефіцієнтів одиничних показників, а узагальнений показник виконання завдань розпорядчих документів – з урахуванням відповідних вагових коефіцієнтів узагальнених показників якості та своєчасності.

Одиничні та узагальнений показники своєчасності виконання розпорядчих документів обчислюються з урахуванням кількості днів затримки виконання завдань кожного документа.

Одиничні та узагальнений показники якості виконання завдань розпорядчих документів обчислюються за даними результатів контролю якості виконання завдань кожного документа.

Якість виконання завдань, визначених у документах, оцінюється за п'ятибальною шкалою особою, яка підписала документ, першою його візувала або якій доручено здійснювати контроль виконання документа. Оцінка обов'язково заноситься у спеціальну таблицю.

При наявності невиконаних, незадовільно або несвоєчасно виконаних завдань розпорядчих документів наводяться назви та реєстраційні номери документів, вказуються причини та подаються відповідні пропозиції.

Оцінювання показників розгляду звернень фізичних (юридичних) осіб здійснюється на основі даних контролю щодо якості та своєчасності роботи зі зверненнями.

З метою обліку роботи зі зверненнями кожний підрозділ протягом звітного періоду акумулює дані за спеціальною Формою обліку звернень фізичних (юридичних) осіб. Узагальнені дані, зафіксовані у Формі, у кінці звітного періоду в електронному вигляді заносяться до АС контролю.

Як і в попередньому випадку, для кожного одиничного показника та узагальнених показників якості та своєчасності розгляду звернень фізичних (юридичних) осіб методом експертних оцінок встановлюється відносна вагомість показника. Так само усі узагальнені показники обчислюються з урахуванням вагових коефіцієнтів одиничних показників, а узагальнений показник розгляду звернень – з урахуванням відповідних вагових коефіцієнтів узагальнених показників якості та своєчасності.

З метою диференційного підходу до оцінки якості та своєчасності діяльності підрозділів усі звернення фізичних та юридичних осіб згруповуються у відповідності з особою, до якої звертаються:

- звернення на ім'я міського голови;

- звернення на ім'я секретаря міської ради, першого заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами виконкому міської ради, заступників міського голови, начальників ГУ;

- звернення на ім'я керівників підрозділів.

Обчислення окремих показників розгляду звернень фізичних (юридичних) осіб, заповнення відповідної форми та її обчислення, здійснюються аналогічно до обрахування показників виконання завдань розпорядчих документів.

Якість розгляду звернень фізичних (юридичних) осіб оцінюється у прийнятій, тобто п'ятибальній, системі тією особою, яка цей документ надіслала. При цьому оцінка за якість розгляду звернень виставляється на основі отриманих від особи, яка зверталась, поштових або телефонних повідомлень щодо якості розгляду її звернення. Прохання про оцінювання якості розгляду звернення надсилає відповідний підрозділ разом з відповіддю фізичній (юридичній) особі. Прохання міститься на поштовій листівці, повністю підготовленій для відправки поштою таким чином, що особа, яка зверталась, тільки виставляє оцінку та опускає листівку у поштову скриньку.

Якість та своєчасність розгляду розпорядчих документів та службових листів вищих органів влади, депутатів Верховної Ради України оцінює керівник, на ім'я якого надійшов документ та який візує звіт (відповідь), або інша особа за його дорученням.

Показники виконання завдань розпорядчих документів і розгляду звернень фізичних та юридичних осіб складають основу оцінки виконавчої дисципліни структурних підрозділів міськвиконкому. У свою чергу, кожний з перерахованих узагальнених показників являє собою зважену суму показників своєчасності та якості виконання відповідного документа.

Показник *своєчасності виконання* V_i визначається у вигляді:

$$V_t = \frac{\sum_{k=1}^n \lambda_k R_k^B + \sum_{k=1}^n \lambda_k \sum_{d=1}^D \left(1 - \frac{d}{D}\right) R_k^d}{\sum_{k=1}^n \lambda_k R_k^\Pi}, \quad (3.1)$$

де n – кількість типів документів, що виконуються; λ_k – ваговий коефіцієнт, що визначає ступінь важливості документа k -го типу; d – кількість днів запізнення виконання документа; D – кількість днів у звітному періоді; R_k^Π , R_k^B , R_k^d – кількості документів k -го типу, термін виконання яких закінчується у звітному періоді, виконаних у термін і виконаних із запізненням на d днів.

Показник якості виконання документів V_k визначається у вигляді:

$$V_k = \frac{\sum_{k=1}^n \lambda_k \sum_{j=1}^{R_k} b_{kj}}{b_{\max} \sum_{k=1}^n \lambda_k R_k^\Pi}, \quad (3.2)$$

де b_{kj} – оцінка якості виконання j -го документа k -го типу за 5 чи 10-бальною шкалою, b_{\max} – максимально можливе значення оцінки. Оцінка b_{kj} надається або керівником більш високого владного рівня, або на підставі запиту громадян чи юридичних осіб, що звертаються в ОМС.

Узагальнена оцінка показника *виконавської дисципліни* визначається у вигляді:

$$V = \mu_t v_t + \mu_k v_k, \quad (3.3)$$

де μ_t і μ_k – вагові коефіцієнти.

Вагові коефіцієнти λ_k , μ_t , μ_k задаються на основі експертної оцінки з урахуванням умов нормування.

Інформація для одержання оцінок (3.1), (3.2) і (3.3), як вказувалось раніше, подається у вигляді відповідних форм.

3.4. Сучасні інформаційні технології та захист інформації у муніципальній управлінській діяльності

Інформаційна складова сучасної муніципальної управлінської діяльності, відповідно до принципів загальної теорії управління, повинна адекватно та повною мірою відобразити об'єкт управління, тобто інформаційне середовище міста і, що природно, бути на декілька організаційних рівнів вищою за об'єкт управління. Інформаційне поле муніципального управління, як і розміщені на ньому агенти з власними позиціями та ресурсами в сукупності утворюють інформаційне середовище, в якому розроблюються та реалізуються муніципальні управлінські рішення. Разом з тим, різні агенти у різному ступені інтегровані в різноманітні інформаційні системи, що функціонують у сфері інтересів міської влади. Відтак, одним із стратегічних пріоритетів діяльності муніципальної влади в інформаційній сфері є оптимізація використання як цілих інформаційно-комунікаційних систем, так і окремих інформаційних технологій, привнесення в інформаційну діяльність ОМС принципів системності та комплексності.

Під *інформацією* на вищому законодавчому рівні в нашій країні розуміються документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [6].

Усі види інформації, необхідної для управління, утворюють *інформаційну систему* – організаційно оформлену сукупність видів інформації, каналів зв'язку та технічних засобів, що забезпечують взаємозв'язок між елементами системи управління з метою її ефективного функціонування та розвитку.

Якщо говорити загалом, то інформаційна система муніципального управління призначена для задоволення потреби користувачів в інформації, необхідній для здійснення діяльності муніципальних органів влади у сферах,

визначених законодавчими актами або іншими нормативними правовими актами.

Інформаційне забезпечення управління, у тому числі і муніципального, полягає в організації процесів пошуку, збору, збереження, обробки та передачі інформації з метою її використання для постановки та вирішення завдань управління [18]. Організація інформаційного забезпечення пов'язана з вирішенням таких взаємозалежних завдань:

- визначення складу інформації, у т.ч. за цільовими та функціональними підсистемами;
- визначення джерел і споживачів інформації, регламентація зв'язків між ними;
- підготовка розрахунків про бажаний і фактичний стан інформаційної системи та її елементів, визначення відхилень;
- формалізація надання інформації;
- вибір і обґрунтування носіїв інформації;
- розробка методів пошуку, збору, обробки, збереження та відновлення інформації;
- вибір і обґрунтування технічних засобів інформаційного забезпечення;
- визначення періодичності циркуляції інформації та форм її надання;
- розробка класифікаторів, словників, інструкцій та інших засобів і методів технологічної регламентації інформаційного забезпечення.

Під *технічним забезпеченням* управління розуміється вся сукупність технічних і речових засобів управлінської праці. Сучасні технічні засоби, що використовуються в управлінні, характеризуються значним розмаїттям.

Відповідно до класифікації усі засоби технічного забезпечення управління підрозділяються на 10 класів: матеріали-носії інформації; засоби виготовлення документів; засоби копіювання, розмноження і оформлення документів; засоби збереження та групування документів; засоби передачі усної інформації; засоби передачі зображень і документів; засоби

відтворення та фіксації інформації; засоби перетворення інформації; засоби забезпечення обчислювальних і логічних процедур; засоби, що забезпечують умови праці управлінського персоналу.

Сьогодні інформаційні технології відіграють і у подальшому будуть відігравати все більш значну роль у процесах розробки і реалізації муніципальних управлінських рішень. Інформаційна система – це не просто інструмент, що забезпечує обробку інформації для відділів та кінцевих користувачів. Вона породжує функції, засновані на інформації, які забезпечують майбутній розвиток. Інформаційні системи та технології диктують свої специфічні умови ведення справ, змінюють функціонування установ та організацій, їх "операційне середовище".

Зміни, що відбувались в Україні в останні два десятиріччя, призвели до виникнення можливості створення в нашій країні відкритого сучасного інформаційного суспільства. Вирішальну роль у цьому процесі відігравали провідні інформаційні технології. І завдяки їх постійному і бурхливому розвитку в сфері міського господарства сьогодні відбуваються серйозні зрушення. Через упровадження новітніх інформаційних технологій в діяльність органів муніципального самоврядування, в останніх пропорційно зростають витрати на утримання в актуальному стані локальних БД, які безперервно збільшуються як за кількістю, так і за обсягом. Зростають і фінансові витрати на розробку програм, що оперують з відповідними базами.

Аналізуючи сучасний стан інформатизації муніципального управління в нашій країні, варто зупинити увагу на таких ключових моментах.

Структура інформаційно-технічних ресурсів вітчизняних муніципалітетів, їх функціональних ланок має багато спільного, унаслідок стандартизованого підходу в організації самої системи ОМС, її структурно-ресурсного наповнення.

Умовно всі обчислювальні ресурси, що розміщені в різних структурних одиницях органів муніципального управління, можна розділити на декілька груп за питаннями, для вирішення яких вони призначені.

Питання *мережного технічного забезпечення* різноманітних муніципалітетів в основному полягають у забезпеченні організації та обслуговування мереж локального характеру, які часто мають вигляд локальної обчислювальної мережі.

Як *системне програмне забезпечення* у підрозділах міських адміністрацій використовуються різноманітні операційні системи, однак інформаційним службам міськвиконкомів слід віддавати перевагу операційним системам, що мають високий "корпоративний" рівень захисту, серед яких можна назвати, наприклад, Windows NT Workstation.

Специфіка *прикладного програмного забезпечення* визначається типом і можливостями комп'ютерів, що встановлені та використовуються в органах муніципального управління. Програмне забезпечення, серед іншого, дозволяє організувати локальне діловодство, яке є важливою складовою створення та постійного оновлення системи БД міської влади.

Однією з таких БД є база нормативних документів, яка в адміністраціях різних міст може бути представлена як загальнообов'язковим і необхідним мінімумом, так і більш широким колом електронних довідково-інформаційних систем.

Окремі програмно-технічні розробки можуть бути спрямовані на створення "корпоративної" системи БД. Кількість БД може коливатися у залежності від ступеня зацікавленості міської влади в наявності систем оперативного забезпечення прийняття управлінських рішень за певним напрямком діяльності. Міська влада самостійно вибудовує пріоритети створення спеціалізованих БД за тими чи іншими групами об'єктів муніципального управління (суб'єкти підприємницької діяльності, об'єкти комунальної власності, виробничо-промисловий сектор, соціальне забезпечення і т. ін.).

Деякі розробки націлені на створення спеціалізованих програм забезпечення конкретних напрямків діяльності системи ОМС. До їх числа,

наприклад, слід віднести систему програмно-технічного забезпечення сесійних засідань Харківської міськради.

В окрему групу слід виділити розробку програмного забезпечення з метою створення ГІС. Починаючи з картографічної електронної системи, що надає можливість наочного уявлення про об'єкти міського господарства, можна створити єдину комплексну електронну систему муніципального господарства міста, яка буде вміщувати як структуру виробничих потужностей, так і комунікації, інфраструктуру, ресурсні бази.

Більша частина інформації та програмних компонентів муніципальних інформаційних систем не є локально-значущими, але вкрай потрібними для багатьох користувачів у різних муніципальних службах та підприємствах, тому необхідною умовою створення цілісної та зручної загальномуніципальної інформаційної системи є, серед іншого, уніфікація інтерфейсів різноманітних інформаційних ресурсів, що входять до складу органів муніципального управління.

Уніфікація інтерфейсів на рівні управління містом повинна передбачати створення єдиної стратегічної концепції розвитку загальноміської системи інформаційного обміну, що має спиратися на сучасний рівень розвитку апаратних та програмних засобів обчислювальної техніки, електронних комунікацій.

З іншого боку, розширення доступу до муніципальних БД ставить на порядок денний питання забезпечення їх зберігання та підтримки необхідного рівня інформаційної безпеки в цілому.

Свого часу харківськими фахівцями була запропонована ідея створення муніципальної Інтегрованої системи використання інформаційних ресурсів, сутність якої може бути сформульована такими тезами [18; 25; 33]:

- інформаційні системи різних служб і управлінь муніципалітету раціонально створювати не ізольованими, а на базі єдиної інформаційної структури, що відповідає класичним принципам нормалізації інформації;

- системний розподіл загального інформаційного простору на окремі шари повинне бути проведене таким чином, щоб у кожного шару був один і тільки один "власник", який матиме виключне право внесення і редагування інформації;

- достовірність уведеної інформації і оперативність її оновлення гарантується службою, яка є "власником" цієї інформації та веде відповідний інформаційний шар у процесі виконання своїх безпосередніх виробничих обов'язків;

- проєктована система повинна створюватися як корпоративна інформаційна система міського господарства шляхом об'єднання зусиль усіх зацікавлених сторін на основі інформаційного "бартеру" або комерційної вигоди.

Місто як складана і масштабна соціально-економічна система вимагає створення ефективного контуру управління, в основу якого мають бути покладені інформаційні технології аналітичної та інтелектуальної обробки інформації. Відтак, архітектура ІАС управління містом проєктується як архітектура інформаційної системи обробки корпоративної інформації, які добре зарекомендували себе на практиці в якості бази для побудови ефективних систем управління виробництвом.

Платформа управління являє собою прикладне середовище, у якому виконуються спеціальні програмні додатки, що складаються з розроблених раніше компонентів і реалізують бізнес-логіку завдання управління. Клієнти (користувачі програми) одержують доступ до інформаційних ресурсів (БД і знань, математичних моделей, генераторів звітів, Інтернет-джерел і т. ін.), використовуючи служби платформи і спеціальні додатки, виконані на базі компонентної моделі.

Основою функціонування корпоративної інформаційної системи є платформа управління складною організаційною системою на базі компонентної моделі або моделі "компонент-контейнер" (рис. 3.8) [134].

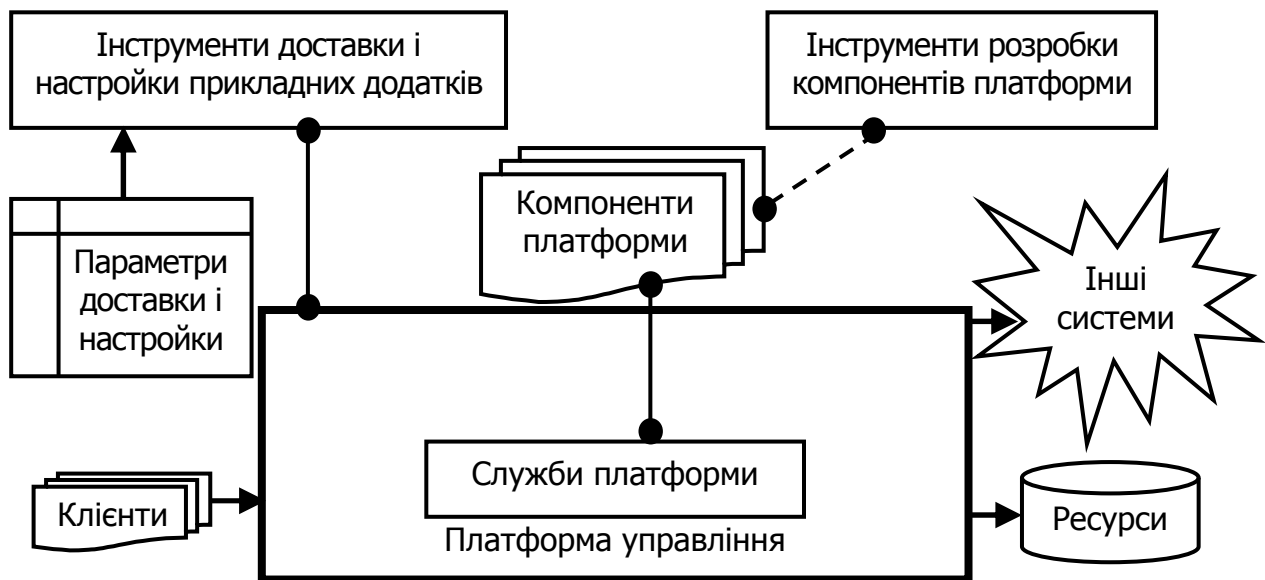


Рис. 3.8 – Загальна структура прикладної платформи управління

На практиці платформа управління може бути реалізована за допомогою таких підходів: об'єктний монітор обробки транзакцій (Object Transaction Monitor, OTM), служба підтримки транзакцій (Common Object Request Broker Architecture, CORBA), розподілена мережна архітектура (Distributed Network Architecture, DNA).

