

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет економіки та управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

СЄРОКУРОВ Юрій Сергійович

**Впровадження інновацій в управлінську
діяльність організації**

спеціальність: 073 - Менеджмент

освітньо-професійна програма - Менеджмент

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи
МЕНм-21
Ю. С. Серокуров

Науковий керівник:
к.г.н., доцент, З. М. Пушкар

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ **М. М. Шкільняк**

ТЕРНОПІЛЬ - 2023

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ В УПРАВЛІНСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- 1.1. Управлінська діяльність органу місцевого самоврядування як об'єкт впровадження інновацій
 - 1.2. Механізм впровадження інновацій в управлінську діяльність органу місцевого самоврядування
- Висновки до розділу 1

РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ В УПРАВЛІНСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

- 2.1. Оцінка інституційного забезпечення впровадження інновацій в управлінську діяльність досліджуваного органу місцевого самоврядування
 - 2.2. Аналіз основних сфер впровадження інновацій в управлінську діяльність досліджуваного органу місцевого самоврядування
 - 2.3. Бар'єри впровадження інновацій в управлінську діяльність досліджуваного органу місцевого самоврядування
- Висновки до розділу 2

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ В УПРАВЛІНСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- 3.1. Впровадження сучасних технологій організації управлінської праці в органі місцевого самоврядування
 - 3.2. Використання елементів менеджменту в управлінській діяльності органу місцевого самоврядування в контексті її інноватизації
- Висновки до розділу 3

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Управлінська діяльність є важливою сферою впровадження інновацій, оскільки від її ефективності великою мірою залежить розвиток об'єкта управління. Сутність цих інновацій полягає в обов'язкових змінах або вдосконаленні цієї діяльності, що диктуються умовами сьогодення. Потреби в таких змінах найбільше заявляють про себе у кризові періоди, коли суб'єкти управління не можуть забезпечити ефективності управлінського впливу, не встигаючи адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин. Як свідчить вітчизняна та зарубіжна практика, особливе значення для ефективної управлінської діяльності має впровадження інновацій в діяльність місцевих органів управління, які діють в межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць — органів місцевого самоврядування.

Загальні особливості управлінської діяльності органів місцевого самоврядування є предметом дослідження вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема, В.Б. Авер'янова, С.С. Алексеєва, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьєва, Д.Н. Бахраха, І.Л. Бачило, І.П. Бутка, А.С. Васильєва, Ю.М. Козлова, В.Я. Малиновського, А.Ф.Мельник, Г.Л.Монастирського, В.П. Петкова, В.Ф. Погорілка, Ю.А. Тихомирова, Ю.М. Тодики, В.В. Цветкова тощо.

Метою роботи є розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення процесу впровадження інновацій в діяльність органу місцевого самоврядування.

Завдання дослідження:

- дослідження управлінської діяльності органу місцевого самоврядування як об'єкт впровадження інновацій;
- обґрунтування механізму впровадження інновацій в управлінську діяльність органу місцевого самоврядування;
- здійснення аналізу нормативно-правової бази впровадження інновацій в управлінську діяльність органу місцевого самоврядування;

- проведення оцінки інституційного забезпечення впровадження інновацій в управлінську діяльність досліджуваного органу місцевого самоврядування;
- здійснення аналізу основних сфер впровадження інновацій в управлінську діяльність досліджуваного органу місцевого самоврядування;
- визначення бар'єрів впровадження інновацій в управлінську діяльність досліджуваного органу місцевого самоврядування;
- розроблення пропозицій щодо впровадження сучасних технологій організації управлінської праці в органі місцевого самоврядування;
- обґрунтування напрямків формування ділового офісу міської ради як чиннику підвищення ефективності її управлінської діяльності;
- вивчення можливості використання елементів менеджменту в управлінській діяльності органу місцевого самоврядування в контексті її інноватизації.

Об'єктом дослідження є управлінська діяльність органу місцевого самоврядування, зокрема Тернопільської міської ради.

Предметом дослідження є механізм впровадження інновацій в діяльність Тернопільської міської ради.

Методологічною основою роботи є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, що ґрунтуються на принципах всебічного та об'єктивного аналізу суспільних явищ адміністративно-правового характеру, яким є управління на місцевому рівні. Буде використано як загальні, так і спеціальні наукові методи дослідження, зокрема формально-логічний, статистичний методи, у тому числі метод аналізу й синтезу, функціональний, порівняльно-правовий, аналізу документів. За допомогою методів аналізу і синтезу, аналізу документів та функціонального буде досліджено специфіку діяльності органів місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані:

– у науково–дослідній сфері - висновки та рекомендації, викладені в роботі, можуть стати основою для подальших наукових досліджень та дискусій в галузі теорії управління з питань впровадження інновацій в діяльність органів місцевого самоврядування;

– в управлінській діяльності – практична значимість результатів дослідження може бути використана в роботі Збараської міської ради, ці результати можуть бути використані також під час розробки методичних рекомендацій для працівників органів місцевого самоврядування.

Інформаційно-нормативною основою роботи є Конституція України, чинні законодавчі акти та інші нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування. Інформаційну базу дослідження становлять актуальні джерела публіцистики, які стосуються проблем діяльності органів місцевого самоврядування, статистичні матеріали, методичні документи Збараської міської ради, ресурси мережі Інтернет.

Результати роботи апробовані в 2023 року на загальноуніверситетській студентській конференції «Формування особливості майбутнього вченого, фахівця високої кваліфікації» та опубліковані в збірнику наукових праць слухачів магістратури «Актуальні проблеми державної служби та адміністративного менеджменту». Тернопіль: ЗУНУ, 2023.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ В УПРАВЛІНСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Управлінська діяльність органу місцевого самоврядування як об'єкт впровадження інновацій

Сучасна соціально-економічна реальність є джерелом багатьох викликів для теорії та практики менеджменту. Як зазначає П.Ф. Друкер [20], організації борються з необхідністю часто радикально змінювати свої принципи діяльності. Бізнес, неурядові організації та державні установи відрізняються за своїми місіями, цілями та принципами діяльності. Однак немає жодних сумнівів, що всі вони працюють під зростаючим тиском з метою підвищення ефективності. Звісно, цей постулат стосується і суб'єктів державного сектору, які, як і інші організації, шукають нові моделі управління. Особливу роль у публічному секторі відіграє місцеве самоврядування, створене для управління розвитком громад. В Україні основи його функціонування були визначені в результаті реформ, які уточнили як сферу діяльності місцевого самоврядування, так і принципи фінансування [18]. Як наслідок, місцеве самоврядування тепер має значний фінансовий потенціал для реалізації ефективних стратегій розвитку.

