

4. Чумарин И. Г. Что такое кадровая безопасность компании? [Электронный ресурс] / Кадры предприятия. – 2003. – № 2. – Режим доступа: <http://www.bre.ru/security/20813.html>

**Алла МЕЛЬНИК**

Тернопільський національний економічний університет,  
м. Тернопіль

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ МЕНЕДЖМЕНТУ В ПРАКТИКУ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄДНАНИМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ**

Реформа децентралізації в Україні супроводжується становленням нового інституту в системі публічного управління – об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Об'єднання громад необхідне для концентрації людських, інфраструктурних, земельних ресурсів для підвищення потужності і спроможності нових адміністративних одиниць. В контексті підтримки цього процесу зроблено, робиться і передбачено зробити низку дій: виділення з державного бюджету спеціальної субвенції в розмірі 1 млрд. грн. (2016 р.), реалізація міжнародних донорських проектів, які містять конкретні суми допомоги від Євросоюзу (на створення ЦНАП, інфраструктуру, енергоспоживання тощо); передача бюджетів об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, формування системи дворівневого фінансування; передача ОТГ земель, що знаходяться в межах і поза межами населених пунктів, що забезпечить право на управління власними ресурсами; передача функцій архітектурно-будівельної інспекції тощо. На 2018 р. уряд розподілив між ОТГ 1,9 млрд. грн. інфраструктурної субвенції і змінив умови їх надання [1]. Фактично ОТГ починають володіти збільшеною ресурсною базою, отримують ряд преференцій, а відповідно і несуть більшу відповідальність за надання послуг. Тобто в Україні відбувається зміна типів адміністративної та бюджетної децентралізації: від делегування (передача деяких повноважень від центральних органів влади (ЦОВ) до органів місцевого самоврядування (ОМС), коли фінансування здійснюється державою через трансферти) до деволюції (коли ОМС відповідають за надання певних державних послуг і фінансують їх у межах такого фінансування з державного бюджету), до власне децентралізації (коли відбувається зосередження фінансових ресурсів на рівні ОМС для фінансування ними делегованих повноважень).

Попри незавершеність процесу, певні недоліки законодавства, стає очевидною необхідність ОМС нести відповідальність за економічний, соціальний розвиток ОТГ. Ефективність функціональної діяльності ОМС, успіх реформ залежить від володіння їх кадрового складу сучасними

технологіями муніципального менеджменту.

Досвід зарубіжних країн свідчить про їх багатоманітність, яку можна представити в рамках наступних складових: стратегічне управління та планування, маркетингові дослідження, муніципальна логістика, фінансовий менеджмент, ресурсний аналіз, управління ризиками, антикризове управління, муніципальне ціноутворення, управління муніципальними проектами, публічно-приватне партнерство.

Практика роботи об'єднаних територіальних громад засвідчує, що їх використання має обмежений, фрагментарний характер, що зумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами і вимагає ретельного аналізу за кожною складовою.

Так, зокрема, стратегічне управління як сукупність інструментів, підходів, принципів, процесу управління муніципальними утвореннями в умовах нестабільності і невизначеності [2] на сьогодні представлено в деяких ОТГ технологіями стратегічного планування, зокрема розробленими стратегіями. Аналіз свідчить, що зазвичай, це мінімалістські стратегії, зорієнтовані на ресурсні і економічні можливості громади. Найбільш поширеним інструментарієм формування стратегій є оцінка потенціалу (природо-ресурсного, виробничого, трудового) ОТГ, соціально-демографічної ситуації, стану розвитку виробничої і соціальної інфраструктури, опитування підприємців та старост сіл, що ввійшли в ОТГ, залучення консультантів з наукового середовища, використання SWOT-аналізу для виявлення сильних і слабких сторін, можливостей і загроз, визначення критичних питань, вироблення стратегічного бачення, стратегічних цілей. Проблема формування оперативних цілей та проектних листів по конкретних проектах пов'язана з непередбачуваністю ситуації у майбутньому, певною невизначеністю, не сформованістю кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, які чітко відповідають на тривалий період за їх реалізацію, що стає причиною в ряді випадків незавершеності стратегічних документів.