Об'єктний монітор транзакцій (OTM) є основою для побудови інших варіантів платформи, таких як CORBA, EJB і DNA (рис. 3.9) [134]. Він містить у собі основні служби, що управляють активацією компонентів додатків, безпекою інформації, протоколюванням роботи, доступом до ресурсів за допомогою імен, обробкою подій, адмініструванням платформи, відновленням після збоїв, мережними з'єднаннями. Зазначені служби є базовими для наступної реалізації спеціальних додатків, таких як оперативні інформаційні системи, ІАС, систем підтримки прийняття рішень чи систем бізнес-інтелекту. Як видно з рис. 3.9, об'єктний монітор транзакцій нерозривно пов'язаний з архітектурою CORBA, з її основною складовою – об'єктним брокером запитів (Object Request Broker, ORB).

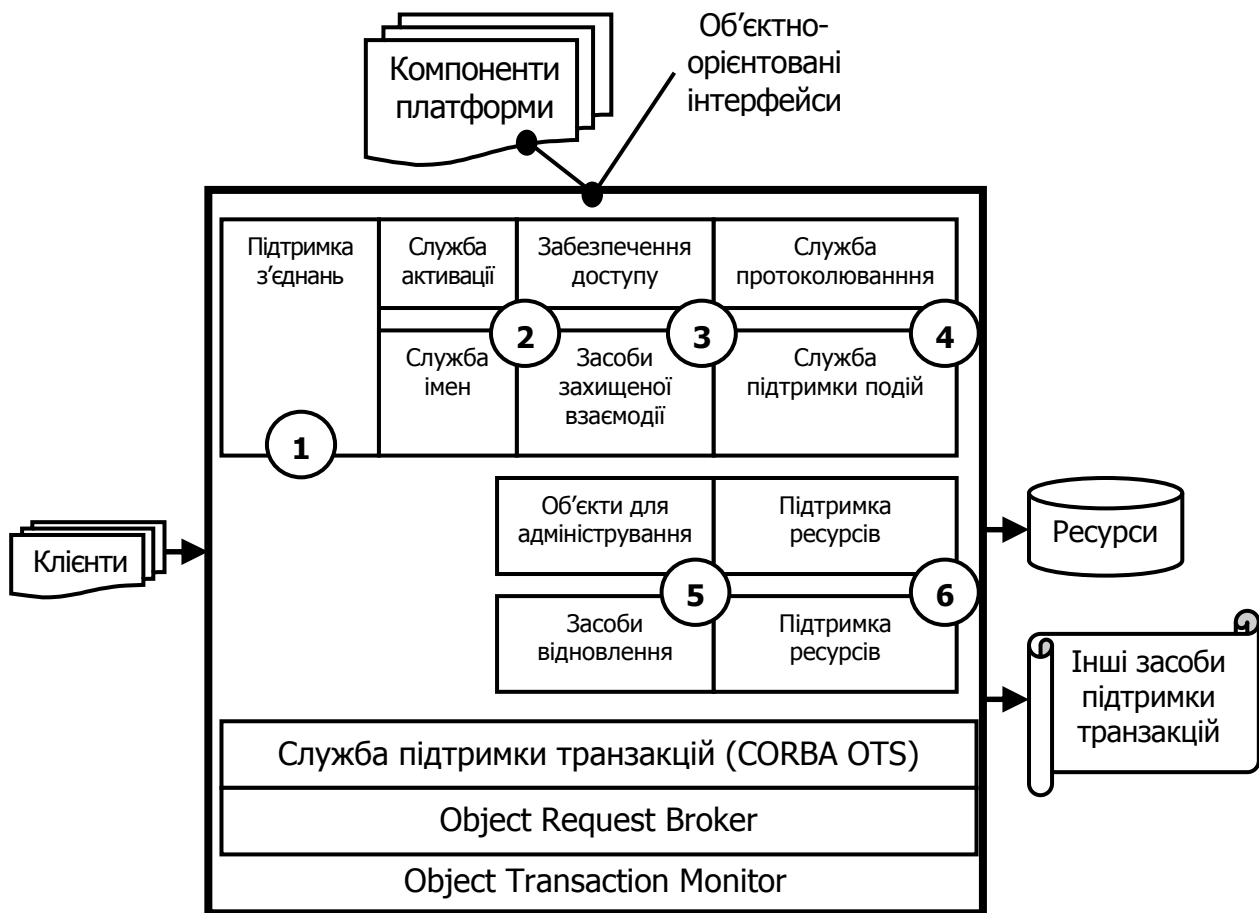


Рис. 3.9 – Архітектура об'єктного монітора запитів

Архітектура CORBA була вперше запропонована понад 20 років тому спеціально створеним товариством розроблювачів – Object Management Group (OMG), яке об'єднує представників близько 800 провідних компаній світу в галузі розробки програмного забезпечення. Нині архітектура CORBA стала базовою для реалізації платформи управління. В її основу покладена ідея сервера додатків (рис. 3.10) [134].

Основна мета створення сервера додатків полягає в максимальному полегшенні процесу розробки спеціальних програмних додатків для конкретної платформи. Наявність сервера додатків скорочує час розробки, а розроблювач може сконцентруватися на реалізації бізнес-логіки свого завдання управління. Крім того, дана базова архітектура орієнтована на застосування Інтернет-технологій, таких як гіпертексти (HTTP), активація компонентів (RMI), створення динамічних об'єктів (DCOM), робота з

розподіленими компонентами (ORB/ПІОР).

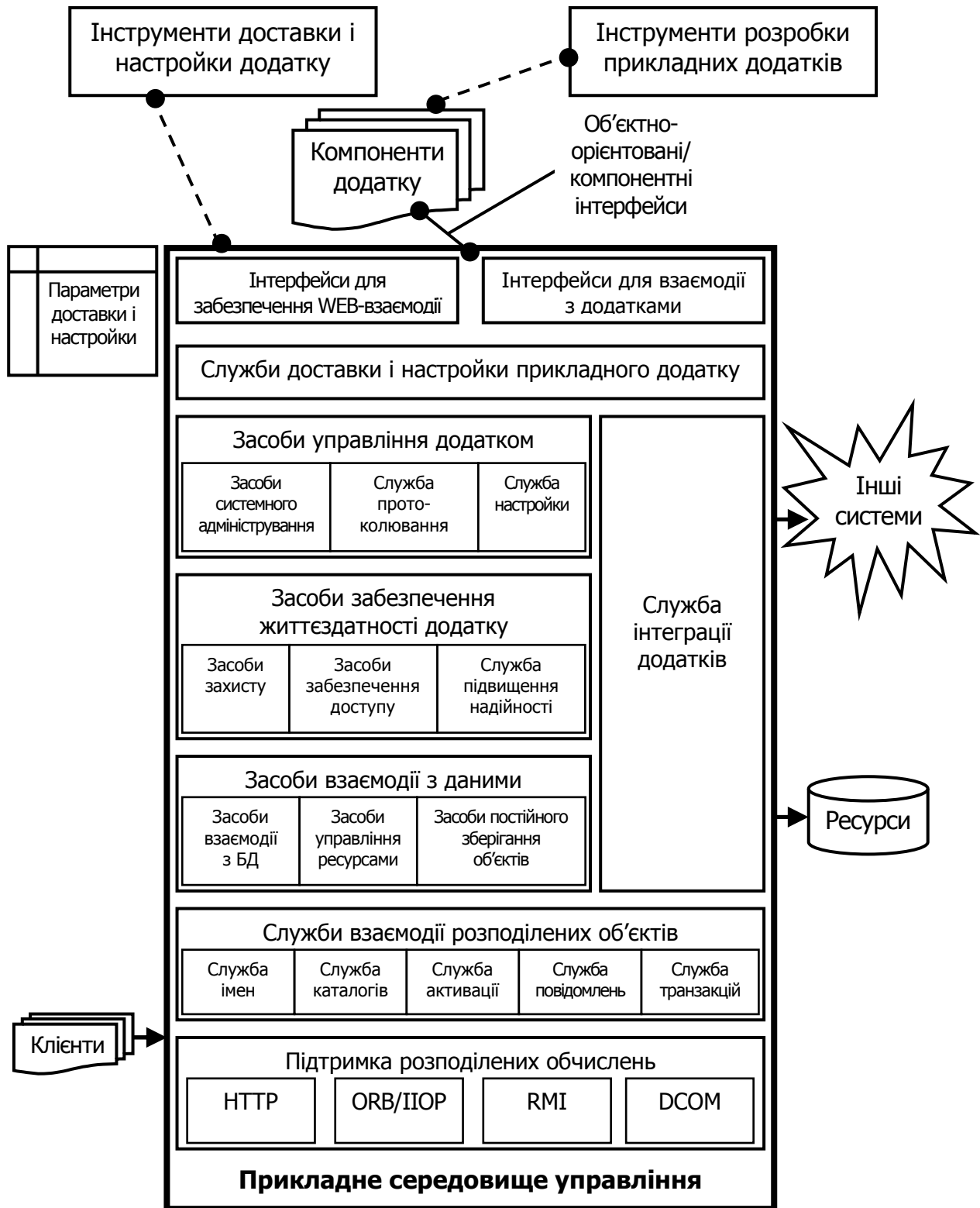


Рис. 3.10 – Базова архітектура сервера додатків для платформи управління

Саме використання Інтернет-технологій гарантує дотримання базового принципу сучасної концепції реінжинірингу управлінських процесів, згідно з

яким необхідна інформація має з'являтися у потрібному місці у потрібний час.

Нині існує дві основні технології програмування для реалізації архітектури CORBA на практиці: Java 2 Enterprise Edition компанії Sun Microsystems і DNA компанії Microsoft. Ці підходи є конкуруючими і рівноцінними з погляду продуктивності, масштабності та витраченого часу на розробку бізнес-логіки конкретної задачі. Єдиною, але істотною відмінністю між цими конкуруючими IT-рішеннями є використання мов програмування Java і C# відповідно.

Разом з тим програмний код, написаний на Java, може бути використаний майже у будь-якій відомій зараз операційній системі, у той час як C# орієнтований на застосування в операційній системі Microsoft Windows. Отже, використання програмної платформи Java 2 Enterprise Edition при розв'язанні завдання розробки архітектури ІАС управління містом є більш привабливим.

Проектування і створення сучасної ІАС для підтримки прийняття управлінських рішень на рівні керівництва міста потребує упровадження у діяльність ОМС відповідного комплексу інформаційно-комунікаційних засобів і технологій, а саме:

- забезпечення функціонування Інтернет-вузла міськвиконкому;
- розвиток єдиної ІАС і рекламної системи міста;
- створення земельного і містобудівного інформаційних кадастрів;
- побудова ГІС міста;
- створення системи управління нерухомістю (комунальною власністю);
- формування систем управління галузями міського господарства і проходження документів структурними підрозділами виконавчих органів;
- розробка проектів структури корпоративної комп'ютерної мережі, що має з'єднати підрозділи міськради і міські служби [18; 25; 33].

Розробка ІАС виконується на базі виділеної безлічі цілей, критеріїв і

функцій, тобто на основі результатів системного аналізу механізму прийняття управлінських рішень ОМС (рис. 3.11) [25; 33]. Робота цього механізму оцінюється на підставі багатомірного аналізу в декількох площинах, таких як процеси, характер і функції управління, а також з погляду ресурсного потенціалу міста.

Необхідні дані і знання для проведення комплексного аналізу надходять в інтегровані бази і сховища даних ОМС з локальних баз і сховищ, що знаходяться в підрозділах і службах системи життєзабезпечення міста. Взаємодія елементів механізму прийняття управлінських рішень виконується завдяки наявності єдиної корпоративної обчислювальної мережі з достатньою пропускнуою спроможністю.

Створення ІАС управління містом виконується відповідно до принципів проектування і реалізації корпоративних інформаційних систем і систем підтримки прийняття рішень або систем бізнес-інтелекту (рис. 3.12). Це означає, що ІАС формується навколо єдиного набору інтегрованих баз і сховищ даних, забезпечуючи ПЕОМ керівників ОМС аналітичними засобами для комплексного аналізу інформації з БД. Крім того, процес взаємодії ПЕОМ керівництва зі сховищем даних виконується як безліч викликів програмних і апаратних компонентів, кожен з яких має свою власну структуру й інтерфейс приєднання до корпоративної обчислювальної мережі.

Компоненти ІАС умовно можна поділити на шість типів у залежності від виконуваних ними функцій:

- компоненти аналітичної обробки даних;
- компоненти зв'язку через корпоративну обчислювальну мережу;
- компоненти взаємодії з іншими підсистемами і підрозділами ОМС, а також з БД і сховищами даних;
- компоненти збору, аналізу і перетворення даних;
- компоненти формування інтерфейсу користувача;
- компоненти інформаційної безпеки.

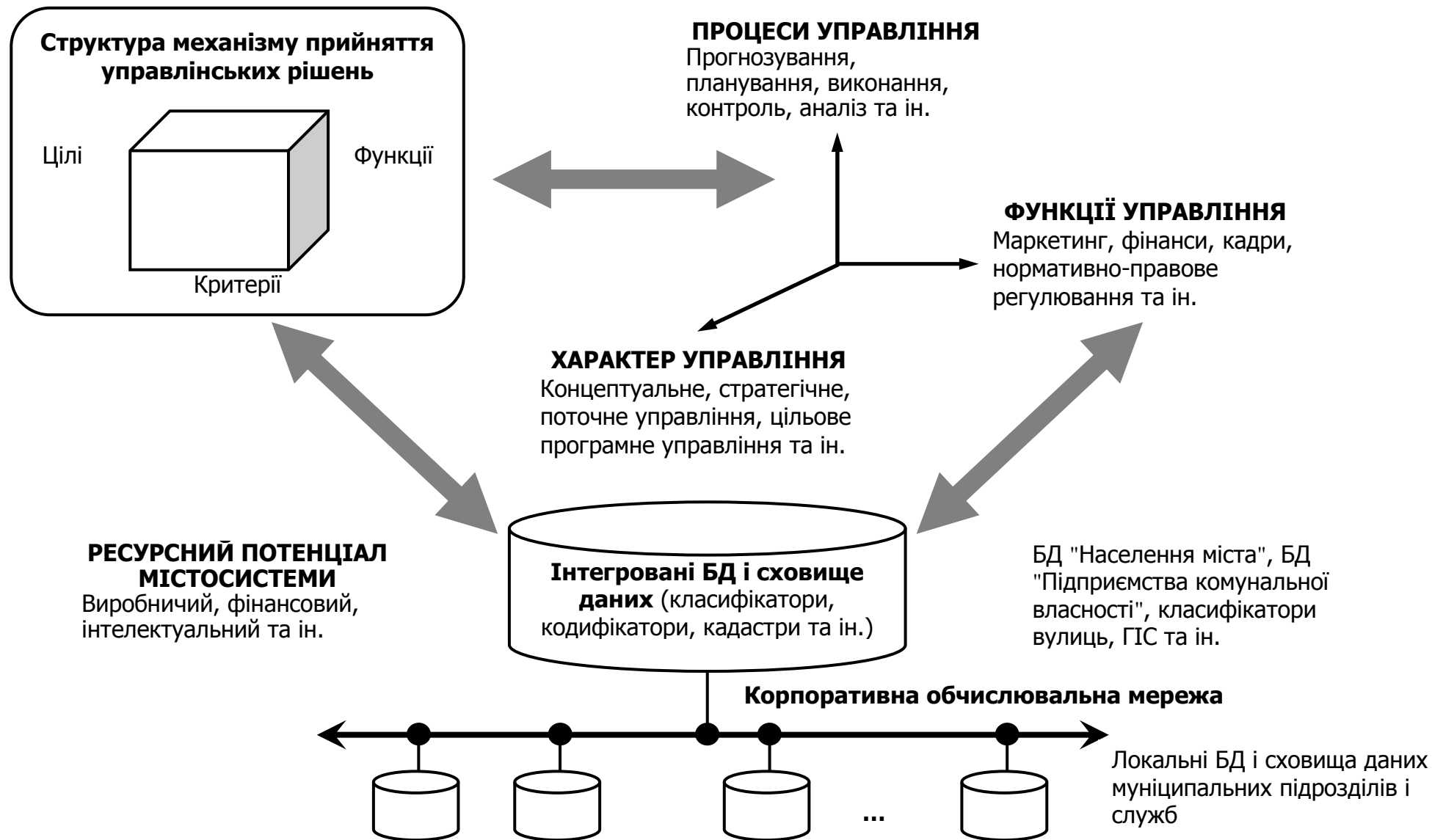


Рис. 3.11 – Загальна інформаційно-функціональна схема прийняття управлінських рішень