Сутність самоврядування найяскравіше проявляється на рівні місцевого самоврядування, тобто на рівні муніципалітетів і районів. Тут найбільш чітко простежується децентралізація державного управління на основі принципу субсидіарності [19] та фінансової автономії [21]. Існує також чіткий прямий зв'язок між ефективністю управління та якістю отриманих результатів і задоволеністю різних груп стейкхолдерів [40]. Це зумовлює необхідність ринкової орієнтації організацій місцевого самоврядування. Цим вони суттєво відрізняються від інших суб'єктів державного сектору, які менше зазнають такого тиску. Крім того, діяльність органів місцевого самоврядування відносно більшою мірою

ґрунтується на прагматичних міркуваннях, що сприяє впровадженню сучасних методів, які дозволяють удосконалювати управлінський процес.

Ситуація, в якій зараз перебувають органи місцевого самоврядування в Україні, є надзвичайно цікавою з пізнавальної точки зору. Це пов'язано з тим, що вона є складною як з точки зору перебігу самого процесу управління, факторів, що його визначають, так і з інтерпретацією його бажаних. Складність ситуації посилюється триваючим дискурсом про основи системи місцевого самоврядування - принципи її функціонування та роль у. Вона включає питання правового, політичного, а також управлінського характеру. Питання врядування є не менш важливим, ніж два інших виміри розгляду. Адже важко уявити сучасну демократичну державу без добре функціонуючих структур територіального управління (особливо місцевого), які є ключовим елементом інституційної підтримки громадянського суспільства [21]. Тому необхідно як зараз, так і в майбутньому ініціювати наукову діяльність, спрямовану на пошук інноваційних концепцій управління організаціями місцевого самоврядування [18] з метою досягнення бажаної ефективності здійснюваної ними діяльності.

Питання ефективності сьогодні розробляється в рамках напряму публічного менеджменту [5]. Витоки цієї концепції, що сягають середини ХХ століття, пов'язані із запереченням обґрунтованості панівного на той час адміністративістського погляду на суб'єктів державного сектору, що базувався на припущеннях про ідеальну бюрократію. Це було пов'язано з поступовою зміною розуміння ролі публічного сектору в суспільстві та економіці. У літературі питання публічного управління розвивається з початку 21 століття. Цей процес настільки динамічний, що можна навіть говорити про появу окремої субдисципліни в межах управлінських наук. Основними теоріями, які складають обговорювану течію публічного менеджменту, є New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG), а також новітня концепція неовеберіанського адміністрування 2.0 (NWS - neo-Weberian state).

Усі вищезгадані течії наголошують на необхідності забезпечення гнучкості суб'єктів державного сектору, хоча й підходять до цього питання по-різному.

Згідно з НППМ, ефективність може бути досягнута шляхом впровадження сучасних методів і прийомів управління (в тому числі їх запозичення з приватного сектору), а також вимірювання отриманих результатів у контексті поставлених цілей і понесених витрат. Новіші концепції, такі як НСД та НСВ, вказують на те, що рішення, які використовуються в організаціях державного сектору, а отже, і в органах місцевого самоврядування, не можуть бути копією інструментів, що застосовуються підприємствами. Адже специфіка їхньої роботи суттєво відрізняється, що зумовлено як місією публічного сектору, так і характером та способом виробництва вартості. В умовах громадянського суспільства вона створюється в складних організаційних мережах, спільно створених суб'єктами державного сектору разом з різними типами стейкхолдерів. Ці мережі виконують як легітимізуючу, так і продукуючу функцію по відношенню до суспільної цінності. Адже параметри, що визначають її якість, уточнюються саме в рамках взаємодії зі стейкхолдерами, доповнюючи законодавчо визначені сфери діяльності різних типів суб'єктів публічного сектору. Стейкхолдери також беруть участь у процесі створення цінності в різних формах, наприклад, як субпідрядники або постачальники. Здатність створювати суспільну цінність значною мірою визначається операційною ефективністю органу місцевого самоврядування.

Дослідження гнучкості, що проводяться в рамках публічного менеджменту, стосуються кількох аспектів. По-перше, аналізується проблема вимірювання ефективності та фактори, що визначають її рівень. Дедалі більше уваги приділяється також аспекту операційної ефективності при наданні публічних послуг. У свою чергу, в дещо ширшому контексті, із застосуванням системного підходу, аналізується питання забезпечення інституційної ефективності. У розвиток цієї проблематики розглянуто детермінанти впровадження різних типів інструментів, спрямованих на забезпечення гнучкості. Вони можуть бути обов'язковими (використання яких передбачено законодавством) або факультативними (використання яких не є обов'язковим і залежить від рішення керівників конкретного суб'єкта державного сектору). До першої групи можна

віднести управлінський контроль або внутрішній аудит. Друга група, з іншого боку, включає окремі інструменти стратегічного управління, управління процесами, включаючи системне управління якістю та ошадливе управління, проектний підхід та контролінг.

Ефективність суб'єктів державного сектору, в тому числі органів місцевого самоврядування, також вивчається в контексті управління ресурсами. Тут важливий напрям досліджень пов'язаний з управлінням державними фінансами, у тому числі з бюджетуванням за результатами діяльності. Дедалі більше уваги приділяється ролі людських ресурсів, людського та соціального капіталу. Хоча юридично-адміністративна перспектива, пов'язана з принципами відбору та функціонування корпусу державних службовців, все ще дуже помітна в дослідженнях цього типу організацій, сьогодні необхідно значно більшою мірою брати до уваги питання, що стосуються розвитку їхніх компетенцій та активізації працівників. Необхідно також визначити принципи управління знаннями, інформаційними потоками та комунікаціями. Вищезгадані виміри управління матеріальними та нематеріальними ресурсами також визначаються якістю місцевого лідерства.

Варто підкреслити, що організації місцевого самоврядування мають досить специфічну місію, важливим елементом якої є відповідальність за розвиток місцевих територіальних одиниць (муніципалітетів і районів). Ця роль підкреслюється, зокрема, у дослідженнях впливу інституційних чинників на соціально-економічний розвиток. Тому слід припустити, що вплив на соціально-економічний розвиток місцевих територіальних одиниць є похідним від ефективності організації місцевого самоврядування. Вони спостерігаються, зокрема, у формі розвитку місцевих громад та розвитку економіки, наприклад, туризму, підприємництва або внутрішніх та іноземних інвестицій .

