

Наталія ВІНАР

NEOÖÄÖ²ÉÍ ÈÉ Í ²ÄÖ²Ä ÄĪ ŐĪ ÐÄÄÈ²Í Í ß
NĪ Ö²ÄÈÜĪ Î -ÄÈĪ Í Î Î ²×Í ÈĪ ÐĪ ÇÄÈÖÈĪ Î ÒÄÐÈÖĪ Ð²É
Ç Í NĪ ÄÈÈÄÈĪ NÖÄÖÖNĪ Î

Обґрунтовано необхідність застосування ситуаційного підходу до управління економічним розвитком територій з особливим статусом з метою адаптивного використання технологій муніципального менеджменту. Визначено особливості застосування конкретних технологій муніципального менеджменту залежно від характеристик території з особливим статусом певного виду.

A ground is a necessity of application of the situational going near a management economic development of territories with the special status with the purpose of the adaptive use of technologies of municipal management. The features of application of concrete technologies of municipal management are certain depending on descriptions of territory with the special status of certain kind.

Управлінська та економічна наука напрацювала арсенал різноманітних управлінських технологій, необґрунтоване використання яких може зумовити неефективність управлінських рішень та призвести до незадовільних наслідків. Особливо це стосується надскладних полікомпонентних управлінських об'єктів, до яких можна віднести й територіальні спільноти низового рівня, що є найменшими адміністративно-територіальними одиницями країни (в Україні – село чи їх об'єднання, селище, місто), формуючи фундамент національної економічної, соціальної та політичної систем.

Науково обґрунтоване застосування управлінських технологій передбачає використання ситуаційного підходу, який, з одного боку, враховує мінливий агресивний вплив зовнішнього середовища, а з іншого – особливості об'єкта управління, зумовлені специфікою його внутрішнього середовища. В управлінні не може бути загальних універсальних рецептів вирішення будь-якої проблеми. Науковці напрацюють лише загальні методологічні підходи, які треба адаптувати до умов конкретної системи. Вказане визначає актуальність представленого дослідження.

Проблема управління місцевим розвитком широко досліджена в науці, зокрема у працях О. Кузнецової [1], В. Лексіна та О. Швецова [2], С. Дорогунцова [3], О. Шпачука, О. Єгорова, Б. Адамова [4], С. Богачова, М. Мельникової та О. Лук'янченка [5], З. Макашевої та І. Каліннікової [6], В. Зотова [7], Б. Андресюка [8], О. Батанова [9], М. Корнієнка [10], А. Чемериса [11]. Однак ці праці розглядають територіальні спільноти базового рівня або узагальнено, або з позиції правової науки та державного управління. Поза сферою наукового пошуку опинилися питання врахування ситуаційних чинників для формування ефективного механізму управління розвитком територій з особливим статусом як економічних систем.

Метою роботи є обґрунтування необхідності застосування ситуаційного підходу до управління економічним розвитком територій з особливим статусом з метою адаптивного використання технологій муніципального менеджменту. Реалізація мети зумовила структуру і логіку дослідження та використання таких наукових методів: групування, синтезу та аналізу, порівняння й узагальнення.

Кожна територія з особливим статусом (ТОС) є індивідуальною і має неповторні характеристики: ресурси, площу території, чисельність населення, географічне положення, рівень технологічної прогресивності, близькість до сусідніх територіальних систем та віддаленість від обласного, районного центрів, перебуває у певній фазі життєвого циклу, по-різному конкурує на ринку інвестиційних ресурсів, має своє господарство з певними відтворювальними циклами та проблемами. Відмінності

перспективного та поточного стану конкретної ТОС можуть зумовити те, що від використання одного й того ж інструмента буде отримано шкоду або позитивні зрушення. У цьому зв'язку виникає проблема дослідження й виявлення істотних ознак ТОС, тобто побудова їх профілю та проведення класифікації. Необхідно вирішити проблему визначення комплексу управлінських технологій, які застосовуватимуться у кожному конкретному випадку, адаптованого до певної ситуації. Для цього ми пропонуємо використовувати підхід на основі концепції ситуаційного управління, що є механізмом застосування інструментів муніципального менеджменту [12] з урахуванням характеристик конкретної ТОС та стану зовнішнього середовища. Це дає змогу сформувати спеціальний набір інструментів муніципального менеджменту для кожної територіальної спільноти в конкретний момент часу.