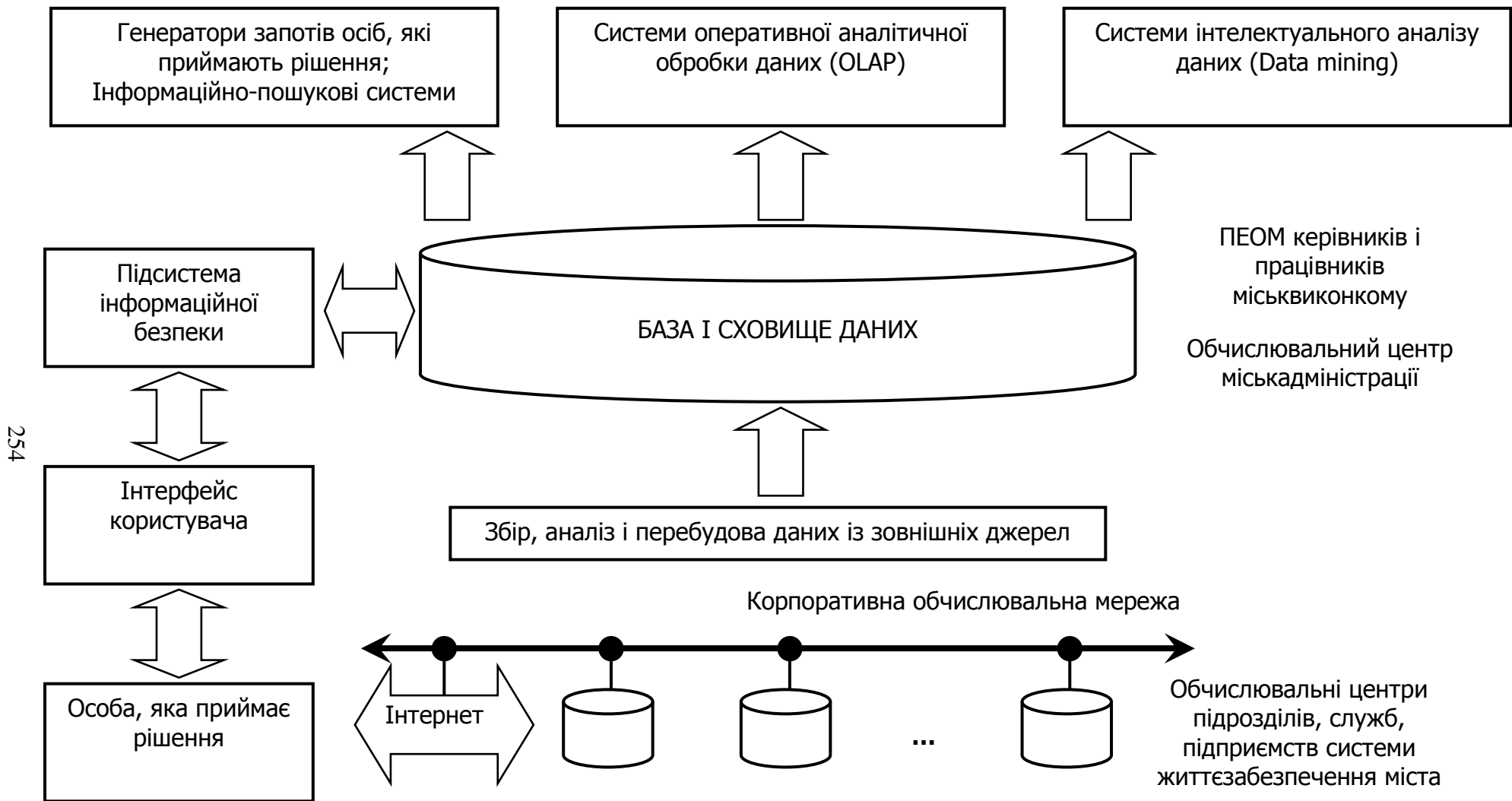


Рис. 3.12 – Основні елементи ІАС управління містом

Наявність компонентної архітектури ІАС дозволяє розв'язати завдання її розробки на основі механізму інтеграції існуючих і створюваних компонентів. Загальна схема реалізації пропонованої компонентної моделі виконується на основі технології Enterprise Java Beans, яка добре зарекомендувала себе на практиці при створенні розподілених корпоративних інформаційних систем.

Для організації взаємодії компонентів в ІАС використовується XML-середовище як сполучна ланка між ними і сховищем даних. Реалізація інтерфейсу користувача виконується через WEB-інтерфейс, що припускає використання Інтернет- і Інтранет-технологій на базі корпоративної обчислювальної мережі.

Розвиток ІАС полягає в поступовому нарощуванні можливостей її компонентів від виконання простих запитів до одержання агрегованих показників і побудови закономірностей на базі цих показників (див. рис. 3.12).

До складу ІАС входять підсистеми обробки експертної інформації, а також аналізу соціально-економічної інформації на основі використання сучасних інформаційних технологій (системи управління на основі лінгвістичних перемінних, "м'яких обчислень" і нечіткої логіки).

Процес створення ІАС передбачає проведення циклу науково-дослідних робіт з упровадження сучасних адаптивних і інтелектуальних технологій муніципального управління, зокрема, семантичних мереж, онтологій, Semantic Web та ін.; методів аналітичної та інтелектуальної обробки даних (OLAP і Data Mining); мультиагентних і адаптивних гіпермедійних систем, що дозволяють створювати і використовувати соціально-психологічні моделі користувачів; соціально-психологічних технологій управління (соціально-технічне проектування і реінжиніринг соціально-економічних процесів, нейролінгвістичне програмування, соціоніка, технології на основі фокус-груп, контент-аналізу та ін.); Інтернет-технологій у сфері державного і муніципального управління, такі як E-

government.

Таким чином, пропонується такий варіант архітектури ІАС управління містом, який являє собою комбінацію структури CORBA і системи бізнес-інтелекту, та гарантує виконання вимог, пропонованих до систем управління містом в аспекті продуктивності, масштабованості, можливості спільної роботи, а також оперативності доставки й обробки інформації.

Кількість інформації в сучасному суспільстві стрімко зростає з кожним роком. За оцінками фахівців, у найближчому майбутньому інформаційні ресурси стануть основним національним багатством. Відповідно проблема інформаційної безпеки набуває першорядного значення.

У контексті вирішення завдання забезпечення інформаційної безпеки країни як необхідної умови стійкого розвитку суспільства питання врахування потреб захисту інформації у структурах муніципального управління варто розглядати як невід'ємну складову загальнодержавної концепції захисту інформації.

В умовах глобалізації інформаційного простору проблема захисту інформації все більше набуває соціально-політичного характеру, а вирішальним чинником інформаційної безпеки стає "людський фактор". Унаслідок цього все більш необхідним стає упровадження державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки, що повинна пред'явити кожному суб'єктові інформаційних відносин певні обов'язкові вимоги.

Необхідність створення та підтримки системи інформаційної безпеки впливає з положень статей 5 і 6 Закону України "Про інформацію", а державна інформаційна політика визначається як сукупність основних напрямів і способів діяльності держави щодо зберігання інформації. Головними напрямками та способами державної інформаційної політики вважаються сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів; створення загальної системи охорони інформації [6].

Принципи захисту інформації, як основного функціонального напрямку діяльності системи інформаційної безпеки будь-якої організації чи установи, вибудовуються відповідно до режиму доступу до інформації. За режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом [6].

Інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденціальну та таємну. *Конфіденціальна інформація* – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов [6].

До *таємної інформації* належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству та державі [6].

Вирішення проблеми інформаційної безпеки, як правило, здійснюється на загальнодержавному рівні. Але проблема забезпечення інформаційної безпеки на наступних, більш низьких рівнях управління розглядається переважно в ракурсі запобігання несанкціонованому доступу до інформації. Разом з тим, втрата інформації, що не має статусу таємної, теж може викликати значні матеріальні витрати та витрати часу.

Ситуація значно ускладнилась внаслідок активного розповсюдження нових інформаційних технологій, використання яких призвело до залежності різних структур управління від АС та вимагає вжиття спеціальних заходів з тим, щоб контролювати стан цих систем. У зв'язку з появою можливості перетворення інформації в електронну форму інформаційні системи практично будь-якого рівня управління стали більш уразливими, значно розширився список потенційних загроз.

На законодавчому рівні систему відносин у сфері електронних інформаційних систем регулює Закон України "Про захист інформації в автоматизованих системах". Відповідно до нього *автоматизована система* тлумачиться як система, що здійснює автоматизовану обробку даних і до

складу якої входять технічні засоби їх обробки, а також методи і процедури, програмне забезпечення. *Інформація в АС* визначається як сукупність усіх даних і програм, які використовуються в АС незалежно від засобу їх фізичного та логічного представлення [7].

Даний Закон регламентує напрямки, а також правила та вимоги захисту інформації. Зокрема, у ст. 10 йде мова про шляхи забезпечення захисту інформації в АС [7]:

- дотримання суб'єктами правових відносин норм, вимог та правил організаційного і технічного характеру щодо захисту оброблюваної інформації;

- використання засобів обчислювальної техніки, програмного забезпечення, засобів зв'язку та АС в цілому, засобів захисту інформації, які відповідають встановленим вимогам щодо захисту інформації, тобто мають відповідний сертифікат;

- перевірка відповідності засобів обчислювальної техніки, програмного забезпечення, засобів зв'язку і АС у цілому встановленим вимогам щодо захисту інформації;

- здійснення контролю щодо захисту інформації.

У цілому на практиці під *інформаційною безпекою* розуміється підтримка фізичної цілісності, доступності, конфіденційності, достовірності та своєчасності інформації, а також гарантування працездатності засобів, що використовуються для введення, зберігання, обробки та передачі даних.

Уразливість і взаємозалежність АС, з одного боку, та недооцінка значення інформації, з іншого, обумовлюють необхідність створення систем інформаційної безпеки в кожній окремо взятій структурі управління. Така система повинна включати комплекс організаційно-адміністративних, технічних і технологічних заходів для запобігання загрозі руйнування, знищення або витоку інформації, а також усунення їх наслідків. Розробка системи повинна проводитися на етапі формування інформаційної моделі структури управління при проектуванні АС управління.

Розглядаючи проблему збереження та захисту інформації у системі муніципального управління, слід констатувати відсутність у великих українських містах потужного та насиченого інформаційного поля, розвиненої та розгалуженої інформаційної інфраструктури. Донині у більшості випадків не створені відповідні інформаційно-аналітичні центри, що мали б забезпечувати систематичну обробку і накопичення інформації, яка стосується міста, його функціонування і розвитку. Нерідко наявні інформаційно-аналітичні ресурси не підпорядковані завданню забезпечення безпечного і стійкого муніципального розвитку. Суттєвою проблемою є й захист інформаційних ресурсів.

В останні роки серйозний поштовх у своєму розвитку одержали інформаційні технології, що безпосередньо пов'язані з глобальною мережею Інтернет. Однак, слід пам'ятати, що системи, в яких інформація передається по мережі, включаючи Інтернет, є особливо уразливими, оскільки доступ до даних може бути здійснений через комп'ютерні термінали у будь-якій точці локальної або глобальної мережі. Комп'ютерні віруси можуть поширюватися миттєво від системи до системи, створюючи збої в роботі пам'яті, руйнуючи програми і БД.

Вирішення питань захисту інформації у сучасних АС може бути успішним тільки за умови використання комплексного підходу до побудови системи забезпечення інформаційної безпеки, що охоплює всі аспекти життєдіяльності структури управління.

Вирішення завдання забезпечення інформаційної безпеки повинно починатися з аналізу АС і технології обробки інформації. Даний етап дозволяє не тільки виявити і осмислити можливі напрямки виникнення загроз безпеці, але й оцінити ймовірність та збитки від їх дії. За результатами цього етапу виробляються рекомендації з усунення виявлених загроз, правильного вибору і застосування засобів захисту.

Поряд з аналізом використовуваної технології повинна здійснюватися розробка організаційно-розпорядчих документів, що дають необхідні правові

підстави службам безпеки і відділам захисту інформації для проведення всього спектру захисних заходів, взаємодії із зовнішніми організаціями, притягнення до відповідальності порушників і т.ін. До числа таких документів можна віднести концепцію інформаційної безпеки, план захисту інформації та посадові інструкції.

Наступним етапом побудови комплексної системи інформаційної безпеки є встановлення та налагодження рекомендованих на попередньому етапі засобів захисту інформації. До таких засобів можна віднести системи захисту інформації від несанкціонованого доступу, системи криптографічного захисту, міжмережні екрани, засоби аналізу захищеності.

Однак і це не дозволяє стверджувати, що АС управлінської структури стає цілком захищеною. Змінюється технологія обробки інформації, змінюються програмні і апаратні засоби, міняється штат працівників. Отже, необхідно періодично переглядати розроблені організаційно-розпорядчі документи, проводити обстеження АС і її підсистем, навчати новий персонал, модернізувати і оновлювати засоби захисту.

Слід враховувати те, що включення захисних функцій на стадії проектування збільшує загальну вартість системи інформаційного забезпечення на 5-10 відсотків. Водночас вбудовування захисних механізмів у вже працюючу систему призводить до невиправдано великих витрат або стає взагалі неможливим.

У цілому, вибір засобів захисту інформації визначається найбільш розповсюдженими загрозами. Оскільки найбільш поширеними порушеннями безпеки є віруси, антивірусне програмне забезпечення займає позицію лідера в переліку засобів захисту інформації. Іншим розповсюдженим засобом захисту є міжмережні екрани. Засоби адаптивного управління безпекою, зокрема системи аналізу захищеності і виявлення можливих руйнівних "атак", сьогодні застосовуються не настільки широко, як того вимагають сучасні мережні технології. Проте ні в кого не викликає сумніву, що попит на такі засоби зараз і в майбутньому буде зростати.

Інший ключовий момент при побудові комплексної системи забезпечення інформаційної безпеки – засвоєння кінцевими користувачами вимог, що диктуються політикою безпеки.

У цілому, розробку системи захисту інформації варто проводити, керуючись такими принципами:

- система безпеки не повинна порушувати життєвий цикл інформації і погіршувати характеристики функціонування АС;
- усі напрямки інформаційних потоків мають забезпечуватися максимально можливими захисними засобами;
- уся інформація, що використовується в управлінській діяльності, повинна чітко розділятися за рівнями таємності і конфіденційності;
- кожен користувач володіє певним рівнем доступу до інформації і несе певну відповідальність за її втрату або псування;
- жоден користувач інформаційної системи не може обійти захисні засоби;
- в інформаційній системі використовуються лише ті програмні і технічні засоби, що мають державну ліцензію;
- для експлуатації системи захисту має функціонувати спеціальна служба.

3.5. Методологія проектного менеджменту у системі управління сучасним містом

Науковий підхід, що висуває на перший план свідомий вибір людей на користь локальних взаємодій, був запропонований представниками французької теорії угод. Основними постулатами цієї теорії є, по-перше, теза про існування безлічі варіантів організації взаємодій або угод; по-друге, визнання того, що кожна людина при бажанні здатна грати у залежності від ситуації за "правилами гри", що відповідають кожній з угод. Однією з таких сукупностей правил, що добровільно обирається людьми для своїх взаємодій, і є "проектна угода". Проект тимчасово поєднує зовсім різних людей, які

активно взаємодіють між собою протягом відносно короткого періоду часу. Після завершення проекту сформовані зв'язки зберігаються "про запас" і можуть знову актуалізуватися в майбутньому. Робота вчених, що мають різну інституціональну приналежність, над загальним дослідницьким проектом у рамках тимчасового творчого колективу яскраво ілюструє ідею проектної угоди.

Термін "проект" походить від латинського *projectus*, що в буквальному перекладі означає "кинутий уперед". Таким чином, об'єкт управління, який можна представити у вигляді проекту, відзначає можливість його перспективного розгортання, тобто можливість передбачити його стан в майбутньому. Хоча різні наукові джерела трактують поняття проекту по-різному [175; 230], у всіх визначеннях чітко простежуються особливості проекту як вагомого інструмента управління, що обумовлено комплексністю завдань і робіт, чіткою орієнтацією всього комплексу на досягнення намічених цілей і обмеженнями за часом, бюджетом, матеріальними і людськими ресурсами.