Однією з найпоширеніших технологій в практиці муніципального менеджменту зарубіжних країн є маркетингові дослідження, які забезпечують ресурсний аналіз, моніторинг соціально-економічного стану муніципального утворення, моніторинг конкуренції, оцінку конкурентоспроможності і конкурентних переваг адміністративної одиниці, здійснення зворотного зв'язку з населенням, комплексний маркетинговий аналіз муніципальних бізнес-проектів. В системі муніципальних маркетингових технологій товаром є ідея розміщення підприємства на даній території, споживачем – підприємець (інвестор), платою – майбутній ефект від залучення інвестицій на дану територію, продавцем – орган місцевого самоврядування. На сьогодні окремі елементи маркетингових досліджень ОТГ використовуються при формування стратегій розвитку і

підготовці муніципальних проектів. Повноцінні маркетингові дослідження та комплекс муніципального маркетингу, який би об'єднував моніторинг соціально-економічного розвитку, ресурсний аналіз, технології встановлення цін на муніципальні ресурси та просування проектів розвитку ОТГ, комунальної власності не використовуються.

Об'єктивна необхідність активізації економічного розвитку громад вимагає концентрації уваги суб'єктів управління ОТГ на таких складових маркетингових технологій як: виявлення територій, що пустують, оцінка виявлених територій за певними критеріями, сегментація територій громади і окремих населених пунктів (житлова, індустріальна, рекреаційна, відпочинкова зона, адміністративно-історичний центр), сегментація існуючих підприємств за певними ознаками, оцінка їх розміщення, вироблення рекомендацій до залучення підприємств і інвесторів у відповідні зони.

Долучення міжнародних коштів до підтримки реформи децентралізації викликало інтерес ОТГ до формування і реалізації різного роду муніципальних проектів. Проведене дослідження засвідчило проблему неготовності більшості ОМС до підготовки проектів, відсутність знань і умінь проектного менеджменту. Як мистецтво керівництва і координації ресурсів упродовж життєвого циклу проекту, воно вимагає здійснення низки специфічних робіт на різних фазах проекту (розроблення концепції проекту, розроблення проекту, реалізація проекту) та специфічних інструментів (моніторингу, маркетингу, моделювання, ресурсного, фінансового, функціонально-вартісного аналізу, оцінки і розподілу ризиків, сітьового планування). Брак фінансової та проектної кваліфікації службовців місцевого самоврядування вимагає: а) долучення фахівців з управління проектами; б) спеціальної підготовки персоналу ОМС громади через організацію семінарів, курсів підвищення кваліфікації з даної проблематики.

В умовах недостатності місцевих бюджетів для розв'язання проблем розвитку актуальною залишається проблема імплементації технологій публічно-приватного партнерства (ППП). На рівні територіальних громад (місцевому рівні) в Україні реалізовувались проекти у сфері збору, очищення та розподілу води, оброблення відходів, транспортування та постачання тепла. Загалом в країні реалізовувалось більше 200 концесійних договорів щодо комунального майна. Інституційними бар'єрами активізації PPP в ОТГ є: недостатня адаптація існуючого інституційного середовища до нових умов діяльності територіальних громад; невпевненість ОМС і приватного бізнесу у фінансових можливостях на тривалу перспективу; нерівноправність учасників PPP; невідпрацьованість методик розподілу ризиків; недостатність компетентності службовців місцевого самоврядування і представників бізнесу в управлінні реалізацією проектів PPP; розповсюджена практика зміни правил підприємницької діяльності; проблема довіри партнерів. Сучасні реалії вимагають усунення

зазначених бар'єрів, вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема визнання ОМС як повноправного учасника партнерства (трансформації інституту ДПП в ППП), розроблення ефективно-діючих гарантійних моделей щодо виконання зобов'язань за угодами партнерства загалом та щодо їх реалізації в умовах локальних кластерів.