Так, найбільш загальною є класифікація ТОС на міські, сільські та змішані, що включають населені пункти різних типів. У свою чергу міські ТОС за чисельністю населення можна класифікувати на найбільші, крупні, великі, середні та малі. Величину ТОС слід враховувати в процесі формування моделі управління її розвитком. Так, умови малих міст з чисельністю населення до 10 тис. осіб не дають змоги повною мірою використовувати ефект масштабу. Тому тут основну увагу потрібно надавати горизонтальній і вертикальній інтеграції з метою скорочення постійних витрат і підвищення рентабельності. Наприклад, на транспортних підприємствах може бути створено об'єднання автотранспорту із перевезення пасажирів, вивозу сміття, що використовуватиме єдині ремонтні майстерні, технології і матиме єдине керівництво. Зменшення масштабу ТОС сприяє вищій індивідуалізації соціальної допомоги, споживання товарів і послуг. Особливу увагу в таких ТОС слід приділяти економії, наприклад, враховуючи можливості малих міст, найприйнятнішою формою організації служби замовника буде її існування у вигляді комітету житлово-комунального господарства – структурного підрозділу міської ради з правами юридичної особи. Аналогічно структури підтримки малого бізнесу, стратегічного розвитку мають бути включені до складу виконавчих органів міської ради. У великих містах і мегаполісах доцільним є максимальний розподіл функцій у юридично відособлених організаціях зі створенням територіальних відділень. Наприклад, виконавчий орган міського самоврядування може мати територіальні відділення в районах міста, що є органами влади районів; департамент підтримки підприємництва – територіальні агентства тощо.

За адміністративною роллю ТОС можна поділити на столичні, обласні та районні центри, центри сільських територіальних громад.

З погляду диверсифікованості економіки ТОС можна виокремити:

– багатофункціональні ТОС – муніципалітети, що мають розгалужену мережу суб'єктів господарювання, які проводять діяльність у кількох галузях виробництва. До таких ТОС можна зарахувати всі великі та переважно всі середні міста (Київ, Львів, Донецьк, Харків, Луцьк, Ковель, Кам'янець-Подільський та ін.);

– монофункціональні ТОС – муніципалітети, господарське життя яких визначається одним-двома великими підприємствами або кількома підприємствами однієї галузі. Як і в біологічних системах, монокультурність (монофункціональність) ослаблює муніципальну систему, робить її нестійкою до впливу зовнішнього середовища, що проявилось в період трансформаційної економічної кризи в Україні. До таких ТОС можна зарахувати міста Нетішин, Славутич, Енергодар, Южноукраїнськ, Шахтарськ, Харцизьк, Хоростків, Яремча, Алушта й ін. та переважно більшість сіл і селищ. У цій групі слід виокремити також ТОС: 1) виробничої групи – їх формують містоутворювальні заводи, що виникли при великих підприємствах промисловості, енергетики, транспорту й інших виробництвах. У цьому випадку реальних повноважень з організації місцевого життя місцева влада не має; 2) бюджетної групи – населені пункти, де основна частина населення працює в бюджетних організаціях: наукові, військові містечка і закриті адміністративно-територіальні утворення. Життя цих міст напряму залежить від органів державної влади.

Особливості використання економічного інструментарію муніципального менеджменту залежно від характеристики ТОС наведено в табл. 1.

Врахування правового статусу місцевої влади і основного джерела ресурсів дає змогу виокремити комунальну, комунально-рентну та муніципально-рентну моделі муніципального господарства, що визначають відповідний тип ТОС. Комунальна модель муніципального господарства характеризується тим, що всі витрати на реалізацію суспільних інтересів і потреб несуть жителі ТОС, інтегровані в різні

Таблиця 1

Використання економічного інструментарію муніципального менеджменту в залежності від характеристик ТОС