Діяльність як об'єкт управління може розглядатися у вигляді проекту за умови, якщо:

- вона об'єктивно має комплексний характер і для її ефективного управління важливе значення має аналіз внутрішньої структури всього комплексу робіт;

- переходи від одного виду роботи до іншого визначають основний зміст усієї діяльності;

- досягнення цілей діяльності пов'язане з послідовно-рівнобіжним виконанням усіх елементів цієї діяльності;

- обмеження за часом, фінансовими, матеріальними і трудовими ресурсами мають особливе значення у процесі виконання комплексу робіт;

- тривалість і вартість діяльності залежить від організації всього комплексу робіт.

Отже, об'єктом проектного управління прийнято вважати особливим

чином організований комплекс робіт, спрямований на рішення певного завдання або досягнення наміченої цілі, виконання якого обмежено в часі, а також пов'язано із використанням конкретних фінансових, матеріальних і трудових ресурсів.

Найбільш повний комплекс професійних знань у галузі проектного менеджменту публікується у збірці "Основи знань з проектного менеджменту" (Project Management Body of Knowledge, PMBOK), яка з 1987 року видається Інститутом управління проектами (PMI) [175].

З дослідницьких позицій проектного менеджменту, будь-які організації чи установи виконують роботу, яка в основному включає або виробничі операції, або проекти, хоч вони можуть у чомусь збігатись. Виробничі операції та проекти мають багато спільного, наприклад, вони виконуються людьми, здійснюються в умовах обмежених ресурсів, плануються і контролюються при виконанні.

Операції та проекти відрізняються тим, що перші виконуються весь час і є чимось постійним, тоді як проекти є тимчасовими і унікальними. Отже, проект може бути визначений через свої відмінні характеристики: *проект* – це тимчасова дія, що виконується для створення унікального продукту або послуги [175; 230]. *Тимчасовість* означає, що кожен проект завжди має свій певний початок і кінець. *Унікальність* означає, що продукт або послуга принципово відрізняється від інших аналогічних продуктів або послуг.

Управління проектами – це привнесення додатково до робіт за проектом знань, навичок, умінь, методів і засобів для задоволення потреб чи навіть перевищення задоволення цих потреб зацікавлених у проекті осіб та його учасників [175; 230]. Задоволення або перевищення задоволення потреб означає забезпечення балансу конкуруючих вимог відносно внутрішнього середовища (змісту), часу, вартості та якості проекту, множини і різноманіття потреб, ідентифікованих і неідентифікованих потреб.

Проектний менеджмент містить такі області знань (рис. 3.13) [175; 230].

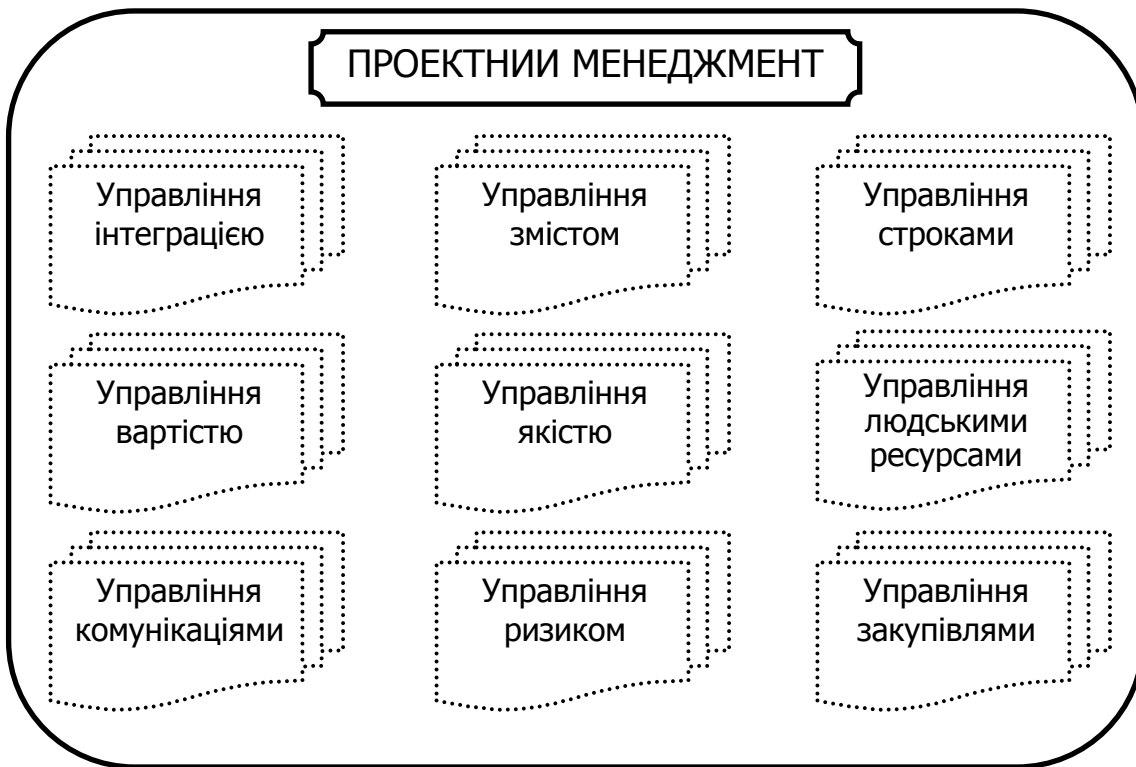


Рис. 3.13 – Система знань проектного менеджменту

Відповідно до загальних підходів проектного менеджменту, процеси управління проектом складають декілька основних груп та мають вигляд, схематично представлений на рис. 3.14. [175].

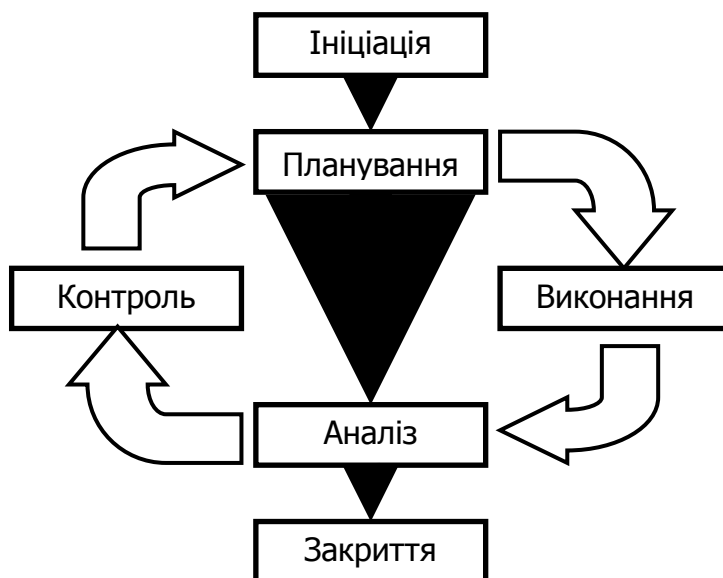


Рис. 3.14 – Групи процесів управління проектами та їх взаємозв'язки

Більшість знань, необхідних для того, щоб управляти проектами, є унікальними або майже унікальними для проектного менеджменту,

наприклад, метод критичного шляху (Critical Path Method, CPM) або побудова ієрархічної структури робіт (Work Breakdown Structure, WBS). Однак, проектний менеджмент перетинається з багатьма галузями знань у сфері управління – організаційна поведінка, фінансове прогнозування, методи планування та ін. Відтак, у залежності від сфери застосування проекти можуть містити загальні елементи, що є важливими для одних категорій проектів, але не потрібними або відсутніми в інших проектах.

З проектами пов'язані певні типи заходів. До них, зокрема, належать і програми. *Програма* – це комплекс проектів, пов'язаних між собою ресурсами, строками і виконавцям, управління якими здійснюється в комплексі задля досягнення мети значного ступеня складності або прибутків/вигід, які стають недоступними у разі їх самостійної реалізації [175; 230].

У деяких прикладних сферах терміни "управління проектом" і "управління програмою" розглядаються як синоніми, в інших – управління проектами виступає як підмножина управління програмою. Така відмінність у тлумаченнях свідчить про необхідність уточнення цих термінів, принаймні в окремих дослідженнях.

Проекти інколи поділяють на підпроекти або окремі компоненти, що краще піддаються управлінню. Підпроекти часто передають для субпідряду в зовнішні організації або в інший функціональний підрозділ організації, яка виконує проект.

Важливим елементом у структурі знань з проектного менеджменту є системний підхід. Причому з урахуванням його універсальності в моделі знань з проектного менеджменту системний підхід пропонується як методологічна основа для інших груп знань. У зв'язку з важливістю вищенаведених тверджень доцільно зіставити зміст базових понять "система" і "проект", уточнити відносну їх змістовність.

За наявності великої кількості трактувань проведемо семантичний аналіз цих понять у структурованій формі з виділенням найбільш істотних

загальних ознак, характерних рис.

Система	Проект
Комплекс вибірково залучених компонентів, в яких взаємодія і взаємовідношення набувають характеру взаємосприяння компонентів, спрямованих на одержання фіксованого корисного результату	Унікальний набір скоординованих робіт заданого змісту з визначеними початковою і кінцевою датами, обмеженими вартістю і часом реалізації, що спрямовані на досягнення запланованих цілей у характеристиках тривалості, вартості і задоволення учасників проекту

Очевидно, що однорідне семантичне навантаження мають такі категорії: комплекс компонентів – набір робіт, вибірковий – унікальний, спрямовані на одержання – спрямовані на досягнення, фіксований результат – заплановані цілі.

Очевидний логічний взаємозв'язок змісту цих категорій у визначеннях дає достатньо підстав для трансформації в правила проектного менеджменту найбільш загальних принципів системного підходу, серед яких: принцип погодженості і спільності цілей, принцип єдиної підстави, принцип неповної детермінованості, принцип безперервності процесу коригування цілей, принцип сатисфакції, принцип комплексності підходу та принцип "повної системи".

Можна стверджувати, що методологічною основою проектної діяльності, що описується категоріальним апаратом теорії систем, може служити методологія системного аналізу.

Як методологія вирішення проблем, системний аналіз вказує необхідну послідовність взаємозалежних операцій: виявлення проблеми, конструювання рішення проблеми та реалізація цього рішення.

Процес розробки та реалізації рішення являє собою конструювання, оцінку і добір альтернатив досягнення мети за критеріями ефективності в умовах невизначеності. Логічна цілісність методології системного аналізу побудована на ряді припущень. Очевидно, що структура рішення є стандартною. Можуть змінюватися тільки методи рішення у залежності від сфери застосування системного аналізу. У зв'язку з цим системний аналіз

претендує на виконання ролі своєрідного каркасу, що поєднує всі необхідні методи, знання і дії для цілеспрямованого вирішення проблеми.

Не буде перебільшенням констатація факту, що в практиці сучасних вітчизняних муніципалітетів не приділяється належної уваги застосуванню новітніх інформаційних та управлінських технологій, економіко-математичних моделей тощо. Проте необхідність поширення такого інструментарію у муніципальному управлінні та конкретних секторах української економіки набуває особливої актуальності і ваги. Про це свідчить, зокрема, досвід реалізації у м. Харкові інвестиційних проектів, побудованих та впроваджуваних у відповідності з вимогами методології проектного менеджменту.

Серед найбільш актуальних енвайронментальних проблем сучасності варто відзначити питання, пов'язані з перспективами розвитку мегаполісів, їх місцем у сучасній системі територіального розселення, різноманітними аспектами їх функціонування. Кожен мегаполіс являє собою складну соціально-економічну систему, рівновагу розвитку якої мають забезпечити органи муніципальної влади. Однак, складна внутрішня будова великого промислового міста стимулює виникнення не менш складних проблем його розвитку і функціонування. Так, суттєвим чинником внутрішньої дестабілізації розвитку мегаполіса є проблема збереження екологічної рівноваги та безпеки [19; 38; 39; 48; 51; 64; 65; 68; 69; 72; 151; 161; 162; 165].

Екобезпека – стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, населення, території від загроз, що створюються природними об'єктами, забрудненими при здійсненні антропогенної діяльності. Одним з найгостріших завдань управління екологічною безпекою мегаполісів була і залишається проблема утилізації ТПВ.

В останні роки на розв'язанні цієї проблеми була сконцентрована увага різних міжнародних громадських структур, неурядових організацій, муніципалітетів: від ООН зі спеціалізованою програмою з екологічних проблем (ЮНЕП) і до префектур окремих мегаполісів. Так, у Москві на

конференціях, що постійно проводяться під егідою Уряду Москви, присвячених проблемам мегаполісів, проблема поводження з відходами ставиться на друге місце після боротьби зі злочинністю [48].

Не винятком у цьому питанні є і вітчизняні великі промислові центри, системи поводження з ТПВ яких вимагають негайного реформування. Ситуація розвитку системи поводження з ТПВ у м. Харкові на сьогодні також досить складна і по-своєму унікальна.

У 1978 році Харківським інститутом УкркомунНДІпроект була розроблена схема санітарного очищення і прибирання міста Харкова, що на той час стала єдиною подібною в Україні.

Дана схема передбачала планово-регулярну систему збору і вивезення відходів на існуючі тоді смітники в сел. Дергачі і сел. Рогань, будівництво сміттєспалювального і двох сміттепереробних заводів, будівництво станцій перевантаження відходів, будівництво нового комплексу "Полігон ТПВ" і двох станцій з переробки специфічних відходів, а також будівництво ряду об'єктів у різних районах міста для забезпечення роботи за даною схемою.

Зазначимо, що вибір варіанту утилізації ТПВ шляхом складування серед інших відомих способів є найкращим за обсягами капітальних і експлуатаційних витрат і є найменш витратним відносно інших.

Через відсутність достатнього обсягу коштів і зниження екологічних вимог був побудований один сміттєспалювальний завод і подальша реалізація цієї схеми була згорнута.

У 1996-1997 рр., у зв'язку з переповненням існуючих міських смітників, розроблено і реалізовано проект "Інженерного облаштування полігону ТПВ у сел. Дергачі", що дозволило використовувати його понад 7 років, з обсягом заповнення ТПВ близько 3 млн. м³.

Паралельно, разом з обласною державною адміністрацією, відповідними державними службами, харківськими НДІ проводилась робота з проектування будівництва нового полігону.

Виконавчим комітетом Харківської міської ради у 1998 році було

розроблено проект програми "Розвиток системи поводження з ТПВ у м. Харкові". Однак, через відсутність необхідних обсягів коштів для реалізації запланованих заходів, міська влада була вимушена шукати інвесторів як в Україні, так і за кордоном. І в 1999 році на Женевській виставці інвестиційних проектів харківською пропозицією зацікавився ЄБРР.

Протягом наступних двох років виконавчий комітет Харківської міськради разом з ЄБРР, за підтримки Харківської облдержадміністрації, Державного комітету з будівництва, архітектури і житлово-комунальної політики, Мінфіну України проводив роботи з реалізації інвестиційного проекту, на базі якого була розроблена довгострокова програма "Розвиток системи поводження з ТПВ у м. Харкові".

Необхідність реалізації інвестиційного проекту визначалась декількома чинниками, зокрема тим, що за останні 20 років послуги зі збору, вивезення, утилізації відходів надавались нерегулярно, а в деяких частинах міста вони взагалі були відсутні; надання цих послуг було малоефективним, і в цілому ситуація, що склалась з відходами у місті, являло собою загрозу населенню і навколишньому середовищу. Більш за те, надання послуг у сфері поводження з відходами було приватизовано, однак ефективний контроль за діяльністю приватних компаній у цій сфері був відсутній. Відтак, спостерігався занепад системи поводження з відходами у місті через недостатнє фінансування, відсутність належного контролю і малої пріоритетності даної сфери діяльності [165].

У цілому, кризова ситуація в муніципальній галузі утилізації ТПВ була обумовлена низкою чинників [19; 65]:

- дефіцит контейнерів, призначених для проміжного збирання і збереження ТПВ, який складав 5-30% від їх необхідної кількості;
- необладнаність контейнерних майданчиків;
- нестача найбільш використовуваних сміттєвозів (бічного завантаження ємністю 7,5 м³) складала 15%;

- закриття сміттєспалювального заводу (сел. Безлюдівка, Харківський р-н), який працював на 15% від проектної потужності;

- наявність єдиного офіційно дозволеного полігону ТПВ (сел. Дергачі, Харківська обл.).

Ґрунтуючись на багаторічному досвіді поводження з ТПВ у розвинутих країнах світу (рис. 3.15), можна спрогнозувати деякі тенденції розвитку ситуації в місті та у країні в цілому. Україна у своєму розвитку має пройти чотири послідовні стадії виробництва відходів.