Попередній огляд літератури дозволяє звернути увагу на значну складність питання ефективності організації місцевого самоврядування. Для її пояснення необхідно використовувати не лише здобутки публічного менеджменту, але й інших управлінських течій. Більше того, специфіка ефектів, які дає такий тип

організації у вимірі місцевого розвитку, вказує на необхідність звернення до здобутків теорії регіонального розвитку. Таким чином, можна зробити висновок, що наявні в літературі спроби проаналізувати досліджуване явище є недостатніми. Тому можна говорити про існування когнітивної прогалини, пов'язаної з неповним поясненням питання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Вона має кілька вимірів. По-перше, варто підкреслити, що в дискусіях, які ведуться в рамках публічного менеджменту, часто звертається увага на загальні питання, пов'язані з функціонуванням публічного сектору, або на конкретні питання, що стосуються окремих проявів ефективної діяльності. З іншого боку, спроби сформулювати цілісні концепції управління для організацій певного типу, в тому числі для органів місцевого самоврядування, є відносно рідкісними. Деякі з небагатьох пропозицій стосуються управління процесами (наприклад, модель PRI). Однак слід зазначити, що процесний підхід не є достатнім для повного пояснення принципів діяльності органів місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що сьогодні спостерігається розвинений процес проектування. Тим часом у літературі переважає дихотомічний або навіть взаємозамінний погляд на ці два виміри діяльності, а саме на процес і дизайн. Відносно рідко наголошується на необхідності їх інтеграції та синергетичному потенціалі, що випливає з цього, тим більше в контексті організації місцевого самоврядування. Важливо також, що питання ефективності діяльності досліджуваних суб'єктів найчастіше аналізується без будь-яких спроб перевірити ефекти від вжитих заходів. Між тим, організації місцевого самоврядування виконують свої функції на благо свого оточення - громади, району. Саме в ефектах, досягнутих у сфері місцевого розвитку, слід шукати виправдання спробам підвищити ефективність діяльності відповідних суб'єктів. Однак ці явища аналізуються окремо. Організаційна ефективність вивчається в рамках науки управління, тоді як соціально-економічний розвиток - в рамках теорії регіонального розвитку (тобто в рамках економічної науки).

Виявлена когнітивна прогалина обґрунтовує спробу сформулювати концепцію такого підходу організацій місцевого самоврядування, який

забезпечить досягнення такими суб'єктами високого рівня ефективності і, як наслідок, можливість позитивного впливу на місцевий розвиток. Такі теоретико-методологічні конструкції представлені в управлінських науках у вигляді загальних підходів - орієнтирів, а потім деталізуються до рівня методів і прийомів управління. Однією з можливих орієнтацій, яка може бути прийнята досліджуваними організаціями, є процесна (процесна) орієнтація. Однак необхідність врахування феномену проектування скоріше вказує на правомірність прийняття організаціями місцевого самоврядування процесно-проектної орієнтації.

1.2. Механізм впровадження інновацій в управлінську діяльність органу місцевого самоврядування

Сьогодні органи місцевого самоврядування, як і публічний сектор в цілому, динамічно змінюють свої підходи до управління. Це проявляється у впровадженні різного роду системних рішень, спрямованих на забезпечення ефективності. Вони підтримують фінансовий менеджмент, постановку цілей і виконання завдань, процес нагляду тощо. До них належать: управлінський контроль, внутрішній контроль, внутрішній аудит, багаторічні фінансові прогнози, програмно-цільове бюджетування або бюджетування за участі громадськості. Деякі з них є обов'язковими, встановленими законом, тоді як інші є результатом ініціативи відповідної організації. Вони можуть підтримувати процесно-проектну орієнтацію, створюючи разом з іншими впровадженими методами цілісну систему управління як на стратегічному, так і на операційному рівнях.

Першим з інструментів управлінської підтримки, який ми розглядаємо тут, є управлінський контроль.

В органах місцевої влади управлінський контроль є відповідальністю керівників - мера, міського голови або голови району. Це так званий контроль II рівня, який охоплює орган місцевого самоврядування. Водночас вони також здійснюють управлінський контроль I рівня, який охоплює апарат органу

місцевого самоврядування. Звичайно, контроль I рівня здійснюють і керівники структурних підрозділів, створених у межах органу місцевого самоврядування.

Управлінський контроль посилається на науку і практичний досвід кібернетики, внутрішнього контролю, управління ризиками, теорії агентств, ситуаційного або системного підходу. Таким чином, це комплексний підхід, орієнтований на побудову принципів організаційного управління в системний спосіб і адаптований до внутрішніх і зовнішніх умов, в яких перебуває організація. Належним чином впроваджений управлінський контроль є інструментом, який дозволяє належним чином організувати наглядний процес, забезпечуючи управлінську інформаційну систему. Він також допомагає у процесі виявлення та управління ризиками, що трансформується у внутрішній контроль та внутрішній аудит. Таким чином, він покращує визначення цілей, підтримує їх розподіл і моніторинг рівня досягнення [8]. Таким чином, управлінський контроль лежить в основі чіткої системи взаємовідносин між людьми, які складають організацію, а також механізмів участі у досягненні цілей. Як правило, це також гнучка система, яку слід послідовно адаптувати до поточних викликів, з якими стикається організація [6].

У літературі управлінський контроль пов'язують з процесом управління, трактуючи його ширше, ніж у класичному розумінні функції контролю [12]. Таким чином, він повинен виражатися у прийнятті такої комплексної моделі управління, яка забезпечує досягнення організацією прийнятих параметрів ефективної та юридично і етично обґрунтованої діяльності. У вимірі планування управлінський контроль проявляється насамперед у здатності визначати цілі на основі правильно діагностованої початкової ситуації в організації. В організаційному вимірі, з іншого боку, він являє собою здатність надавати ресурси в кількості та конфігурації, що відповідають рівню складності цілей і трудомісткості завдань, які з них випливають. У випадку мотивації управлінський контроль передбачає, серед іншого, визначення пріоритетності цілей, заохочення до їх досягнення та постійний нагляд за виконанням пов'язаних з ними завдань. Функція контролю, з іншого боку, означає порівняння досягнутого стану з

прийнятими планами. Особливо важливими з точки зору управлінського контролю є функції планування та контролю [18], що означає його прямий зв'язок з внутрішнім контролем та внутрішнім аудитом.

При визначенні умов управлінського контролю звертається увага на роль таких стратегічних ресурсів державних організацій, як: організаційна культура, компетенції та ставлення людей, операційна ефективність та функціонування систем [8]. Таким чином, система управлінського контролю повинна враховувати кілька елементів: стратегічний вимір (місія, бачення, стратегія), операційний вимір (план дій, операційні процеси, результати процесів), наглядовий вимір (управління ризиками, контроль, внутрішній аудит), соціальний вимір (організація роботи, організаційна культура, компетенції та ставлення) і фінансовий та інфраструктурний вимір (витрати, ліквідність, ефективність та управління активами). Варто підкреслити, що всі інструменти, розглянуті в цьому підрозділі, підтримують процес управлінського контролю. Внутрішній контроль і внутрішній аудит, безумовно, мають особливе значення [11]. Системи управління якістю, інструменти фінансового менеджменту та інші методи, що підтримують процес управління, також є дуже корисними.