Параметри ТОС	Акцентування на інструментах та сферах управління						
	Граничне значення параметра	Стратегія, проекти	Кадри	Фінанси	Маркетинг	Інформаційні технології	Логістика
1	2	3	4	5	6	7	8
Масштабність ТОС (площа, чисельність населення)	Висока	Стратегічне управління, використання ефекту масштабу, стратегія кластерного управління	Планування кар'єри, ротація	Бюджетування	Маркетинг території, маркетингові дослідження МУ	Експертні системи, бази даних	Аналіз внутрішніх логістичних потоків та їх оптимізація, торговельний баланс, криві Енгеля
	Низька	Матричні структури управління	Аналіз організаційної структури	Аналіз бюджету	Позиціонування, концентрований маркетинг, маркетингові дослідження зовнішнього середовища	Бази даних	Оптимізація зовнішніх логістичних потоків, що пов'язані з ТОС
Привабливість економіко-географічного положення	Висока	Стратегія виокремлених відмінностей,	Відбіркові тести	Банківські інструменти	Просування		Логістика (наприклад, для розвитку транспортного вузла, туризму)
	Низька	Вертикальна інтеграція	Навчання		Маркетингові дослідження, сегментація, позиціонування, стимулятивне ціноутворення на муніципальні ресурси	Інтернет-технології	
Рівень прогресивності ТОС (наявність стратегії розвитку, інтелектуальний рівень)	Високий	Стратегічне управління	Залучення до прийняття рішень, мотивації, відбіркові тести	Бюджетування, банківські технології	Громадські слухання	Електронний муніципалітет, експертні системи	Побудова моделей управління
	Низький					Бази даних	
Нестабільність зовнішнього середовища	Висока	Стратегічне управління, ризик-менеджмент, аналіз чутливості показників проєктів, аналіз альтернатив		Контролінг через бюджетування	Соціально-економічний моніторинг	Експертні системи, побудова сценаріїв	
	Низька	Управління за цілями (планування)				Бази даних	
Близькість до сусідніх ТОС	Близько	Ресурсна мотивація, стратегія вакантної ніші, горизонтальна інтеграція, стратегія особливого іміджу		Взаємне кредитування об'єднання ТОС	Маркетингові дослідження, конкурентні стратегії	Побудова регіональної мережі	
	Далеко	Диверсифікація, стратегія кластерного управління				Побудова локальної мережі з інтеграцією служб та виходом в Інтернет	

Продовження табл. 1

1	2	3	4	5	6	7	8
Віддаленість від регіонального центру	Високо	Стратегія вертикальної інтеграції	Планування кар'єри			Локальна мережа МУ	Фінансова логістика
Гострота конкуренції на ринку інвестиційних ресурсів	Висока	Ризик-менеджмент, конкурентні стратегії, проектне фінансування, ресурсна мотивація	Відбір, мотивація проектних менеджерів		Маркетингові дослідження		
Фаза життєвого циклу ТОО	Низька	Використання традиційних схем					
	Зародження	Стратегічне управління	Підбір, мотивація	Бюджетування	Позиціонування	Бази даних	Фінансова логістика
	Зрілість	Антикризове управління, ризик-менеджмент, проекти	Навчання	Бюджетний аналіз	Ресурсний аналіз	Банки даних	Транспортна, складська, збутова логістика
	Депресія		Підбір, навчання		Комплексне маркетингове дослідження	Експертні системи	Фінансова логістика
Тривалість відтворювальних циклів	Висока	Обрунтоване планування, оптимізація планів й трафіків, проектне фінансування мультипроєктів	Мотивація, навчання, перепідготовка	Дисконтування банківські інструменти, ресурсна мотивація	Маркетингові дослідження	Одночасний інжиніринг, моделювання	Управління запасами
	Низька	Традиційні форми кредитування		Моніторинг фінансового стану, статистичні оцінки			Транспортна логістика
Кваліфікація персоналу органів місцевого самоврядування	Висока	Стратегічне управління, стратегія іміджу	Делегування, залучення персоналу, матричні структури управління, внутрішні джерела найму, планування кар'єри		Пабліситі		
	Низька		Авторитарне керівництво, централізація функцій, зовнішні джерела найму		Позиціонування		
Рівень розв'язку конкуренції в ТОО (в розрізі ринків)	Високий	Матриці БКГ, Хоуфера, привабливості галузі	Відбір	Тендери	Просування	Банки даних, Інтернет	
Співвідношення конкурентно-здатності та конкурентного потенціалу ТОО	Низький	Карта стратегізації управління	Навчання		Просування		
	Високе (переоцінювання)	Стратегічне управління	Мотивація				
	Низьке (недоцінювання)	Функціонально-вартісний аналіз	Мотивація і відбір		Просування	Інтернет-технології, банки даних	

об'єднання, комуни, общини. Основними ресурсами є збори з фізичних осіб. Головний елемент у цій системі – місцеве самоврядування, яке здійснює накопичення і витрачання ресурсів. Недостатність останніх доповнюється державою. Реалізація цієї моделі стримується бажанням і здатністю жителів до самоорганізації. Комунально-рентна модель муніципального господарства передбачає участь органів місцевого самоврядування у сфері використання ресурсів території та в її розвитку через надання обмежених прав у фінансово-кредитній діяльності, права ресурсної ренти, тобто податки з населення доповнюються оподаткуванням виробників продукції і послуг на території ТОС. Ця модель реалізується в більшості вітчизняних ТОС. Муніципально-рентна модель муніципального господарства характеризується тим, що органи місцевого самоврядування несуть основний тягар з обслуговування інтересів населення та вирішення питань місцевого значення. Їм надана можливість стати повноцінним суб'єктом господарювання на своїй території.