Стадія 1. На першій стадії ВВП на душу населення низький і виробляється незначна кількість відходів. Це відбувається через те, що населення призвичаїлось до багаторазового використання виробів протягом тривалого періоду часу. Через високі ціни і низьку заробітну плату придбана продукція ремонтується або використовується в іншій якості, якщо не може виконувати свої первісні функції.

Стадія 2. Зі зростанням економічного виробництва відбувається підвищення доходів населення, у потенційних споживачів збільшуються можливості споживання товарів. Ринок на зростання попиту адекватно реагує підвищеною пропозицією, на нові потреби – новим переліком виробів, що у кінцевому підсумку замінюють старі. Нові вироби у цій ситуації, як правило, стають сміттям швидше, ніж їх попередники. Це можна простежити на прикладі заміни пляшок багаторазового використання одноразовими в індустрії з виробництва напоїв. На цій стадії кількість тари і витрати на її виробництво стрімко зростають. Ефективна упаковка стимулює збільшення обсягів продажу, тому компанії-виробники змушені розвивати і модифікувати тару.

Стадія 3. Зростаюча кількість сміття призводить до забруднення навколишнього середовища через небезпечне і неефективне розміщення та експлуатацію сміттєсховищ. Це, у свою чергу, стимулює процес технічного переоснащення об'єктів для збереження та утилізації відходів.

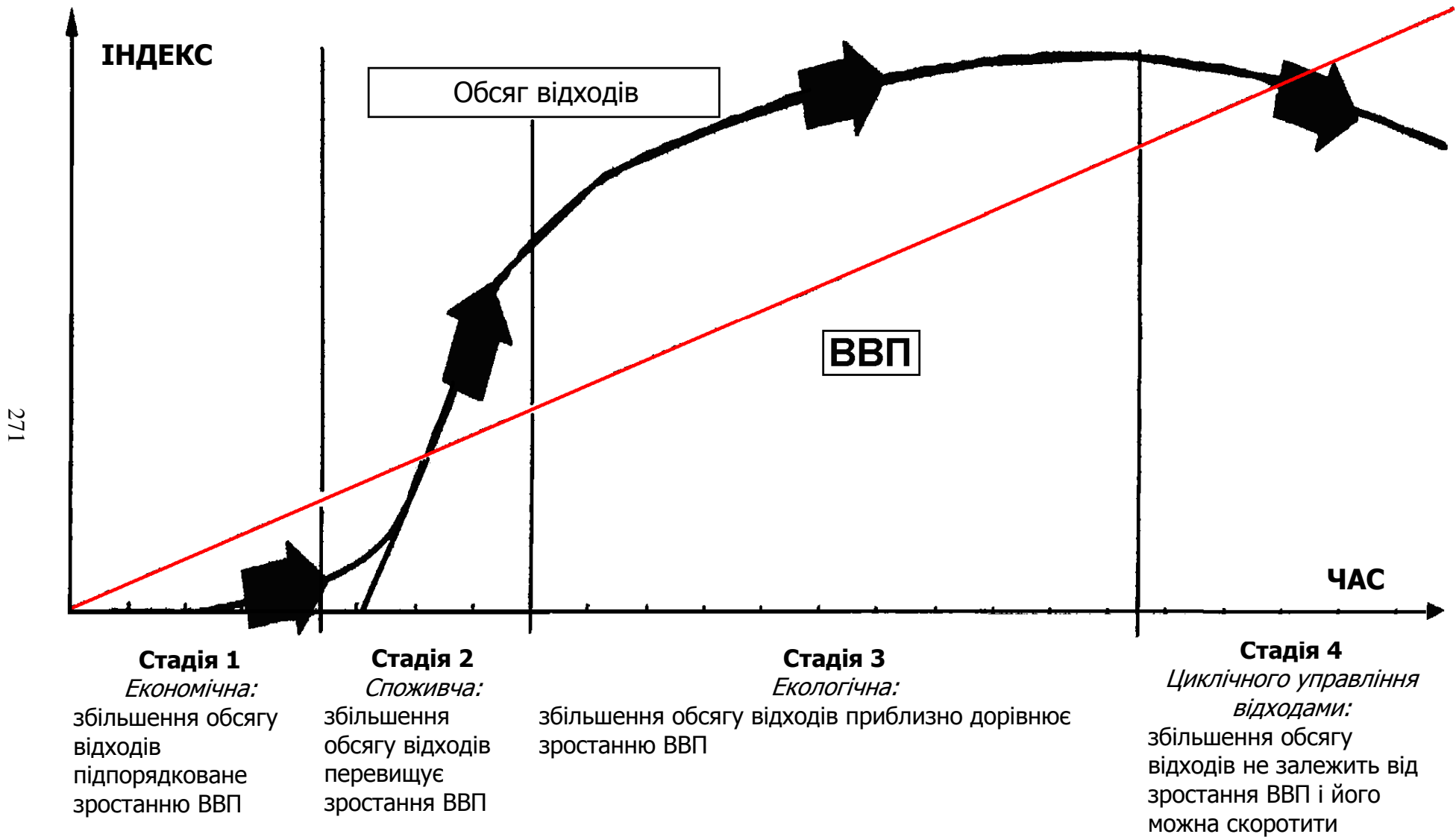


Рис. 3.15 – Стадії зростання відходів в індустріально розвинених країнах відносно ВВП

Діюча нормативно-правова база робить виробництво відходів істотною статтею фінансових витрат як для промислових, так і для домашніх господарств. У той же час сфера обслуговування, що за статистикою дає набагато менші обсяги відходів, ніж виробничий сектор, неухильно розширюється.

У результаті вжитих заходів та істотного розширення сфери обслуговування кількість сміття на одиницю ВВП падатиме, але залишатиметься все-таки на високому рівні.

Стадія 4. Якщо концепції переробки, які базуються на повному циклі експлуатації виробів, не втратять перспективності і в майбутньому, ідея "циклічної економіки" виллється практично у те, що відходи як побутового, так і виробничого секторів будуть використовуватися як сировина для випуску нових виробів. Створення і застосування нових технологій переробки відходів дозволить скоротити темпи збільшення виробництва відходів відносно темпів зростання ВВП.

На сьогодні Україна, на відміну від багатьох індустріально розвинених країн, практично не має ефективно діючої інфраструктури та управлінських схем збору, транспортування та утилізації відходів, які є джерелом потенційних ресурсів і важливим чинником економічної доцільності розвитку цієї галузі як на національному, так і на муніципальному рівнях.

Структурні проблеми, що накопичились за останні роки, і загальна негативна динаміка економічного розвитку створюють потенційну загрозу загострення галузевої інфраструктурної кризи у великих індустріальних центрах України. Розробка і реалізація комунальних антикризових і інноваційних управлінських схем на основі впровадження перспективних підходів до використання наявного ресурсного потенціалу дозволить сформувати адекватну модель функціонування пріоритетних галузевих зон і комплексів міського господарства.

У сучасних економічних умовах оптимальною антикризовою управлінсько-організаційною стратегією локального типу стає проектний

менеджмент. В умовах ресурсного дефіциту упровадження методології проектного менеджменту дозволяє оперативно і ефективно концентрувати різноманітні за походженням ресурси з метою задоволення найважливіших цілей функціонування і розвитку міста, сприяти підвищенню ефективності муніципального управління у цілому.

Як приклад використання методології проектного менеджменту в структурі управління великим промисловим містом слід назвати вже згадуваний інвестиційний проект "Розвиток системи поводження з ТПВ у м. Харкові", спеціально розроблений харківськими фахівцями разом з експертами від ЄБРР для оперативного вирішення проблеми неефективного функціонування міського полігону ТПВ, муніципальної мережі зі збору, вивозу і утилізації ТПВ у дев'яти адміністративних районах міста.

Метою пілотного інвестиційного проекту, а також розробленої за результатами його впровадження комплексної муніципальної Програми (табл. 3.8) [19], є створення сприятливих умов для ефективного вирішення проблеми використання ТПВ у місті, зменшення їх негативного впливу на навколишнє середовище і городян, удосконалення сфери поводження з ТПВ.

Безпосередньо сам інвестиційний проект включав такі компоненти:

- створення КП МКПВ;
- будівництво нового полігону ТПВ за стандартами Євросоюзу;
- закриття і рекультивация діючого полігону;
- будівництво двох станцій перевантаження відходів і впровадження магістральних сміттєвозів великої вантажопідйомності;
- упровадження нової системи збору ТПВ, що включає нові спецмашини, нові контейнери та бочки, будівництво асфальтованих майданчиків у місцях розміщення контейнерів;
- закриття і розчищення несанкціонованих смітників;
- упровадження Контракту на управління з метою залучення до цієї діяльності закордонного оператора, який має здійснювати діяльність по поводженню з ТПВ [165].

Таблиця 3.8

Перелік організаційно-технічних заходів Програми "Розвиток системи поводження з ТПВ у м. Харкові"

№	Найменування об'єктів будівництва і витрат	Орієнтовна вартість, млн. єкю	Джерела фінансування
1	2	3	4
1	Будівництво полігону ТПВ	20,1	Держбюджет, облбюджет, міськбюджет, позабюджетні кошти, у тому числі – позабюджетні кошти від експлуатації полігону ТПВ, іноземні інвестиції (ЄБРР)
	Проектно-пошукові роботи		Облбюджет, міськбюджет
2	Будівництво пускового комплексу 1 полігону ТПВ	0,68	Облбюджет, міськбюджет, позабюджетні кошти, кошти ЄБРР
3	Будівництво пускового комплексу 2А полігону ТПВ	4,4	Облбюджет, міськбюджет, позабюджетні кошти, у тому числі від експлуатації полігону ТПВ, кошти ЄБРР
4	Будівництво пускового комплексу 2Б полігону ТПВ	2,9	За рахунок коштів від експлуатації полігону ТПВ, кошти ЄБРР
5	Будівництво пускового комплексу 3 полігону ТПВ	2,4	- " -
6	Будівництво пускового комплексу 4 полігону ТПВ	2,4	- " -
7	Будівництво під'їзної автодороги до полігону ТПВ	0,68	Відрахування на утримання доріг загального користування
	Реконструкція автодороги від магістралі Київ-Ростов до початку під'їзної дороги до полігону ТПВ	0,48	Облавтодору
8	Будівництво сміттеперевантажних станцій (з урахуванням вартості проектних робіт), у тому числі:	3,4	Міськбюджет, позабюджетні кошти
	- у Ленінському районі	0,85	- " -
	- на Салтівському житловому масиві	0,85	- " -
	- у Київському районі	0,85	- " -
	- у Комінтернівському районі	0,85	- " -
	Оновлення парку транспортних засобів для перевезення відходів	0,19	- " -
9	Облаштування майданчиків для встановлення контейнерів	0,2	- " -
	Придбання контейнерів для селективного збирання ТПВ	0,19	- " -

Процес розробки як інвестиційного проекту, так і комплексної муніципальної програми складався з декількох етапів: правова експертиза, техніко-економічна експертиза, екологічна і демографічна експертиза.

Правова експертиза здійснювалась на етапі попередньої підготовки і полягала у визначенні нормативно-правового контуру створення і реалізації інвестиційного проекту та комплексної програми. Нормативно-правове забезпечення базувалось на таких законодавчих актах: Закон України "Про відходи", Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища", Закон України "Про забезпечення санітарного і епідеміологічного благополуччя населення", Закон України "Про екологічну експертизу", Закон України "Про поводження з радіоактивними відходами", Кодекс України про надра, низка постанов Кабінету Міністрів України, прийнятих на виконання Закону України "Про відходи".

Проведення комплексного техніко-економічного дослідження було поділене на 23 окремі компоненти, перелік яких наведено в таблиці 3.9. [165].

За умов наявного комплексу проблем, пов'язаних зі збиранням, транспортуванням, знешкодженням і утилізацією ТПВ, у першу чергу ставиться питання про склад і властивості цього матеріалу. Якщо для вирішення питання збору і транспортування ТПВ достатньо інформації про їх вологість і щільність, то при необхідності вибору методу і технології знешкодження та подальшої утилізації необхідно мати повну інформацію про морфологічний та елементний склад і властивості ТПВ, у тому числі теплотехнічні. Для розв'язання питання про можливість і доцільність використання найбільш поширеного методу біотермічного знешкодження і переробки ТПВ потрібна інформація про вміст у них органічної речовини, добривальних елементів і т. ін.

У структурі ТПВ за морфологічною ознакою виділяють компоненти, наведені в таблиці 3.10. [38; 161]. За єдиною методикою, прийнятою європейськими країнами, до них при необхідності додається компонент "Садові відходи".

Перелік звітів про вихідні дослідження, проведені в рамках техніко-економічного обґрунтування інвестиційного проекту

№	Найменування підзвітів
1	2
1	Правові аспекти поводження з відходами в Україні
2	Технічний аналіз пропозицій до проекту нового полігону ТПВ
3	Варіанти рекультивациі існуючого полігону ТПВ
4	Оцінка доцільності створення станцій перевантаження відходів
5	Аналіз технічних аспектів нової системи збору відходів
6	Аналіз інституціональних аспектів нової системи збору відходів
7	Результати дослідження з оцінки обсягів утворення відходів
8	Результати дослідження з оцінки обсягів несанкціонованого вивозу ТПВ
9	Прогноз обсягів утворення відходів і тривалості експлуатації нового полігону ТПВ
10	Аналіз ринків збуту продукції переробки відходів в Україні і Харкові
11	Концептуальна доповідь за структурою управління КП МКПВ
12	Бізнес-план КП МКПВ
13	Оцінка потреб у навчанні і підготовці фахівців
14	Аналіз тарифів на послуги зі збору і вивозу відходів
15	Аналіз і моделювання фінансових показників проекту. Опис моделі
16	Аналіз і моделювання фінансових показників проекту. Результати моделювання
17	Висновки з фінансової доступності і окупності витрат на реалізацію проекту
18	План здійснення закупівель у проекті
19	Оцінка кредитоспроможності м. Харкова
20	Соціально-економічна ситуація в Україні і Харкові
21	Аналіз результатів дослідження з оцінки платоспроможності і готовності населення платити за послуги по поводженню з відходами
22	Аналіз результатів опитування населення з питань збору і переробки відходів
23	Стратегія підвищення рівня поінформованості громадськості м. Харкова з питань поводження з відходами

Істотно впливає на склад ТПВ організація збору в місті утильного паперу, харчових відходів, склотари. Досвід показує, що з часом склад ТПВ змінюється, збільшується вміст у них паперу, полімерних матеріалів. З переходом на централізоване тепlopостачання у великих містах різко скорочується практично до нуля вміст у ТПВ вугілля і шлаку.

Дані про збирання ТПВ у м. Харкові за період 2000-2004 рр. свідчать, що обсяги збору відходів у місті щорічно складають близько 1,3 млн. м³ [151; 165].

Низка досліджень, що були проведені у рамках техніко-економічної та демографічної експертизи, мали на меті визначити як загальний обсяг ТПВ,

що створюється у місті за певний час, так і обсяг утворення відходів на душу населення. Саме останнє має велике значення, оскільки, з одного боку, нормативні обсяги утворення відходів використовуються для розрахунку тарифів плати за послуги зі збору ТПВ, з іншого, значення обсягів утворення відходів впливають на прогнозовану ємність і тривалість експлуатації полігону ТПВ.

Таблиця 3.10

Морфологічний склад ТПВ (% ваги)

№	Найменування компоненту	Кількісний показник
1	2	3
1	Папір, картон	33.0 – 40.0
2	Харчові відходи	26.0 – 32.0
3	Дерево, листя	1.5 – 5.0
4	Метал чорний	2.5 - 3.6
5	Метал кольоровий	0.4 - 0.6
6	Кістки	0.9 - 0.5
7	Шкіра, гума	0.8 - 1.3
8	Скло	2.7 - 4.3
9	Каміння, кераміка	0.7 - 1.0
10	Полімерні матеріали	4.6 - 6.0
11	Відсівання менше 16 мм	8.8 - 11.2

У червні 2000 року рішенням Харківської міської ради було створено КП МКПВ, метою діяльності якого є:

- упровадження заходів щодо розвитку системи поводження з відходами в м. Харкові;

- виконання постанов Харківської міськради і її виконавчих органів у сфері збору, транспортування, збереження, обробки, переробки, утилізації, видалення, знешкодження і поховання відходів, генерованих у процесі виробництва і споживання;

- запобігання негативним впливам відходів на навколишнє середовище і здоров'я населення.

Місто в особі КП МКПВ бере на себе відповідальність за збір платежів і здійснює оплату послуг приватних підприємств-перевізників відповідно до укладених з ними контрактів. Це дозволяє значно посилити контроль і має стимулювати вдосконалення практичних методів збору ТПВ. Збір платежів

КП МКПВ з населення та інших замовників послуг означає, що оплата послуг підприємств-перевізників буде безпосередньо прив'язана до самих показників якості наданих послуг.