Однією з важливих умов забезпечення управлінського контролю є ефективна система внутрішнього контролю [12]. Реалізація функції контролю насамперед спрямована на ідентифікацію та оцінку фактичних параметрів у контексті раніше прийнятих припущень [6]. Відповідно до COSO, внутрішній контроль розуміється як процес, що забезпечує обґрунтовану впевненість у досягненні цілей з точки зору: ефективності та результативності операцій, достовірності фінансової звітності, дотримання законодавства та інших нормативних актів [7]. Розвиваючи його та адаптуючи до специфіки державних установ, INTOSAI визначає внутрішній контроль як забезпечення: обґрунтованого, етичного, економічного, ефективного та результативного виконання операцій; відповідальності та підзвітності; дотримання законів і нормативних актів; запобігання марному витрачання ресурсів [56].

Слід підкреслити, що існує багато потенційних механізмів, які можуть бути використані для здійснення управлінського контролю. Так, можна виокремити такі види контролю: рутинний, експертний, метод проб і помилок, інтуїтивний, заснований на судженнях, політичний. Їх використання залежить від можливості чіткого визначення цілей, вимірювання отриманих результатів, доступу до ефектів управлінського контролю та повторюваності вжитих дій. Останні два види контролю можливі на рівні керівництва організації, тоді як рутинний та експертний контроль - переважно на операційному рівні. Інші два види контролю можуть бути корисними на будь-якому з рівнів прийняття рішень.

Описані вище механізми мають місце в конкретній організаційній структурі контролю, в якій можна виділити самоконтроль, функціональний та інституційний виміри. Самоконтроль є фундаментальним процесом у всій системі внутрішнього контролю, необхідним на кожному робочому місці. Він полягає в тому, що окремі працівники контролюють правильність діяльності, яку вони здійснюють. Функціональний контроль, з іншого боку, реалізується на рівні керівних посад як частина нагляду за підлеглими працівниками. Інституційний вимір контролю також відіграє важливу роль у місцевому самоврядуванні. Це пов'язано з тим, що в організаційних системах місцевого самоврядування можна виокремити як осередки, так і організаційні одиниці, завданням яких є здійснення контрольної діяльності. У випадку, коли контроль здійснюється в певній організації окремим підрозділом у її структурі, інституційний контроль є елементом внутрішнього контролю. Також можна говорити про зовнішній інституційний контроль. Він може здійснюватися спеціалізованим контрольним підрозділом апарату по відношенню до структурних підрозділів, окремим структурним підрозділом по відношенню до інших структурних підрозділів або зовнішнім органом, уповноваженим контролювати діяльність органу місцевого самоврядування (наприклад, РІО, НІК). Представлена багаторівнева система контролю слугує не лише для виявлення відхилень від плану та дотримання законодавства. Вона також відіграє важливу роль у процесі організаційного

вдосконалення, дозволяючи виявити сфери марнотратства і, таким чином, досягти вищого рівня ефективності.

Внутрішній аудит відіграє аналогічну роль у забезпеченні належного управлінського контролю. Внутрішній аудит - це діяльність, орієнтована на створення доданої вартості, яка полягає в незалежній, об'єктивній, систематичній та структурованій оцінці операційної діяльності організації, зокрема, управління ризиками, контролю та організаційного управління [12].

Функціонування внутрішнього аудиту можна проаналізувати на основі багатьох теорій, серед яких: агентська теорія, теорія трансакційних витрат, теорія прав власності, теорія інституційного ізоморфізму, кібернетика та автопоетичні соціальні системи. Дійсно, внутрішній аудит забезпечує нагляд з боку керівництва організації, додану вартість шляхом мінімізації трансакційних витрат, а також зниження рівня неефективного управління та зловживань ресурсами організації. Крім того, розвиток системи внутрішнього аудиту, як і інших систем, передбачає як процес імітації існуючих рішень, так і їх самостійне створення в організації.

У практиці місцевого самоврядування викликом є необхідність узгодження системного дуалізму контрольних служб, що передбачає співіснування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту [2]. Однак варто підкреслити, що завданнями внутрішнього аудиту є моніторинг та оцінка системи внутрішнього контролю та ефективності впроваджених контрольних механізмів. Тому слід визнати його первинність над внутрішнім контролем. Крім того, між контролем і аудитом можна виявити багато відмінностей, пов'язаних з цілями, сферою діяльності, місцем в організації або залученими особами [8]. Фактично, контроль є невід'ємною частиною управління, спрямованою на виявлення відхилень від прийнятих припущень і, таким чином, на підтримку реалізації прийнятих цілей. Тому його не можна відокремити від управління. Він здійснюється на постійній основі працівниками, керівниками різних рівнів, а також систематично спеціалізованими контрольними підрозділами (інституційний внутрішній контроль). Важливою особливістю внутрішнього аудиту є його незалежність у функціональному та організаційному плані. Це означає необхідність усунення

обставин, які могли б вплинути на перебіг аудиторських процесів та висновки аудитора [Chojna-Duch 2012]. Таким чином, аудит - це процес, який відбувається паралельно з процесом управління і, таким чином, дозволяє його вдосконалити.

Частина інструментів системи пов'язана з управлінням фінансами. Першим з них є багаторічний фінансовий прогноз (БФП). Багаторічний фінансовий прогноз базується на планах реалізації різних типів проектів. Таким чином, він запроваджує деякі елементи планування на основі цілей і завдань, що є основою програмно-цільового методу бюджетування. Таким чином, він пов'язаний з іншим системним інструментом, важливим з точки зору інтеграції управління процесами та проектами, а саме з бюджетом, орієнтованим на виконання завдань. Наразі застосування програмно-цільового методу є обов'язковим на рівні державного бюджету. Для органів місцевого самоврядування цей інструмент є необов'язковим, хоча він набуває все більшої популярності через свою управлінську корисність [13].

Бюджет виконання може сприяти підвищенню ефективності управління в державному секторі, забезпечуючи орієнтацію на результат і надаючи широкий спектр управлінської інформації. Однак вирішальне значення для належного функціонування бюджету ефективності має визначення мети та методів вимірювання ступеня досягнення цілей і витрат на виконання завдань. Як цільовий рівень показників, так і ефективність їх досягнення, очевидно, потребують контролю з боку внутрішніх служб, а також представників різних груп стейкхолдерів. Через відсутність нормативного регулювання у цій сфері органи місцевого самоврядування можуть застосовувати різноманітні рішення. Однак важливо зберегти сутність бюджету ефективності, що базується на принципах прозорості, багаторічності, ефективності та консолідації.