Найважливішою і найскладнішою системою класифікації, зважаючи на складність знайти об'єктивний критерій розмежування, є класифікація за призначенням ТОС або, точніше, за тими соціально-економічними функціями, які вони виконують. Проте бажано провести грані між містами різних типів, оскільки «домінанта», тобто переважаюча функція міста, його участь у регіональному розподілі праці позначається дуже істотно на всьому його господарстві. Класик муніципального управління Л. А. Велихов виділив такі основні групи: 1) міста суто економічні (господарсько продуктивні); 2) міста індустріальні, або промислово-фабричні, ремісничі, гірничозаводські; 3) міста торгівлі – зовнішньої торгівлі (міста-порти), внутрішньої торгівлі (міста-пристані і залізничні вузли); 4) торговельно-промислові міста; 5) міста особливого призначення (переважно споживчого типу): військове місто або місто-фортеця, місто винятково адміністративне, місто навчально-виховне, місто санаторне або курорт, «святе» місто або місто-храм [13, с. 88–89]. Однак ця класифікація є дещо застарілою, оскільки вона не враховує тенденцію до виконання містами комплексу функцій. Призначення ТОС визначає склад її конкурентних переваг, вибір стратегії формування іміджу, зміст програми маркетингу.

Важливою є виокремлення в складі ТОС територіальних одиниць зі спеціальним статусом, які утворюються для виконання специфічних або тимчасових функцій та завдань: гірські населені пункти, анклав, військові містечка, історичні місцевості, курорти, прикордонні території, території природно-заповідного фонду, території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, спеціальні (вільні) економічні зони, міста зі спеціальним статусом (міста Київ та Севастополь).

Комплексне дослідження інструментарію муніципального менеджменту дає підстави стверджувати, що не всі інструменти однаковою мірою можна застосувати для тієї чи іншої ТОС. Лише їх адекватне застосування може дати найкращий результат, що виявлятиметься в забезпеченні динамічного економічного зростання ТОС, що в свою чергу є необхідною умовою їх соціального розвитку. Розроблення методик застосування управлінських технологій до ТОС конкретних типів становитиме проблемне поле подальших наукових розвідок у сфері муніципального управління.

Література

1. Кузнецова О. В. *Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования* / О. В. Кузнецова. – М. : Изд-во ЛКИ, 2007. – 304 с.
2. Лексин В. Н. *Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития* / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : Изд-во ЛКИ, 2007. – 368 с.
3. Дорогунцов С. *Теорія розміщення продуктивних сил і регіональної економіки* / С. Дорогунцов, Я. Олійник, А. Степаненко. – К. : Стафед-2, 2001. – 144 с.
4. Адамов Б. І. *Економічна сутність міста і закономірності еволюції міських поселень* / Б. І. Адамов. – Донецьк : ІЕП НАН України, 1996. – 25 с.
5. *Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы : моногр. / [С. В. Богачев, М. В. Мельникова, А. А. Лукьянченко и др.] / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, 2006. – 381 с.*

6. Макашева З. М. Муниципальное управление (методологические основы) : учеб. пособ. [для студ. высш. уч. завед.] / З. М. Макашева, И. О. Калиникова. – М., 2001. – 51 с.
7. Система муниципального управления : учеб. [для студ. высш. уч. завед.] / под ред. В. Б. Зотова. – [3-е изд]. – СПб. : Питер, 2007. – 560 с.
8. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б. П. Андресюк. – К. : Стилос, 1997. – 232 с.
9. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : моногр. / О. В. Батанов. – К. : Ін-Юре, 2003. – 512 с.
10. Корнієнко М. Місцеве самоврядування / М. Корнієнко // Демократичні зошити. – Вип. 7. – 36 с.
11. Місцеве самоврядування: організація роботи сільського, селищного голови / за заг. ред. А. Чемериса. – Львів : Ліга-Прес, 1999. – 320 с.
12. Мельник А. Ф. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна. – К. : Знання, 2006. – 420 с.
13. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. – М. : Наука, 1996. – 480 с.