У цілому, у схемі управління системою поведження з ТПВ існують три різні види функцій, що визначають позицію кожної заінтересованої сторони в загальній структурі: замовник, орган контролю і регулювання, оператор. Чіткий розподіл функцій і обов'язків замовника, оператора і контрольно-регулюючого органу має на меті значно підвищити загальну ефективність інституціональної структури, насамперед, з погляду її прозорості, наявності системи звітності і стимулів до поліпшення показників діяльності та якості наданих послуг.

Акцентуємо увагу на двох найбільш імовірних варіантах контракту, як необхідної умови залучення закордонного оператора (на чому наполягали експерти від ЄБРР), що має здійснювати діяльність по поведженню з ТПВ в місті.

"Контракт на консультації" є порівняно більш традиційною формою контрактної угоди, у рамках якої підрядник надає консалтингові послуги і не несе відповідальності за показники діяльності КП МКПВ. Він відповідає тільки за ті консультації і рекомендації, що були надані ним безпосередньо, але остаточне рішення щодо реалізації цих рекомендацій залишається за КП МКПВ. Така форма контракту не передбачає впровадження критеріїв оцінки роботи підрядника, заснованих на показниках діяльності підприємства. У контрактах такого типу визначається лише перелік завдань, які повинна виконати компанія-консультант.

У рамках *"контракту на управління"* підрядник несе відповідальність за досягнення певних показників діяльності підприємства. Така відповідальність передбачає реалізацію ряду підготовчих заходів і завдань, пов'язаних з розвитком КП МКПВ, а також завдань, пов'язаних з практичною діяльністю підприємства. Цей вид контракту містить чітко визначені завдання, що їх має виконати підрядник, і відповідні критерії

оцінки його роботи, що являють собою конкретні показники ефективності роботи КП МКПВ.

У рамках контракту також передбачена система винагороди підрядника за досягнення показників успішної діяльності підприємства, що має бути серйозним стимулом для нього у справі забезпечення успішної діяльності і розвитку КП МКПВ. Ключові аспекти цього варіанту контракту такі:

- створення та експлуатація нового полігону і станцій перевантаження буде здійснюватися КП МКПВ разом з міжнародним підрядником, який одержить контракт на управління терміном на 4-5 років. Підрядник відповідатиме за розвиток і забезпечення стабільної діяльності КП МКПВ;

- мета роботи підрядника буде полягати у формуванні необхідного потенціалу різних департаментів КП МКПВ. Участь підрядника в управлінні діяльністю підприємства буде поступово скорочуватися у залежності від того, як швидко департаменти підприємства набуватимуть необхідного досвіду і потенціалу, щоб забезпечити стійке самостійне функціонування підприємства. Дія контракту на управління має припинитися після того, як представники ЄБРР і муніципальної влади Харкова спільно визнають, що КП МКПВ здатне працювати самостійно і стабільно у довгостроковій перспективі;

- підрядник і КП МКПВ відповідатимуть за проектування, будівництво та експлуатацію станцій перевантаження і полігону ТПВ, укладаючи при цьому субконтракти на виконання всього обсягу або частини робіт з проектування та будівництва. Це забезпечить можливість здійснення контролю над проектуванням і будівництвом цих об'єктів;

- підрядник і КП МКПВ виступатимуть у ролі "замовника" послуг зі збору ТПВ. Збір ТПВ у деяких районах Харкова буде здійснюватися державним комунальним підприємством, що залишиться у підпорядкуванні Харківського міськвиконкому.

Незалежно від того, який вид контракту буде обрано, у самій структурі останнього повинні бути передбачені ситуації, пов'язані з незгодою сторін з тих чи інших прийнятих рішень, та шляхи їх розв'язання.

Можливість виникнення і необхідність оперативного узгодження можливих протиріч потребує створення спеціального органу – Наглядової ради, діяльність якої полягатиме у спостереженні за виконанням умов контракту, розв'язанні конфліктних і проблемних ситуацій, проведенні моніторингових досліджень.

Склад Наглядової ради повинен включати представників Харківської міської адміністрації, ЄБРР, КП МКПВ, підрядника в особі міжнародної консалтингової компанії.

Проведення моніторингу діяльності КП МКПВ і підрядника дозволить забезпечити:

- поліпшення роботи системи поводження з ТПВ і якості послуг зі збору і вивезення ТПВ у м. Харкові;

- ефективність роботи з формування необхідного ресурсного потенціалу і відповідної підготовки персоналу КП МКПВ;

- прийняття рішень і узгодження термінів та деталей поступового скорочення сфери дії контракту на управління і відходу підрядника від управління діяльністю різних департаментів, а також прийняття рішень про терміни припинення дії контракту на управління і нагляд за передачею усіх функцій і обов'язків персоналу КП МКПВ;

- перевірку показників діяльності КП МКПВ щодо відповідності встановленим вимогам і параметрам;

- управління обслуговуванням позики, наданої ЄБРР.

ПІСЛЯМОВА

Історію розвитку суспільства, або світову історію, без перебільшення можна назвати історією міста та міської людини. Управління містами протягом їх історичного розвитку еволюціонує від простої, детермінованої, переважно авторитарної і прямої керуючої дії до більш складної, структурно зорганізованої, поєднуючи у собі елементи державного регулювання та самоуправління з удосконаленням чинників демократизації суспільного життя, децентралізації і деконцентрації влади, колективності і колегіальності, самоорганізації і самоуправління. Відповідно до цього методи і форми управління містами, їх господарськими комплексами, в історичному аспекті віддзеркалюють трансформацію системи соціальних відносин, що складаються у людському суспільстві на окремих етапах його розвитку.

У цілому, можна наважитись на таку історичну логіку формування державного, приватного і комунального типів господарств, які одночасно існують на території міст, та адекватних методів управління ними. Початково домінуюча суспільна власність поступово породжує індивідуальне і колективне "приватне" господарство. У свою чергу, становлення держави як суспільно-правового інституту, безперечно, пов'язане з виникненням та "захистом" приватної власності. У наступному ж, з поширенням приватної власності, зростає розмаїття форм господарської діяльності людей, а разом з тим посилюються відмінності між населеними пунктами і територіями усередині держави. Прагнучи врахувати цю "природну" специфіку розвитку, досягти гарантованого у суспільстві володіння власністю приватних осіб, максимально можливого узгодження інтересів усіх місцевих суб'єктів господарської діяльності та підтримки у належному стані загальних для усіх мешканців міста сфер їх життєдіяльності, держава передає частину функцій і засобів, зокрема, методів управління на місця.

Специфічною особливістю сучасного комунального господарства є те, що воно пов'язане з публічною діяльністю щодо створення умов для

задоволення колективних потреб жителів міста, організованою за їх рахунок і на основі майна та коштів, що належать городянам. Управління комунальним господарством міста набуває, таким чином, значення вирішального чинника у життєзабезпеченні населення міста, досягненні городянами і містосистемою відповідних способу та якості життя.

І сьогодні, раціонально організоване муніципальне управління можна вважати одним із основних показників розвитку сучасного демократичного суспільства, оскільки воно є найбільш наближеним до реальних інтересів і потреб громадян, здатне забезпечити їх якісними управлінськими послугами щодо організації життєдіяльності; є найсуттєвішим важелем у децентралізації влади і реалізації принципу справедливості у відносинах між державною владою та населенням.

Разом з тим, варіанти організації системи муніципального самоврядування, що аналізуються в монографії і є предметом дослідження у сфері муніципального менеджменту, мають сприйматися в Україні не як взірцеві, а як матеріал для визначення точки відліку, як позитивний управлінський досвід щодо виявлення латентних смислів зазначених варіантів та їх упровадження. Так, якщо вважати базовим для систематизації і класифікації місцевого самоврядування досвід країн Заходу, то можна наполягати на таких загальних положеннях:

- організація та діяльність місцевого самоврядування у сучасному світі може регулюватися різними шляхами – конституцією та законами держави або нормативно-розпорядчими та правовими актами суб'єктів федерацій;

- майже скрізь структури місцевого самоврядування є досить автономними утвореннями, не субпідрядними між собою, незалежними від державної влади, такими, що мають власну компетенцію і права юридичної особи, а також право на створення об'єднань і союзів як усередині країни, так і на міжнародному рівні для координації своєї діяльності;

- поділ адміністративно-територіальних одиниць на "природні" і "штучні" хоча і є досить умовним, проте значно впливає на розбіжності в організації управління на місцях;

- сучасна практика функціонування і реформування ОМС призводить до все більшого зближення моделей муніципального управління, у першу чергу завдяки процесу європейської інтеграції;

- порядок надання повноважень місцевим органам влади на підставі принципу субсидіарності неоднаковий у різних країнах світу, проте приваблює практика розробки муніципалітетами своїх власних статутів, хартій, завдяки яким вони прагнуть якнайдетальніше і найточніше самостійно зафіксувати свої повноваження, як обов'язкові, що мають державне значення, так і факультативні, чи добровільні;

- два види влади, що реалізуються на території великого міста, – муніципальна і державна, – мають як спільні, так і відмінні риси: по-перше, обидві вони мають чітко встановлені законом адміністративні межі, права і обов'язки, владні повноваження, проте муніципальна влада відрізняється від державної надзвичайною змістовною деталізацією, конкретикою, "прив'язаністю" своїх функцій до певного місця; по-друге, муніципальна влада несе відповідальність як перед державою, так і перед територіальним співтовариством і діє "з дозволу держави" та на основі "довіри населення".

Прискорення науково-технічного прогресу у другій половині ХХ ст. стимулює якісні зміни внутрішніх складових більшості містосистем світу та швидке зростання їх кількості. Міста стали провідними чинниками суспільного поступу, утворили новий цивілізаційний феномен, властивий індустріальній стадії розвитку людського суспільства, – сучасні мегаполіси.

Стартові умови українських міст виявились зовсім іншими. В умовах соціалістичної "мобілізаційної" економіки недалекого минулого виникнення міст було поєднане зі створенням нових підприємств, галузевим розвитком господарського комплексу СРСР. У сфері управління життєдіяльністю міста позбавлялись власних основ і механізмів управління, в арсеналі соціально-

політичних наук були відсутні розробки засадничих принципів і рекомендацій щодо управління об'єктами складної соціально-економічної природи, зокрема, великими містами.

Урбанізаційні процеси, що впливають на сучасні міста Заходу як у позитивному, так і в негативному сенсі, для українських міст підсилюються трансформаційними процесами, які відбуваються у сучасному українському суспільстві.

Для управління сучасними українськими містами є надзвичайно актуальним як ефективне управління процесами, що повторюються, тобто управління функціонуванням, так і управління структурою, тобто розвитком міста, що можна вважати принциповим методологічним положенням, оскільки воно торкається питання конструктивного вирішення проблем соціокультурного зростання міст до стану стійкого розвитку в умовах змінних пріоритетів.

Оскільки для сучасного великого міста переважають слабко структуровані та неструктуровані проблеми, в процесі його життєдіяльності і розвитку, як правило, виявляється вплив непередбачуваних (випадкових) сил, що порушують стійкість містосистеми, вносять у неї елементи невизначеності, змінюють усталені функціональні зв'язки. А це означає, що містосистема піддається опису засобами принципово нового "бачення" світу і розуміння його розвитку, тобто засобами синергетики.

Крім того, центр ваги в управлінні великим містом сьогодні зміщується з економічної доцільності на соціально-екологічну з відповідною переорієнтацією акцентів щодо інвестиційно-інноваційної політики міської влади. Відтак, ринкові механізми як дійові інструменти у розв'язанні основних суперечностей міста є обмеженими, оскільки ринок так чи інакше прагне перетворити на товар усі загальноміські сфери, проте, серед них переважають саме соціальна і екологічна сфери, що мають високу суспільну, але низьку комерційну вартість та значущість. Таким чином, орієнтація на

виключно ринкові механізми у вирішенні усіх міських проблем приречена на неуспіх.

Оскільки великі міста та їх агломерації займають провідні позиції у територіальній організації господарського комплексу кожної держави, утверджуються як її базові структурні елементи, мають зручне і вигідне економіко-географічне положення та помітно впливають, у диференційному сенсі, на умови розвитку інших форм територіального розселення, можна наполягати на тому, що впровадження в Україні державної політики розвитку мегаполісів, "каркасної" мережі великих міст, де сконцентровано реальні ресурсні можливості економічного і соціально-культурного розвитку держави, дозволить створити надійну основу для стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та подальшого економічного зростання.

Розглядаючи мережу великих промислових центрів України як основу просторово-територіальної цілісності країни, можна зробити висновок, що проблеми вітчизняних індустріальних мегаполісів повною мірою віддзеркалюють спектр найбільш гострих проблем, що виникають у країні й вимагають свого першорядного розв'язання.

Сьогодні мова йде не просто про те, що Україна на сучасному етапі свого становлення потребує наявності певної кількості міст з розвиненими господарсько-економічною, інфраструктурно-комунікаційною сферами, прийнятним рівнем життя городян і високим рівнем міської культури. Для того щоб стійкий і керований розвиток держави став практично значущою стратегією, його розробка повинна бути перенесена в площину просторового і міського розвитку.

Можна стверджувати, що своєрідний дисонанс між поступовим еволюційним розвитком місцевого самоврядування та стрімкою динамікою суспільних перетворень в Україні призводить до проблемних ситуацій, які є характерними для вітчизняних муніципалітетів:

- необхідність оптимізації системи управління міським господарством;

- колізії навколо розмежування законодавчими засобами функцій і повноважень державного управління і місцевого самоврядування;

- дефіцит кваліфікованих управлінських кадрів та професійних керівників.

Проте, в умовах докорінних соціальних трансформацій децентралізація державної влади і збільшення обсягу компетенції ОМС відбувається не цілеспрямовано, усвідомлено, раціонально вивірено, науково обґрунтовано, а спонтанно, стихійно. Так долається криза управління, певним чином стабілізується система управління зсередини, однак даний стан у цивілізованому суспільстві може бути лише тимчасовим.

З іншого боку, у зв'язку з необхідністю переходу до комплексного управління сучасними великими містами, гостро постає проблема формування нового покоління дієздатної муніципальної управлінської еліти як професійної групи, що є суб'єктом підготовки і прийняття стратегічно важливих управлінських рішень.

Введення в науку державного управління поняття "муніципально-управлінське покоління" за аналогією з політологічним терміном "політичне покоління" фокусує процеси формування та зміни управлінських еліт у муніципальному вимірі, дає змогу розширити об'єкт аналізу внутрішньої динаміки адміністративного реформування на муніципальному рівні та чіткіше конкретизувати інструментарій управління реформуванням адміністративно-територіального устрою держави у форматі великого міста.

СПИСОК ВОКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом на 1 січня 2006 р.]. – К.: Мін-во Юстиції України, 2006. – 124 с.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: [закон України офіц. текст: за станом на 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР] // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24.

3. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20-21.

4. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 7 червня 2001 року. № 2493-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 33.

5. Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України: закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 25.

6. Про інформацію: закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48.

7. Про захист інформації в автоматизованих системах: закон України від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 31.

8. Про страховий фонд документації України: закон України від 22 березня 2001 року № 2332-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 20.

9. Про обов'язковий примірник документів: закон України про від 9 квітня 1999 року № 595-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 22-23.

10. Хартія українських міст: Прийнято загальними зборами Асоціації міст України 26 черв. 1997 р. // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 5-6.

11. Декларація щодо регіоналізму в Європі: Прийнято асамблеєю Європейських регіонів // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7-9(3). – С. 162–170.

12. Концепція адміністративної реформи в Україні. / Держ. коміс. з проведення в Україні адм. реформи. – К.: Центр політ.-прав. реформ і Центр розвитку укр. законодавства, 1998. – 62 с.

13. Концепція національної програми муніципальної реформи в Україні // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 5-6. – С. 123-124.

14. Про затвердження Регламенту Харківської міської ради XXIV скликання: регламент Харківської міської ради XXIV скликання: Додаток до рішення II сесії Харківської міської ради XXIV скликання від 15 квіт. 2002 р. – Харків, 2002.

15. Про затвердження Регламенту виконавчих органів Харківської міської ради XXIV скликання: регламент виконавчих органів Харківської міської ради XXIV скликання: Додаток до рішення II сесії Харківської міської ради XXIV скликання від 24 лип. 2002 р. № 792. – Харків, 2002.

16. Про міський бюджет міста Харкова на 2004 рік // Слобода. – 2004. – № 5/1 (спецвипуск).

17. Програма економічного і соціального розвитку м. Харкова на 2004 р.: Дод. до рішення XVIII сесії Харківської міської ради XXIV скликання від 24 грудня 2003 року № 263/03. – Харків, 2003. – 299 с.

18. Програма інформатизації міста Харкова на 2004-2006 рр.: Дод. до рішення XVIII сесії Харківської міської ради XXIV скликання від 24 грудня 2003 року № 266/03. – Харків, 2003. – 88 с.