Належним чином впроваджений бюджет підтримує систему управлінського контролю, надаючи велику кількість даних, необхідних для управлінської інформаційної системи. Найважливішими з них є 1) визначення завдань і ступеня їх виконання, 2) точне планування і моніторинг розподілу ресурсів за завданнями, 3) точне планування і моніторинг витрат на виконання завдань, 4) визначення

ефектів від виконання завдань, 5) розрахунок витрат на досягнення певних ефектів. Таким чином, можна раціоналізувати процеси прийняття рішень як на етапі ініціювання та планування завдань, так і на етапі їх виконання [16]. Крім того, зібрана інформація допомагає вчитися і вдосконалювати організацію на основі висновків аудиту ефективності після виконання завдань [1]. Таким чином, бюджет ефективності є парадигмою для ефективного управління процесами та проектами в органах місцевого самоврядування [12].

У середовищі, яке не пристосоване до зрілої дискусії на прозорих засадах, програмно-цільове бюджетування може також генерувати ризик негативних явищ. Йдеться, зокрема, про лицемірство у звітах про результати та витрати на їх досягнення. Застосування програмно-цільового методу бюджетування також вимагає значного втручання в систему бухгалтерського обліку. Для того, щоб вона виконувала свої завдання, вона повинна базуватися на правильно підібраних методах вимірювання як результатів, так і витрат на їх досягнення. Тим часом, існуючі правові рішення не сприяють такому підходу. Труднощі виникають як через касовий метод, прийнятий для бюджетного обліку, так і через потенційну необхідність інтегрувати бюджетні класифікації та класифікації, що базуються на видах діяльності, в узгоджену систему рахунків. Усвідомлюючи існуючі труднощі, слід, тим не менш, підкреслити, що бюджет ефективності є одним з найважливіших інструментів з точки зору нового державного управління. Тому еволюція всього державного сектору, включаючи місцеве самоврядування, до систем бюджетування, орієнтованого на результат, є необхідністю.

Підкреслюється, що програмно-цільовий бюджет має бути інструментом комунікації з навколишнім середовищем, підтримувати дискусію про пріоритети діяльності громадських організацій та представляти зобов'язання перед громадянами. Впроваджуючи бюджет ефективності, варто пам'ятати, що однією з важливих його вимог є необхідність врахування потреб стейкхолдерів та вимог конкурентного середовища [8]. Тільки на цій основі можна правильно визначити систему управлінських завдань, що стоять перед органом місцевого самоврядування та організаціями, які входять до його складу. Тому підготовці

бюджету має передувати глибокий аналіз і розуміння умов функціонування територіальної одиниці та визначення пріоритетів. Чіткість зв'язків між очікуваннями зацікавлених сторін, цілями управління, завданнями та витратами на їх виконання забезпечує основу для досягнення консенсусу, що базується на максимально прозорому та об'єктивному аналізі ситуації [39].

Наслідком такого відкритого підходу є включення зовнішніх стейкхолдерів у процес прийняття рішень щодо детальних напрямів державних витрат. Наразі найсучаснішою формою реалізації такої філософії є ще один інструмент фінансового менеджменту в ТГУ, який називають громадським (партиципаторним) бюджетом [16]. Його можна розуміти як певну відокремлену частину бюджету територіальної одиниці у видатковій частині, розподіл якої визначається безпосередньо громадянами та громадськими організаціями, що їх представляють. У органах місцевого самоврядування цей інструмент набуває все більшої популярності [15]. Однак варто підкреслити, що в чинній правовій системі немає нормативно-правових актів, які б безпосередньо стосувалися програмно-цільового методу [8]. Тому практика у цій сфері ґрунтується на поширенні вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Поняття громадського бюджету стосується не стільки фінансового плану в прямому сенсі, скільки збагачувального процесу узгодження частини бюджетних видатків територіальної одиниці через консультації з громадськістю [21]. Тому особливо важливо правильно провести всю процедуру узгодження з зацікавленими сторонами. По-перше, необхідно визначити, яка частка загальних видатків підлягає безпосередньому обговоренню з громадськістю. Далі необхідно запустити процес визначення цілей і завдань, які підлягатимуть безпосередньому громадському обговоренню. Тут різні групи зацікавлених сторін можуть вербалізувати свої очікування щодо сфери діяльності місцевої влади. На цій основі, після формальної та юридичної перевірки муніципальною адміністрацією, закритий каталог проектів має бути підданий демократичному оцінюванню (наприклад, шляхом голосування). Завдання, які отримали найбільшу підтримку громадськості, мають бути обов'язково включені до бюджетної резолюції та

реалізовані під безпосереднім громадським контролем. Таким чином, застосування партиципаторного бюджетування вимагає дотримання кількох умов: 1) відбувається публічне обговорення бюджету, 2) бюджет участі виокремлюється на рівні всього територіального самоврядування, 3) дотримуються рішення мешканців щодо напрямів витрачання коштів та враховуються досягнуті ефекти, 4) забезпечується участь мешканців у процесі прийняття рішень щодо формування видатків у довгостроковій перспективі, у наступних бюджетних роках. До вищезазначених ознак бюджету участі варто також додати масштабність витрачання публічних коштів у програмно-цільовій формулі бюджету.

Аналізуючи можливості впровадження громадського бюджету в органах місцевого самоврядування, варто звернути увагу на певні обмеження щодо кола завдань, які можуть бути ним охоплені [31]. Правила фінансування та обмеження свободи витрачання коштів виключають можливість застосування процедури громадського бюджету до замовних завдань та суттєво обмежують власні обов'язкові завдання. Деяко більшу свободу органи місцевого самоврядування мають щодо необов'язкових власних завдань. Тут є можливість започаткувати участь громадськості в процесі узгодження напрямів витрачання публічних коштів. Аналіз проблем, пов'язаних із запровадженням партиципаторних бюджетів у Україні, дозволяє зробити висновок, що [5]: 1) їхня частка в загальному обсязі бюджетів є незначною, 2) домінує модель, в якій роль громадян зводиться до вибору завдань, без впливу на перебіг процедури узгодження, 3) критерії перевірки поданих мешканцями пропозицій є нечіткими, виходять за межі формально-юридичної оцінки, 4) порушуються принципи обов'язковості внесення проголосованих проектів до бюджетної резолюції, 5) участь громадян в оцінці напрямів витрачання коштів є обмеженою.

Бюджет участі є додатковим інструментом до багаторічного фінансового прогнозу та програмно-цільового бюджету. Проекти, які проходять безпосередню громадську експертизу, фактично є частиною певної проєкції майбутнього, яка має бути закладена в довгострокові плани дій органів місцевого самоврядування.