Найбільш складною проблемою функціонування новостворених територіальних громад залишається невідповідність фінансових ресурсів переданим їм повноваженням. За період реформування власні ресурси місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд. грн. (2014 р.) до 98,2 млрд. грн. (2015 р.), до 146,6 млрд. грн. (2016 р.), до 170,7 млрд. грн. у 2017 р. [3]. В користь цього перенесла зміни податкова база ОТГ, більш стимулюючим став принцип бюджетного вирівнювання, більш ефективними стали трансферти з центру. Попри здійснені заходи з фіскальної та фінансової децентралізації сучасні ОТГ знаходяться в умовах ризику життєзабезпечення жителів територіальних громад. Нові умови вимагають імплементації технологій муніципального фінансового менеджменту, об'єктом якого є місцеві фінанси. Зазвичай у зарубіжній практиці вони об'єднують кошти місцевих бюджетів, муніципальні і державні цінні папери, що належать органу місцевого самоврядування, кошти муніципальних підприємств, залучені кошти (кредитні ресурси, кошти міжнародних фондів, муніципальні позики). В ряді зарубіжних країн має місце нерозвиненість місцевих бюджетів як елементів, що забезпечують значну самостійність в бюджетному плануванні і використання таких технологій муніципального фінансового менеджменту як: прогнозування, бюджетування, місцева позика, бюджетний і фінансовий аналіз, фінансовий контролінг і фінансове оздоровлення. Так, зокрема, бюджетування як технологія планування, обліку і контролю грошових потоків спрямовується на розв'язання таких важливих для розвитку муніципального утворення проблем як: виокремлення центрів фінансової відповідальності; встановлення ефективного контролю, формування оперативного обліку, узгодження роботи економічних і фінансових підрозділів ОМС, що на практиці проявляється як механізм балансування місцевого бюджету. Збереження практики залежності формування місцевих бюджетів від термінів розроблення і затвердження державного бюджету України створює (поряд з іншими причинами) рамкові обмеження для застосування технологій бюджетування в практику роботи фінансових відділів ОТГ.

Муніципальна позика як технологія залучення коштів (як правило для реалізації інвестиційних проектів) через випуск облігацій місцевої позики використовується часто муніципалітетами зарубіжних країн. В Україні це мало місце, але, переважно через негативні практики, не знайшло поширення. Реально для великих і середніх міст це могло б стати серйозним фінансовим підґрунтям для розв'язання проблем збору і

переробки сміття, розбудови соціальної інфраструктури, реконструкції об'єктів комунальної власності.

Такі технології муніципального фінансового менеджменту як бюджетний і фінансовий аналіз використовуються частково і обмежуються, як правило, читанням, вертикальним та горизонтальним аналізом бюджету. Натомість оцінка потенціалу бюджету, моніторинг стійкості фінансового стану підприємств на території територіальної громади не проводиться.

Застосування зазначених технологій фінансового менеджменту досі блокується: 1) не розробленістю методик щодо застосування зазначених складових муніципального фінансового менеджменту щодо ОТГ; 2) недостатньою фінансовою спроможністю бюджетів більшості ОТГ; 3) примусовим казначейським виконанням місцевих бюджетів; 4) нерозвиненістю муніципального кредитування; 5) проблемою упорядкування горизонтальних фінансових відносин між ОМС; 6) необізнаністю службовців місцевого самоврядування з технологіями муніципального фінансового менеджменту і зарубіжною практикою їх застосування; 7) неможливістю (через недоліки законодавства) наперед передбачати, наскільки закріплені за місцевими бюджетами доходи забезпечать потреби ОТГ.