19. Про затвердження Схеми санітарної очистки м. Харкова та Програми розвитку системи поводження з твердими побутовими відходами в м. Харкові: Дод. до рішення XVIII сесії Харківської міської ради XXIV скликання від 24 грудня 2003 року № 284/03. – Харків, 2003. – 30 с.

20. Аитов Н.А. НТР и социальное планирование / Н.А. Аитов. – М., 1978.

21. Бабаєв В.Н. Город как социально-управленческая система / В.Н. Бабаєв // Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти: зб. наук. пр. – Харків: НТУ "ХПІ", 2003. – Вип. 1(5). – С. 27-32.

22. Бабаєв В.М. До питання про методологічні засади пошуку ефективних методів управління / В.М. Бабаєв // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія. – 2003. – № 3. – С. 11-16.

23. Бабаєв В.М. Ефективність системи місцевого самоврядування великого міста / В.М. Бабаєв // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія. – 2003. – № 2. – С. 3-9.

24. Бабаєв В.М. Інкорпоративна кадрова політика як чинник оновлення муніципальної управлінської еліти / В.М. Бабаєв // Управління сучасним містом. – К. – 2002. – № 3,7-9(7). – С. 152-155.

25. Бабаєв В.М. Інформаційні технології в забезпеченні міського самоврядування / В.М. Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ "Магістр", 2004. – № 1(19). – С. 208-216.

26. Бабаєв В.М. Мегаліс в системі управління місцевого самоврядування / В.М. Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.: У 2 ч. – Харків: Вид-во ХРІДУ НАДУ "Магістр", 2003. – № 2(17). – Ч. 2. – С. 55-63.

27. Бабаєв В.М. Місцеве самоврядування у сучасному мегалісі: тенденції, проблеми, перспективи / В.М. Бабаєв // Управління сучасним містом. – 2003. – № 3/7- 9(11). – С. 164-169.

28. Бабаєв В.М. Муніципальна власність і проблеми соціально-економічної еволюції в умовах мегалісу / В.М. Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 3(13). – С. 209-219.

29. Бабаєв В.М. Навчальні коаліції – інструмент кадрового оновлення управлінських еліт / В.М. Бабаєв // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 3. – С. 293-297.

30. Бабаєв В.М. Навчальні коаліції як соціогуманітарна технологія менеджеральної перебудови муніципальної еліти / В.М. Бабаєв // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія. – 2003. – № 1. – С. 18-22.

31. Бабаєв В.Н. Обучающие системы в структуре формирования новых административных поколений / В.М. Бабаєв // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія. – 2001. – № 1(2). – С. 3-8.

32. Бабаєв В.Н. Организационный моделинг структур управления современным мегаполисом / В.М. Бабаєв // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія. – 2001. – № 1. – С. 3-8.

33. Бабаєв В.М. Практика муніципального управління: Навч. посіб. / В.М. Бабаєв – Харків: ХДАМГ, 2002. – 311 с.

34. Бабаєв В.М. Проблеми підвищення ефективності управління сучасним містом / В.М. Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр.: У 2 ч. – Харків: Вид-во ХРІДУ УАДУ "Магістр", 2003. – № 2(16). – Ч. 1. – С. 28-33.

35. Бабаєв В.Н. Проблемы стратегического планирования муниципального развития в условиях переходных экономик / В.М. Бабаєв // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. – Харків: ХГАГХ, 2002. – Вып. 37. – С. 3-6.

36. Бабаєв В.Н. Создание инновационных систем управления приоритетными отраслевыми зонами мегаполиса в условиях ресурсной недостаточности / В.М. Бабаєв // Науковий вісник будівництва. – 2000. – № 10. – С. 29-34.

37. Бабаєв В.М. Сучасний мегаполіс: тенденції та перспективи розвитку / В.М. Бабаєв // Вісник НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 351-356.

38. Бабаєв В.Н. Технологии проектного управления проблемными отраслями коммунального хозяйства современного мегаполиса / В.М. Бабаєв // Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин: зб. наук. пр. – К.: КНУБА, 2000. – Вип. 8. – С. 9-18.

39. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: [монографія] / В.М. Бабаєв. – Харків: Вид-во ХРІДУ НАДУ "Магістр", 2004. – 204 с.

40. Бабаєв В.М. Психолого-педагогічна складова у структурі змісту професійної підготовки керівника / В.М. Бабаєв, О.С. Пономарьов, О.Г. Романовський // Проблеми автоматизованого електропривода: Вісник Харківського державного політехнічного університету. – Харків: ХДПУ, 1999. – Вип. 61. – С. 19-21.

41. Бабаєв В.М. Психодіагностика в муніципальній кадровій політиці / М.В. Бабаєв, О.Г. Романовський, О.С. Пономарьов, В.В. Бондаренко: [монографія]. – Харків: НТУ "ХПІ", 2003. – 390 с.

42. Бабаєв В.М. Проблеми кадрового забезпечення регіонального управління в умовах його реструктуризації / Бабаєв В.М., Романовський О.Г., Пономарьов О.С. // Вісник РДТУ: зб. наук. пр. – Рівне, 2002. – Вип. 2(15). – С. 10-17.

43. Бабаєв В.Н. Совершенствование системы управления инфраструктурой города на основе внедрения стратегического планирования и инновационного менеджмента / В.М. Бабаєв, В. Т. Семенов, В.И. Торкатюк // Коммунальное хозяйство городов: науч.-техн. сб. – К.: Техника, 2003. – Вип. 53. – С. 20-37. – (Сер. "Техн. науки и архитектура").

44. Бабаєв В.М. Формування гуманітарно-технічної еліти як одна з передумов відродження України / В.М. Бабаєв, Л.Л. Товажнянський, О.Г. Романовський, О.С. Пономарьов // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія. – 2001. – № 4. – С. 3-13.

45. Бабаев В.Н. Теоретические основы взаимодействия организационных структур управления процессом модернизации и оновления систем жилищно-коммунального хозяйства / В.Н. Бабаев, Л.Н. Шутенко, В.И. Торкатюк, С.В.Бутник // Комунальное хозяйство городов: науч.-техн. сб. – К.: Техника, 2003. – Вип. 53. – С. 228-247. – (Сер. "Техн. науки и архитектура").

46. Багалея И.Д., История города Харькова за 250 лет его существования (с 1655-го по 1905-й гг.): истор. моногр.: в 2 т. Т.1 (XVII–XVIII вв.). / И.Д. Багалея, Д. П. Миллер; Харьков: Паровая Тип. и Литография М. Зильберберг и Сыновья, 1905. – 568 с.

47. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: [монографія]. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 328 с.

48. Безопасность крупных городов: Материалы конф., г. Москва, 2-4 апр. 1996 г. – М.: АРКС, 1997. – С. 22.

49. Білоус А.О. Органи міського самоврядування на Київщині в XV – першій половині XVII століть / А.О. Білорус // Актуальні проблеми розвитку міста та міського самоврядування (історія і сучасність): Тези міжнар. наук.-практ. конф. – К., 1995. – С. 15-17.

50. Блейклі Е.Дж. Планування місцевого економічного розвитку: Теорія і практика: / Е. Дж. Блейклі / Пер. з англ. А. Кам'янець. – 2-ге вид. – Львів: Літопис, 2002. – 416 с.

51. Боголюбов В.С. Актуальные проблемы крупных городов / В.С. Боголюбов. – СПб.: СПбГИЭА, 1997. – 194 с.

52. Боголюбов В.С. Методологические основы управления современным крупным городом: автореф. докт. дисс./ В.С. Боголюбов – СПб, 1999. – 21 с.

53. Боголюбов В.С., Стеняев В.М. Управление городским хозяйством. / Боголюбов В.С – Л.: Стройиздат, 1989. – 168 с.

54. Борденюк В. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні / В. Борденюк // Вісн. УАДУ. – 1997. – № 1. – С. 118-129.

55. Борщевский М.В. Город: методологические проблемы комплексного социального и экономического планирования. / М.В. Борщевский, С.В. Успенский, О.И. Шкаратан – М., 1975.

56. Браун Пол М. Посібник з аналізу державної політики. / П.М. Браун – К.: Основи, 2000. – 243 с.

57. Бурков В.Н. Теория активных систем и совершенствование хозяйственного механизма. / В.Н. Бурков, А.М. Черкашин – М.: Наука, 1984. – 220 с.

58. Бутягин В.Н. Планировка и благоустройство городов. / В.Н. Бутягин – М., 1974.

59. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг / Пер. з англ. В. Шульги. – К., 2003. – 350 с.

60. Велихов Л.А. О планировке и застройке новых городов. / Л.А. Велихов – М., 1930. – 74 с.

61. Велихов Л.А. Опыт муниципальной программы: Материалы для академического курса и перспективных планов городского хозяйства. / Л.А. Велихов – М.-Л.: ГИЗ, 1926. – 104 с.

62. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: В 2 ч. Ч. 1. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов:– М.-Л.: ГИЗ, 1928. — 467 с.

63. Весь мир: Города и столицы: Энциклопед. справ. – Минск: Харвест, 1999. – 451 с.

64. Вишаренко В.С. Качество окружающей среды и проблемы экологии человека в крупном городе. / В.С. Вишаренко – Л.: Ленигр. науч. Ин-т соц.-экон. проблем, 1991. – 47 с.

65. Владимиров В.В. Урбоэкология: конспект лекций. / В.В.Владимиров – М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. – 202 с.

66. Вольфович Р., Грибанова Г. Системы местного самоуправления в зарубежных странах / Р. Вольфович // Местное самоуправление: Проблемы и перспективы. / Под ред. М.Б. Гойного. – СПб., 1997. – 246 с.

67. Воронин Л.Г. Основы управления муниципальным хозяйством: учеб. пособие. / Л.Г. Воронин – М.: Дело, 1998. – 128 с.

68. Галишевская В.В. Экологические проблемы городов: учеб. Пособие / В.В. Галишевская – Норильск, 2000. – 75 с.

69. Гигиенические аспекты оздоровления городов. – М., 1973.

70. Глазычев В. Школа муниципальной политики / В. Глазычев // Свободная мысль. – 1996. – № 3.

71. Голованов В.И. Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация. / В.И. Голованов – М.: Наука, 1998. – 483 с.

72. Голованов В.И. Устойчивое развитие крупного города на этапе перехода к рыночной экономике./ В.И. Голованов – М.: Наука, 1999. – 91 с.

73. Гошко А.О. Формування моделі цільового місцевого самоврядування в Україні: [монографія] / А. О. Гошко – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 172 с.

74. Грац Роберта. Город в Америке: Жители и власти / Пер. с англ. Глазычев В.Л.; Акад. город. сети. – М.: Ладья, 1995. – 320 с.

75. Гринчель Б.М., Костылева Н.Е. Методология и практика городского стратегического планирования. / Б.М. Гринчель, Н.Е. Костылева – СПб.: ИРЭ РАН, 2000. – 88 с.

76. Давидович В.Г. Расселение в промышленных узлах. / В.Г. Давидович – М., 1960.

77. Данилов Н.И. Развитие крупных промышленных центров: теория, методология, практика. / Н.И. Данилов – Екатеринбург, Ин-т экономики УрО РАН, 1999. – 344 с.

78. Деловодство и основные нормативные требования к документам.– М.: Изд-во Юрид. колледж МГУ, 1994. – 245 с.

79. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України / В.М. Вакуленко, О.С. Ігнатенко, О.Ю. Лебединська та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 112 с.

80. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: навч. посіб. / Кол. авт.: О.І. Валевський, В.А. Ребкало, М.М. Логунова та ін.; За заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 230 с.

81. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юридич. наук, проф. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с.

82. Державне управління і менеджмент: навч. посібник у табл. і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий та ін. – Харків: ХРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.

83. Державне управління: словник-довідник / уклад.: В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

84. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: [монографія] / Кол. авт.; за ред. д-ра філос. наук, проф. В.М. Князєва. – К.: Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.

85. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій: [монографія] / В.Б. Дзюндзюк – Харків: Вид-во ХРІДУ УАДУ "Магістр", 2003. – 236 с.

86. Документационное обеспечение деятельности организации: учеб. пособие. – М.: Ассоц. авт. и изд. "Тандем"; Изд-во ЭКМОС, 1998. – 247 с.

87. Драго Р. Административная наука. / Р. Драго – М., 1982. – 228 с.

88. Дубровин П.И. Агломерации городов (генезис, экономика, морфология) / П.И. Дубровин // География городских и сельских населений. – М., 1959.

89. Економіка міського господарства: навч. посіб. / за ред. Т.А. Юр'євої. – Харків: ХДАМГ, 2002. – 672 с.

90. Ефективність державного управління: Ефективність європейського вибору / за заг. ред. І.В. Розпутенка; кол. авт.: А. Бухарінс, В. Гущенко, Л. Кертіс та ін. – К.: К.І.С., 2002. – 420 с.

91. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / Упоряд. О.В. Бойко, А.К. Гук, В.М. Князєв; За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.

92. Емельянов С.В. Многокритериальные методы принятия решений. / С.В. Емельянов, О.И. Ларичев – М.: Знание, 1985.

93. Занадворнов В.С. Экономика города: вводный курс. / В.С. Занадворнов, А.В. Занадворнова – М.: Изд-во "Магистр", 1998. – 267 с.

94. Занадворнов В.С. Теория экономики города. / В.С. Занадворнов В.С., И. П. Ильина – М.: ГУ ВШЭ, 1999. – 175 с.

95. Каппеллин Р. Региональная политика в местном и региональном измерении / Р. Каппеллин // Регион: экономика и социология. – 1995. – № 4.

96. Князева Е.Н. Синергетика как новое мировидение: Диалог с И. Пригожиным / Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов // Вопр. философии. – 1992. – № 12. – С. 3-20.

97. Ковальський М.П. Привілеї на магдебурзьке право містам України в книгах Руської (Волинської) метрики XVI – XVII століть / М. П. Ковальський // Актуальні проблеми розвитку міста та міського самоврядування (історія і сучасність): тези між нар. наук.-практ. конф. – К., 1995. – С. 89–90.

98. Ковешников Е.М. Муниципальное право / Е.М. Ковешников – М.: Изд-во Норма, 2000. – 284 с.

99. Коган Л.Б. Урбанизация и городская культура / Л.Б. Коган – М., 1970.

100. Конституція України – Основний Закон суспільства, держави, людини: науково-методичні рекомендації / кол. авт. під керівництвом проф. І.Ф. Надольного. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 224 с.

101. Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 816 с.

102. Корженко В.В. Порівняльний аналіз сучасних парадигм функціонування місцевого самоврядування / В.В. Корженко, Л. О. Савенко //

Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – 2004. – № 1(19) – Харків: Вид-во ХРІДУ НАДУ "Магістр", 2004. – С. 117-128.

103. Корженко В.В. Філософія виховання: зміна орієнтації: [монографія] / В.В. Корженко – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 304 с.

104. Королев С.В. Теория муниципального управления /С.В. Королев – М.: ВИНТИ, 1999. – 144 с.

105. Кравченко В. Розмежування повноважень за чіткими критеріями: Про деякі питання виконавчого регулювання надання органам місцевого самоврядування певних повноважень виконавчої влади / В. Кравченко// Місьцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4. – С. 42-44.

106. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик – К.: "Арарат – Центр", 2001. – 176 с.

107. Крупный город: проблема сбалансированного развития. – К.: Наук. думка, 1992. – 126 с.

108. Кузнецова Г.Ф. Экономика городского хозяйства: конспект лекцій / Г.Ф. Кузнецова – СПб., 1997. – 59 с.

109. Кутафин Р.Е.Муниципальное право Российской Федерации / Р.Е. Кутафин, В.И. Фадеев – М., 1997. – 428 с.

110. Куцев Г.Ф. Молодежь и молодые города / Г.Ф. Куцев – М.: Молодая гвардия, 1977.

111. Лебединська О.Ю. Місьцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): навч. посіб./ О.Ю. Лебединська, І.В. Козюра – Ужгород: Патент, 2003. – 224 с.

112. Лебединський Ю.П., Бабаєв В.М. та ін. Організація роботи голови районної державної адміністрації: Довідник. / за ред. В.М. Князева, Ю.П. Лебединського. – К.: Вид-во РВПС України НАН України, 2003. – 391 с.

113. Літопис руський / Пер. з давньорус. Л.Є. Махновця; Відп. ред. О.В. Мишанич. – К.: Дніпро, 1989. – 591 с.

114. Луман Н. Тавтология и парадокс в самоописаниях современного общества / Н. Луман // Социо-логос. – М.: Прогресс, 1991. – Вып. 1: О-во и сферы смысла. – С. 194-216.

115. Маркварт Э. Муниципальные предприятия в системе муниципальной собственности: Сб. материалов. / Э. Маркварт, С. Юркова, А. Соколов, Г. Андреева / под ред. Э. Маркварта. – СПб., 2000. – 64 с.