Крім того, на публічні консультації виносяться конкретні проекти, спрямовані на досягнення конкретних цілей. Їх планування та реалізація з метою безпосередньої участі громадськості вимагає прозорості, що якраз і забезпечує програмно-цільовий метод бюджетування. Однак, перш за все, громадський бюджет є формою партисипативного співуправління, що матеріалізує ідею самоврядування та громадянського суспільства. Це, безсумнівно, має позитивний вплив як на легітимність місцевої влади, так і на кращу комунікацію між нею та громадянами. Таким чином, це інструмент, який є частиною змін у державному секторі, що впливають з концепції публічного управління.

Усі інструменти, представлені в цьому підрозділі, спрямовані на забезпечення ефективності організації місцевого самоврядування. Вони мають гарантувати 1) системний підхід до проблеми ефективності в масштабі всієї організації, 2) прозорість процесу прийняття рішень та політичну підзвітність, 3) адекватну управлінську інформацію, 4) всебічне виявлення очікувань зацікавлених сторін та їх врахування в процесі прийняття рішень, 5) реалістичне управління ризиками, 6) постійне вдосконалення організації, 7) привабливе середовище для роботи та розвитку, яке мотивує працівників до творчості та відданості справі. Обговорювані інструменти значною мірою доповнюють один одного. Однак головна проблема полягає у відсутності методичного підходу, який би забезпечив їх використання як частини інтегрованої системи, узгодженої з точки зору процедур, методів і прийомів управління та ІТ-інструментів. Відсутність узгодженості в цій сфері може не тільки багаторазово збільшити енерговитрати на їх утримання, а й суттєво обмежити можливість досягнення позитивних ефектів, не кажучи вже про відсутність синергії. Створюючи передумови процесно-проектної орієнтації, організації місцевого самоврядування повинні враховувати цей аспект. Необхідно забезпечити стандартизацію діяльності, щоб зменшити бюрократичний тягар, пов'язаний з підтримкою та вдосконаленням окремих інструментів. Вони також повинні бути пов'язані між собою таким чином, щоб їхні ефекти доповнювали один одного, створюючи цілісну систему управління.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ В УПРАВЛІНСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ ТЕРНОПЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

2.1. Оцінка інституційного забезпечення впровадження інновацій в управлінську діяльність досліджуваного органу місцевого самоврядування

Зростаючі вимоги до професіоналізації управлінського процесу в публічному секторі супроводжуються розвитком теорії публічного управління. Вона є компіляцією досягнень багатьох наукових дисциплін, зокрема науки управління та адміністративної науки. Вона враховує специфіку та умови діяльності суб'єктів публічного сектору. Теоретичні міркування та дослідження, що проводяться в цій сфері, спрямовані на визначення умов ефективного функціонування цього типу організацій. Відповідні управлінські концепції шукаються для оптимізації способу виконання суспільних завдань, тим самим забезпечуючи суспільну цінність, на яку очікують зацікавлені сторони. Метою цього підрозділу є визначення основних рекомендацій щодо управління організаціями місцевого самоврядування, які впливають з домінуючих на сьогодні напрямків публічного менеджменту.

Витоки сучасного підходу до організацій державного сектору сягають 1980-х років. [51]. До цього переважала концепція, заснована на припущеннях веберівської ідеальної бюрократії. Ця універсальна модель державного управління була дуже впливовою фактично до кінця 1970-х. Вона характеризувалася значною стабільністю владних відносин, формалізмом і малою гнучкістю. Цей тип підходу зазнав значної критики після політичної та економічної криз у другій половині минулого століття. Було вказано на його значну неефективність та недовіру у динамічно мінливому середовищі. Підкреслювалося, що вона зосереджена на виконанні інструкцій, тоді як менеджмент передусім асоціюється з досягненням цілей.

Зміни в економічному, соціальному та правовому середовищі, в якому функціонують державні установи, вплинули на динамічний розвиток теорії державного управління. Найважливіші тенденції, які можна виділити в рамках цієї субдисципліни, такі: новий публічний менеджмент (NPM), нове публічне управління (NPG) та бюрократія 2.0 (нео-веберовська бюрократія). У наступному розділі представлені найважливіші припущення вищезгаданих тенденцій, що мають відношення до теми дослідження, яке ми проводимо.

Перша з вищезгаданих концепцій - Новий державний менеджмент - виникла як відповідь на соціальні та економічні виклики, які наприкінці 20-го століття значною мірою визначили функціонування державного управління [6]. Дотеперішньому бюрократичному адмініструванню було протиставлено вимоги до підприємницького, низьковитратного та ефективного державного сектору [3]. Центральним постулатом нового підходу стало прагнення підвищити ефективність державних організацій шляхом професіоналізації управлінського процесу. До базових припущень, які складають основу нового публічного менеджменту і є релевантними для проведеного дослідження, належать: 1) менеджеризм та впровадження методів управління з бізнесу, а також орієнтація на результат (уточнення цілей та контроль за їх виконанням) і раціональне управління ресурсами; 2) спеціалізація організацій на наданні певного виду послуг; 3) підвищення конкурентоспроможності.

Новий публічний менеджмент суттєво змінив спосіб мислення щодо функціонування суб'єктів публічного сектору. Було наголошено на необхідності системної розбудови управлінських компетенцій та підвищення якості управлінського процесу [4]. Одним із шляхів підвищення ефективності є також впровадження методів і прийомів управління, що використовуються у приватному секторі [6]. Наголошується також на необхідності розвитку внутрішнього підприємництва, що має передбачати більш свідоме управління цілями та ризиками, пов'язаними з їх реалізацією. Розвиваючи постулати менеджеризму, НПМ пропонує системне управління цілями - їх визначення та вимірювання отриманих результатів. Особлива увага приділяється економічній ефективності,

яка має характеризувати державні інституції. Для її досягнення було запропоновано нову модель надання державних послуг. Вона полягає у відокремленні виміру політичних рішень (включаючи фінансування) від виміру надання державних послуг. Це дало змогу дослідити різні шляхи до споживача, включаючи використання приватного сектору як альтернативного каналу розподілу (контрактування послуг, державно-приватне партнерство). Це створило своєрідний ринковий механізм (квазі-ринок), який, як і у випадку ринків комерційних товарів, базувався на відносинах між постачальником і клієнтом (споживачем).