Поза увагою практики на сьогодні залишаються такі технології муніципального менеджменту як муніципальна логістика, управління ризиками, антикризове управління, що, в першу чергу, обумовлено тривалою відсутністю або обмеженістю ОМС в управлінні економічним розвитком, їх низькою відповідальністю за неефективне використання економічної бази розвитку, домінуванням «моделі представництв» у відносинах «центр-місцевість». Натомість уже в даний час ОТГ як учасники ринку знаходяться і розвиваються в зоні багатьох ризиків: несприятливої ринкової кон'юнктури, курсового ризику, ризику постачальників (води, електроенергії тощо), отримання збитків через форс-мажорні обставини; ризику недооцінки конкурентних переваг сусідніх ОТГ, ризику неправильних управлінських рішень через непрофесіоналізм кадрів. Це вимагає застосування організаційних заходів попереджувального характеру, технологій страхування ризиків, механізму банкрутства щодо підприємств ЖКГ і ОТГ в цілому, що широко використовується у зарубіжній практиці (США). В умовах нестабільності народногосподарської кон'юнктури, політичної і соціальної ситуації актуалізується проблема впровадження технологій антикризового управління ОТГ, об'єктами якого можуть стати фінансовий стан ОМС, підприємств комунального сектору, підприємств ЖКГ, установ соціальної сфери, які можуть спровокувати, в першу чергу, бюджетний дефіцит в діяльності ОТГ, соціальну напруженість тощо. Технології антикризового управління зазвичай, як підтверджує зарубіжна практика, об'єднують запобіжні, реорганізаційні процедури, зовнішнє

управління муніципальним утворенням, санацію заборгованості з кредиторами, реструктуризацію платежів, що в сукупності дозволяє реалізувати перехід бюджетного дефіциту в бюджетний профіцит. Стосовно ОТГ (враховуючи сучасні кризові явища в їх розвитку) можуть бути розглянуті наступні інструменти антикризових технологій: збільшення місцевих податків і зборів; скорочення видатків бюджету шляхом оптимізації чисельності працівників бюджетних установ; перегляд договорів оренди; започаткування і реалізація програми приватизації комунального майна; реструктуризація муніципальної заборгованості; ліквідація збиткових комунальних підприємств тощо.

Резюмуючи зазначимо: а) без гнучкого використання інноваційних технологій муніципального менеджменту ОМС не зможуть забезпечити покладені на них повноваження щодо забезпечення сталого розвитку ОТГ; б) широкий спектр розглянутих вище технологій вимагає узгодженості між ними і системності у використанні; в) ефективність і результативність використання інноваційних технологій муніципального менеджменту в практиці ОТГ вимагає розвитку персоналу, зокрема службовців ОМС, через навчання за освітньо-професійними програмами «Публічне управління і адміністрування» та підвищення кваліфікації; г) до практичної реалізації поставлених завдань доцільним є залучення наукового середовища в частині розроблення методик та консультування.

#### **Список використаних джерел**

1. Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л., Дудкіна О. П. Муніципальний менеджмент: Навч. посіб./за ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання, 2006. – 420 с.
2. decentralization.gov.ua/news.
3. <https://www.prostir.ua/?news=bydzetna-detsentralizatsiya-realnyi-vpeyv-nafinance>.

**Петро МИКИТЮК**

Тернопільський національний економічний університет,  
м. Тернопіль

#### **УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ: ЕНЕРГЕТИЧНА ТА ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА**

Інституційні бар'єри розвитку інноваційної діяльності – це фактори, пов'язані з управлінням та регулюванням інноваційним процесом, які гальмують і перешкоджають створенню і впровадженню інновацій в господарську діяльність. Серед головних перешкод, що гальмують розвиток інноваційного бізнесу в Україні, є адміністративно-командні принципи, які залишаються домінуючими в системі державного регулювання. Неефективність регуляторної політики в сфері інновацій викликана