116. Матеріали колоквіуму "Subsidiarity: the challenge of charge" (Маастрихт, 21–22 берез. 1991 р.). – Б.м., 1991.

117. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под ред. Н.П. Медведева и др. – М.: Юрид. лит., 1994. – 340 с.

118. Методика контролю та оцінки ефективності діяльності виконавчих органів Харківської міської ради: Затв. Рішенням Харків. міськ. ради від 17 груд. 2003 р. № 1246. – Харків, 2003. – 81 с.

119. Місцеве самоврядування в Країнах Східної Європи та Співдружності Незалежних Держав у 1994 році: Антол. опис. док. – Будапешт: Ін-т МВ та ДС, 1994. – 246 с.

120. Місцевий та регіональний розвиток в Україні: Досвід Полтавщини / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. С. Максименка. – К.: Міленіум, 2001. – 286 с.

121. Михайлов Е.Д. США: проблемы больших городов / Е.Д. Михайлов – М., 1973.

122. Михайлов Е.Д. Управление городскими агломерациями (проблема метрополитанизма) / Е.Д. Михайлов // США: Экономика, политика, идеология. – 1994. – № 3.

123. Москва и крупнейшие города мира на пороге XXI века. – М.: Ком. по телеком. и средствам мас. инф. правительства Москвы, 1998. – 142 с.

124. Муниципальное управление: развитие персонала / А.К. Коньков, В.С. Нечипоренко, Б.Т. Пономаренко и др. – М.: Логос, 2001. – 60 с.

125. Муниципальное управление: учеб.-метод. сопровождение / Е.В. Зарукина, К.Л. Знаменская, С.А. Иванов и др.; Под ред. С.Н. Юрковой. – М.: Логос, 2001. – 64 с.

126. Муниципальный менеджмент: учеб. пособие для вузов / под ред. Т.Г. Морозовой. – М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1997. – 263 с.

127. Настольная книга консультанта по проблемам местного самоуправления / под ред. С.Н. Юрковой, Х. Пюндта, Э. Маркварта. – СПб.: О-во "Знание" СПб. и Ленинград. обл., 2000. – 200 с.

128. Неццадин А., Феномен города: социально-экономический анализ / А. Неццадин, Н. Горин – М.: Изограф, 2001. – 239 с.

129. Нижник Н.Р. Державний службовець в Україні: Пошук моделі / Н.Р. Нижник – К., 1998. – 189 с.

130. Нижник Н.Р., Системний підхід в організації державного управління / Н.Р. Нижник, О.А. Машков – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

131. Организация работы с документами: учеб. / В.А. Кудряев и др. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 349 с.

132. Осітнянко А.П. Планування розвитку міста: [монографія] / А.П. Осітнянко – К.: КНУБА, 2001. – 460 с.

133. Основы советского градостроительства: В 4-х т. – М., 1967 – 1969.

134. Перроун П. Создание корпоративних систем на основе Java 2 Enterprise Edition. Руководство разработчика: пер. с англ. / П. Перроун, Дж. Чаганти, С. Венката – М.: Изд. дом "Вильямс", 2001. – 1184 с.

135. Перспективи муніципальної реформи в Україні: зб. матеріалів. Фонд сприяння місц. самоврядування при Президентіві України. – К., 1997. – 80 с.

136. Пивоваров Ю. Современная урбанизация / Ю. Пивоваров – М.: РОУ, 1994. – 131 с.

137. Планирование экономического развития на уровне города. – М.: Фонд "Ин-т экономики города", 1998. – Вып. 1. – 39 с.

138. Повышение эффективности и надежности систем городского хозяйства. – К., 1995. – 230 с.
139. Погорілий О.І. Соціологічна думка ХХ століття: навч. посіб./ О.І. Погорілий – К.: Либідь, 1996. – 224 с.
140. Половинкин А.Е. Проблемы структурной перестройки промышленности крупного города: методологический аспект / А.Е. Половинкин – СПб.: ИСЭП РАН, 1999. – 224 с.
141. Попков Ю.С. Системный анализ и проблемы развития городов/ Ю.С. Попков, М.В. Посохин, А.Э. Гутнов, А.Э. Б.Л. Шмульян – М.: Наука, 1983. – 267 с.
142. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н.В. Постовой – М., 1995.
143. Пригожин И. От существующего к возникающему: Время и сложность в физических науках / И. Пригожин – М.: Наука, 1985. – 327 с.
144. Пригожин И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой / И. Стенгерс – М.: Прогресс, 1986. – 431 с.
145. Пригожин И. Философия нестабильности / И. Пригожин // Вопросы философии. – 1991. – № 6. – С. 46-52.
146. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. Меньйо та ін. – К., 2000. – 136 с.
147. Проблеми управління сучасним містом: Тези доп. та виступів на міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 28-29 верес. 1995 р. – К., 1995. – 186 с.
148. Проблемы городов переходных экономик. – М.: Фонд "Ин-т экономики города", 2000. – 74 с.
149. Проблемы реструктуризации промышленности крупного города / Отв. ред. член-корр. РАН А.И. Татаркин. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 1998. – 51 с.
150. Проблемы урбанизации и расселения. – М., 1976.

151. Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства м. Харкова на 2003-2010 рр.: Монографія / Л.М. Шутенко, В.М. Бабаєв, В.Т. Семенов. – Харків: ХДАМГ, 2003. – 205 с.

152. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 р. / Держ. ком. статистики України [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

153. Пухтинський М.О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи / М.О. Пухтинський, П.Т. Павленчик, В.М. Князев – К.: Логос, 2002. – 212 с.

154. Рассуждай Л.Н., Косматенко Н.Л. Управление предприятиями коммунального хозяйства: проблемы и решения / Л.Н. Рассуждай, Н.Л. Косматенко – К.: ИЭП НАН Украины, 2000. – 79 с.

155. Ресин В.И. Управление развитием города: Опыт системного исследования / В. И. Ресин – М.: Голос, 1996. – 268 с.

156. Ресин В.И., Развитие больших городов в условиях переходной экономики (системный подход) / В.И. Ресин, Ю.С. Попков – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 328 с.

157. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. / кол. авт.; наук. кер. В.В. Цветков. – К.: Оріяни, 1998. – 364 с.

158. Реформы Петра I: сб. док. / сост. В.И. Лебедев. – М.: Гос. соц.-экон. изд-во, 1937. – 379 с.

159. Романовський О.Г., Проблеми формування особистості лідера: [монографія] / О.Г. Романовський, В.М. Бабаєв, О.С. Пономарьов – Харків: Майдан, 2000. – 193 с.

160. Рубцов В.П. Этика політиків і службовців (підходи до кодифікації) / В.П. Рубцов – К.: Ін-т місц. демократії, 2001. – 56 с.

161. Санитарная очистка городов от твердых бытовых отходов: Полигоны отходов: учеб. пособие. – М.: МИКХиС, 1999. – 48 .

162. Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации / Г.П. Серов – М.: Изд. центр Анкил, 1998. – 248 с.

163. Словник староукраїнської мови XIV-XV століть: у 2 т. Т. 1 / уклад. Д.Г. Гричишин, У.Я. Єдлинська та ін.: В 2 т. – К.: Наук. думка, 1977. – 631 с.
164. Содействие развитию экономики на муниципальном уровне / под ред. Х. Бerra и С. Исуповой. – М., 2000. – 282 с.
165. Создание новой муниципальной системы обращения с отходами в г. Харькове: Материалы докл. Д. Андерсен, Н. Кристенсен, Д. Уилсон. 08.06.01. Фирма ERM. – Б.м., 2001,– 36 с.
166. Социально ориентированное местное управление: Опыт городов Германии для России. – СПб.: Наука, 1999. – 388 с.
167. Социально-экономические проблемы формирования рыночных отношений в крупном промышленном городе. – Екатеринбург: Наука, Урал. отд-ние, 1997. – 207 с.
168. Социальный менеджмент: учеб. / Под. ред. Д.В. Валового. – М.: ЗАО "Бизнес шк. "Интел – Синтез", 2000. – 392 с.
169. Староверов В.И. Город или деревня / В.И. Староверов – М., 1975.
170. Стронгина М.Л. Социально-экономические проблемы развития больших городов в СССР / М.Л. Стронгина М.Л. – М., 1970.
171. Таболин В.В. История городской цивилизации: лекция / В.В. Таболин – М.: Моск. акад. предпринимательства при Правительстве г. Москвы, 2003.
172. Таболин В.В. Самоуправление в крупном городе / В.В. Таболин – М.: Акад. упр. МВД России, 1999. – 141 с.
173. Тацуно Шеридан. Стратегия – технополисы / пер. с англ.; Общ. ред. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: Прогресс, 1989. – 344 с.
174. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за заг. ред. А. Зайця. – К.: Ін Юре, 2002. – 927 с.
175. Управление проектами: учеб. для экон. вузов / Н.И. Ильин, И.Г. Лукманова и др. – СПб.: Два ТриИ; Газпром, 1996. – 610 с.

176. Файзуллин Ф.С. Социологические проблемы города / Ф.С. Файзуллин – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1981. – 208 с.

177. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Пер. с англ. и предисл. П.И. Камышанова. – М.: Финансы и статистика, 1992. – 208 с.

178. Холлис Г. На пути к демократической централизации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Плоккер // Tacis DG IA, European Commission, 1995. – 327 с.

179. Хорев Б.С. Проблемы городов / Б.С. Хорев – М., 1975.

180. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політ.-правов. аспект) / В.В. Цветков – Харків: Право, 1996. – 164 с.

181. Цвиркун А.Д. Синтез и управление развитием структур крупномасштабных систем. Крупномасштабные системы: моделирование развития и функционирования / А.Д. Цвиркун – М., 1990. – 269 с.

182. Чиркин В.Е. Современные модели местного самоуправления / В.Е. Чиркин // Рос. юрид. журн. – 1995. – № 3(7). – С. 125.

183. Чунаев О. Розвиток міського самоврядування / О.Чунаев // Пам'ять століть. – 1999. – № 2. – С. 5-7.

184. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю.П. Шаров – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

185. Широков А.Н. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении: учеб. пособие для подготовки, переподготовки и повышения квалификации муницип. служащих / А.Н. Широков – СПб., 1999. – 47 с.

186. Шкаратан О.И. Социальное планирование и город / О.И. Шкаратан // Планирование социального развития городов. – М., 1973.

187. Шумілкін В.А. Підвищення ефективності місцевого самоврядування в Харкові (на основі науково-технічного соціально-економічного і кадрового потенціалу міста): [монографія] / В.А. Шумілкін, В.М. Бабаєв, В.І. Луговий – Харків: НТУ "ХП", 2003. – 399 с.

188. Экономические методы регулирования развития крупного города. – Л., 1990. – 226 с.

189. Ясюнас В. Местное самоуправление: Комментарии: Разъяснения. , / В. Ясюнас – М.: Ось-89, 1997. – 175 с.

190. Яцуба В.Г. Кадрове забезпечення місцевого самоврядування / В.Г. Яцуба // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 4. – С. 18-19.

191. Batley R., Stoker G. Local Government in Europe. Trends and Developments / R. Batley, G. Stoker – Hampshire&London: Macmillan, 1991.

192. Bennett R.J. (ed.). Local Government in the New Europe / R.J. Bennett – L.: Belhaven Press, 1993.

193. Benz A. Institutional change in intergovernmental relations: the dynamics of multi-level structures / A. Benz // European Yearbook of Comparative Government and Public Administration. – 1995. – # 1. – P. 551-576.

194. Berger B. Working Class Suburb / B. Berger– Berkley: University of California Press, 1960.

195. Beshers J. Urban Social Structure / J. Beshers– N.Y.: Norton, 1962.

196. Boskoff A. The Sociology of Urban Region / A. Boskoff– N.Y.: Anchor Books, 1962.

197. Byrne T. Local Government in Britain / T. Byrne – L.: Sage Publications, 1994.

198. Colemann R. Social Status in the city / R. Colemann, B. Neugartn – San Fransisco, 1971.

199. Coulson A. Local Government in the Easten Europe: Establishing Democracy at the Grassroots / A. Coulson – S.l.: Edward Elgar, 1995.

200. Danchin Genevieve. Qvj Gouverne Les Grandes Métropoles? // Cahiers de L.V.H.J.F. – 1991. – # 96. – P. 92-99.

201. Dickinson R. The West European City / Dickinson R. – L.: John Wiley, 1971.

202. Duncan O., Schnore L. Metropolis and Region / O. Duncan L. Schnore – Baltimore, 1960.

203. Gans H. *People and Plans* / H. Gans – N.Y., 1974.
204. Gibbson J. *Urbanization and the Division of Labor: International Patterns* / J. Gibbson W. Martin // *American Sociological Review*. – 1962. – Vol. 27.
205. Hammond T.H. *Formal theory and the institutions of governance* / T.H. Hammond // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 1996. – # 9. – P. 33-53.
206. Hauser P., *The Study of Urbanization* / P. Hauser, L. Shnore – Washington, 1965.
207. Hay C. *tructure, agency and historical institutionalism* // *Political Studies* / C. Hay D. Wincott 1998. – Vol. 46. – # 5. – P. 951-957.
208. Jensen H.T. *The Development of Local Government as An Element in the Political and Administrative System in Denmark* / H.T. Jensen – Roskilde, 1986.
209. Jones G.W. *Comparative Local Government: Key Journals* / G.W. Jones – L., 1996.
210. Keohane R.O. *Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Cooperation in Two Domains* / R.O. Keohane E. Ostrom– L.: Sage Publications, 1995.
211. Korten D.C. *Community organization and rural development: A learning process approach* / D.C. Korten // *Public Administration review*. – 1980. – Vol. 40. – # 5. – P. 480-511.
212. Liedrut R. *Sociologie Urbaine* / R. Liedrut– P., 1978.
213. *Local Government in the CEE and CIS, 1994.* – Budapest, 1995.
214. Lund R., Lund H. *Middletown* / R. Lund, H. Lund – N.Y., 1929.
215. Mann P. *An Approach to Urban Sociology* / P. Mann– L.: Sage, 1975.
216. Marcou G. *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe* / G. Marcou I. Verebelyi– S.l.: IIAS, 1993.
217. Montin S. *Swedish Local Government in Transition: A Matter of Rationality and Legitimacy* / S. Montin – Kumla, 1993.

218. Muttalib M.A. Theory of local government / M.A. Muttalib, M.A. Ali Khan – New Delhi, 1982.

219. Muzzio D. On the Size of the City Council: Finding the Mean // Proceedings in the Academy of Political Science / D. Muzzio, T. Tompkins– N.Y., 1989. – Vol. 37. – # 3.

220. Norton A. International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies / A. Norton– Aldershot: Edward Elgar, 1994.

221. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action / E. Ostrom – N.Y.: Cambridge University Press, 1990.

222. Park R. The city. / R. Park, E. Burgess R. Mokenzie – Chicago: Markham, 1925.

223. Perry J.L. Comparative Performance in Urban Bus Transit: Assessing Privatization Strategies / J.L. Perry, T.T. Babitsky // Public Administration review. – 1986. – V. 46. – # 1.

224. Rossi R. Urban Residential Mobility / R. Rossi– N.Y.: Cornell University Press, 1952.

225. Schmidt-Rienberg N. Soziologie und Stadtleben. – Bern, 1969.

226. Sjoberg G. Theory and Research in Urban Sociology / G. Sjoberg – The Study of Urbanization. – N.Y.: Cambridge University Press, 1966.

227. Taming Megapolis. – N.Y., 1967.

228. The Presents and Further Role of Local Government in Britain and Germany. – L.: Saga, 1985.

229. Thomas W., Znaniecki F. Chlop polski w Europie I Ameryce / W. Thomas, F. Znaniecki – Cz.1. – Warszawa, 1976.

230. Turner J.R. The Handbook of Project-Based Management / J.R. Turner – N.Y.: McGraw-Hill, 1992.

231. Urbanism and urbanization. – L.: Springer-Verlag, 1964.

232. Wirth L. Urbanism as a Way of Lie / L. Wirth // Cities and Society. – Glencoe, 1957.

Наукове видання

БАБАЄВ Володимир Миколайович

**УПРАВЛІННЯ ВЕЛИКИМ МІСТОМ:
ТЕОРЕТИЧНІ І ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ**

Монографія

В авторській редакції

Комп'ютерне верстання *Є. Г. Панова*

Дизайн обкладинки *Т. Є. Клочко*

Підп. до друку 18.11.2010 р.

Друк на ризографі

Формат 60x84 1/16

Ум.друк. арк. 13,3

Тираж 500 пр.

Зам. №

Видавець і виготовлювач:

Харківська національна академія міського господарства,
вул. Революції, 12, Харків, 61002

Електронна адреса: rectorat@ksame.kharkov.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи: ДК №731
від 19.12.2001