Беручи до уваги представлені припущення НППМ, було підготовлено спрощену модель функціонування організацій державного сектору. Вона враховувала такі елементи, як ринкове середовище, отримувач послуги (клієнт), організація, що надає послугу, дія, механізм зворотного зв'язку (перевірка ефектів). Концепція нового публічного менеджменту на етапі свого становлення була надзвичайно привабливою альтернативою традиційному веберівському підходу. Вона отримала підтримку багатьох міжнародних інституцій, включаючи Світовий банк, Міжнародний валютний фонд та ОЕСР. Він також призвів до значних реформ у функціонуванні державного управління в багатьох країнах. Зокрема, НППМ вплинув на функціонування державного управління переважно в таких країнах, як США, Канада, Австралія, Нова Зеландія та деякі країни Західної Європи. Особливу роль тут відіграла Велика Британія, де в основу змін було покладено припущення про ринковість багатьох механізмів, пов'язаних з наданням державних послуг. Зокрема, були впроваджені Принципи державної служби та Хартія громадянина (The Citizen's Charter) [57]. Найважливішими прийнятими принципами є: прозорість та доступ до інформації, забезпечення доступності та якості послуг, а також підвищення ефективності роботи через проведення масштабного аудиту та інститут скарг.

Вже наприкінці минулого століття на адресу Нового публічного менеджменту почала лунати критика. Наголошувалося на значних труднощах прямого перенесення припущень функціонування бізнес-сектору в реалії

публічного сектору. Було підкреслено, що багато послуг, які надаються державними установами, за своєю природою та призначенням суттєво відрізняються від комерційних пропозицій. Тому застосування ефективних методів управління в приватному секторі не гарантує очікуваної корисності в державному секторі. Крім того, впровадження НППМ у багатьох країнах (особливо в країнах, що розвиваються) не було успішним. Однією з причин цього було ігнорування ролі політики в процесі прийняття рішень. Варто підкреслити, однак, що, незважаючи на певною мірою історичний характер самої концепції, численні постулати НППМ знайшли своє місце в реаліях державного сектору і досі впроваджуються в багатьох країнах. Прикладами можуть слугувати система управлінського контролю, запроваджена в Україні, та поступове впровадження бюджетування, орієнтованого на цілі. Стандарти управління якістю (в основному на основі ISO 9001) також все ще популярні і розвиваються в державному секторі.

На основі критики нового державного менеджменту сформувався підхід, який загалом можна охарактеризувати як співуправління громадськості (New Public Governance). Він орієнтує зміни в інституціях державного сектору на розвиток складних взаємодій з багатовимірним соціальним середовищем. Вона виникла як розширення загальної концепції управління в державному секторі. Ця концепція передбачає відхід від ієрархічних організацій до горизонтальних, багатосторонніх механізмів взаємовідносин і складної, колегіальної та консультативної моделі прийняття рішень. Отже, основи цього підходу ґрунтуються на таких стовпах, як 1) мережеве громадянське суспільство, 2) мережеве горизонтальне державне управління, 3) розподілене прийняття рішень і 4) децентралізоване виробництво і надання суспільних благ.

Концепція мережевого суспільства описує існуючі сьогодні механізми розвитку багатовимірних людських відносин та їх роль у соціально-економічних системах. Одним з наслідків культурних, технологічних та економічних змін, що спостерігаються з середини 20-го століття, є інтенсивний розвиток різноманітних соціальних мереж. Вони створюють умови для більш повного вираження думок, розвитку інтересів та активної участі в різноманітних видах діяльності, які

дозволяють творити реальність. Це явище стосується не лише інтересів, професійних питань, але й ширшого виміру суспільних справ. Таким чином, сучасні суспільства стають дедалі більш громадянськими за своєю природою. Прагнення громадян свідомо, реалістично і безпосередньо впливати на навколишню дійсність зумовлює необхідність ефективного управління цією розгалуженою системою відносин.

Варто підкреслити, що феномен мережевого розвитку стосується не лише змін у соціальній сфері. Він також є сучасною та актуальною парадигмою науки управління. Це також очевидно по відношенню до державного управління, особливо з точки зору обговорюваного тренду "Нове державне управління" (New Public Governance). Дійсно, основна ідея полягає в тому, щоб відійти від ієрархічних організацій до мережевого адміністрування [14]. Це дозволяє підвищити гнучкість у реагуванні на зміни в навколишньому середовищі та забезпечити релевантність дій, що вживаються, з точки зору різноманітних груп інтересів. Дійсно, мережі міжорганізаційних зв'язків враховують залучення різноманітних акторів - бізнесу, неурядових організацій, громадських груп тощо. Зрештою, громадські організації в цих механізмах відіграють не командну роль, а скоріше координуючу та модеруючу роль [17].

Суспільні зміни та пов'язані з ними зміни у способах діяльності організацій впливають на процес прийняття рішень щодо обсягу та способу виконання суспільних завдань. Сьогодні необхідно, перш за все, врахувати це в глибокому, стратегічному аналізі зацікавлених сторін. Він є постійною частиною визначення змісту створюваних мереж. Цей підхід набагато ширший, ніж клієнтоорієнтованість НПМ. Стейкхолдером є будь-яка особа, яка визначається діяльністю мереж, в яких беруть участь організації громадського сектору. Це можуть бути як ті, хто бере активну участь у мережі, так і ті, хто перебуває поза мережею, але є вразливим до наслідків її діяльності. Публічні інституції, згідно з новою концепцією, вже не просто надавачі публічних послуг, а насамперед співтворці соціально-економічного життя, що діють на засадах партнерства та відкритості. Їхнє завдання полягає в тому, щоб забезпечити можливості для

врядування за участю громадськості, в якому консенсус досягається шляхом діалогу, оптимізуючи таким чином дії, що вживаються. Варто підкреслити, що в перспективі публічного управління ефективність інституцій є такою ж важливою, як і в новому публічному управлінні. Однак перспектива її оцінки є іншою - замість економічної ефективності, ефективність шукається з точки зору задоволення потреб різних груп зацікавлених сторін.

Особливо просунутою формою реалізації припущень НПП є широка дерегуляція процесу надання державних послуг. Залучення широкого кола суб'єктів громадянського суспільства до його реалізації розширює принцип субсидіарності, характерний для державного сектору. Це набагато повніше описує процес, ніж контрактні відносини, що виникають в результаті економічної оптимізації, характерні для НПП. Створення цінності для зацікавлених сторін відбувається шляхом залучення НУО та місцевих громад до процесу створення певного суспільного блага. Залучення широкого кола акторів до процесу формування середовища, в якому надаються суспільні блага, звісно, не звільняє державні інституції від відповідальності у цій сфері. Натомість, це дає можливість ширше поглянути на проблеми громади та врахувати уподобання різних груп інтересів. Одним з інструментів НПП є бюджет участі, тобто бюджет, в якому напрямки витрат підлягають безпосередньому впливу мешканців.

При побудові схеми роботи організації громадського сектору з точки зору НПП враховувалася мережа взаємовідносин між нею та її стейкхолдерами. Це можуть бути соціальні та економічні партнери, залучені до механізму узгодження та виробництва суспільних благ (партнерські мережі). Вони утворюють сукупність багатьох різних мереж, які працюють разом для досягнення конкретних цілей. Сюди також входять суб'єкти, які не беруть безпосередньої участі в процесі, але через партнерів, які беруть у ньому безпосередню участь, можуть опосередковано впливати на перебіг процесів всередині мереж або між ними. Існують також суб'єкти, на яких лише впливають прийняті рішення, але які не мають інструментів для прямого чи опосередкованого впливу на них.

Відносини між акторами можуть бути як двосторонніми (згода та співпраця), так і односторонніми (вплив).

Варто підкреслити, що концепція Нового публічного врядування є не стільки запереченням припущень НПМ, скільки їх розвитком і доповненням. Вона враховує очікування сучасного суспільства, дозволяючи оптимізувати структури та процеси, щоб задовольнити широке коло зацікавлених сторін. У багатьох сучасних економіках ідеї публічного управління приймаються і впроваджуються в управлінську практику. Це можна побачити і в Україні, наприклад, у вигляді динамічного розвитку партиципаторного бюджетування. Водночас, досить часто вказується на проблеми, пов'язані з реалізацією співуправління. Переважно вони стосуються питання створення мережових відносин та управління ними в контексті досягнення очікуваних ефектів. Це пов'язано з тим, що співуправління вимагає високої компетентності всіх учасників мережі. В іншому випадку виникають проблеми з визначенням обов'язків, комунікацією, координацією діяльності і навіть оцінкою досягнутих ефектів.

Теорія державного управління сьогодні збагатилася відносно новою концепцією, яку в літературі називають неовеберіанською державою (NWS). Вона являє собою своєрідну компіляцію досвіду впровадження нового публічного менеджменту та співуправління з ідеєю класичного веберівського адміністрування. У цій новій концепції йдеться про механізми врядування з урахуванням необхідності підвищення управлінських компетенцій, що з'явилася після запровадження НПМ. Однак вони не повинні бути копією приватного сектору, а мають бути належним чином адаптовані до умов діяльності та особливостей публічних організацій. Посилаючись на державне управління, було запропоновано зміну пріоритетів у діяльності громадських організацій. З інституцій, орієнтованих на процедуру, вони повинні перетворитися на суб'єктів, які прагнуть розвивати відносини із зацікавленими сторонами. Вимоги до представницької демократії також були підкріплені низкою консультативних механізмів. Водночас було підкреслено роль державної служби та

адміністративного права. Однак, перш за все, основою описаної концепції є реактивація активної ролі держави.

Представлені сучасні концепції державного управління в певних сферах доповнюють одна одну. Безсумнівно, що кожна з них певною мірою визначає функціонування як органів місцевого самоврядування, так і інших суб'єктів публічного сектору. Таким чином, компіляція досягнень публічного менеджменту дає змогу виокремити характеристики, які визначають ефективність їхньої діяльності. Таблиця 1 пропонує таку компіляцію. Її слід взяти до уваги при концептуалізації моделі зрілості процесно-проектної зрілості.

Сучасні організації місцевого самоврядування є відкритими, більше того, вони працюють у динамічному середовищі та для все більш обізнаної та вимогливої громади. Розробляючи припущення для узгодженого управління процесами та проектами, важливо враховувати згадані вище аспекти взаємовідносин між органом місцевого самоврядування та його оточенням. Політична сфера є джерелом стратегічних цілей, так само як і складні мережі відносин із зацікавленими сторонами. Перетин цих двох вимірів збагачує процес прийняття рішень, оскільки забезпечує ширше представництво різних інтересів та очікувань. Однак, з іншого боку, це вимагає, як на політичному, так і на управлінському рівнях, вирішення конфліктів між суперечливими цілями та визначення їх пріоритетності в умовах обмежених ресурсів. Дійсно, узгодженість стратегічних дій є однією з найважливіших детермінант досягнення організаційної гнучкості. Модель, яка буде створена, повинна визначати механізми, що забезпечують раціоналізацію дій у багатовимірному середовищі, яке є джерелом очікувань і цілей з різним рівнем релевантності і суперечливих по відношенню одна до одної. Крім того, необхідно визначити мінімальні вимоги, особливо щодо впливу політичного середовища, для забезпечення безперебійної роботи органу місцевого самоврядування.

Ще одним питанням, яке потребує вирішення, є правова система. Принцип легалізму не викликає сумнівів, хоча в наших умовах він також має негативні наслідки. Зарегульованість, неузгодженість законодавства та звуження поля

раціонального вибору негативно впливають на перебіг процесу прийняття рішень від етапу визначення цілей до вибору шляхів їх реалізації. Обмеження варіантів прийняття рішень і надмірна орієнтація на буквальне виконання правових норм, безперечно, звужує простір для стратегічної рефлексії. Важко очікувати радикального, системного поліпшення в цій сфері в осяжному майбутньому. Тому зрілість процесуального дизайну має гарантувати, що ефективність може бути підвищена за існуючих правових умов. Звичайно, це можливо, коли і місцевий керівник, і персонал органу місцевого самоврядування є достатньо компетентними, щоб забезпечити постійне вдосконалення процесу управління.

Представлені в цьому підрозділі напрацювання сучасних напрямів публічного менеджменту свідчать про те, що в публічному секторі є простір для вдосконалення, а також про рішення, які роблять це можливим. Тому дискурс у межах цієї піддисципліни є важливим внеском у більш загальну дискусію про системні зміни в секторі, яка також включає принципи та методи управління. Він, безумовно, підтримує і доповнює міркування, що проводяться в юридичних і соціальних науках. Розробка нових системних рішень має включати в якості одного з пріоритетів забезпечення безперебійної роботи організації та усунення бар'єрів для гнучкого та проактивного формування місцевого громадського простору. Це є неодмінною умовою збереження в довгостроковій перспективі спроможності територіальних одиниць розвиватися і створювати оптимальні умови для життя мешканців та розвитку економіки.

2.2. Аналіз основних сфер впровадження інновацій в управлінську діяльність досліджуваного органу місцевого самоврядування

Одним з основних аспектів відповідальності органів місцевого самоврядування є забезпечення соціально-економічного розвитку. Вони здійснюють багато видів діяльності, пов'язаних з наданням публічних послуг або виробництвом різних видів суспільних благ, ефекти яких накопичуються і створюють простір для розвитку в довгостроковій перспективі. Це створює

стратегічний вимір для оцінки організаційної діяльності, що є особливо актуальним при розгляді процесно-проектної орієнтації. Це пов'язано з тим, що він дає загальне уявлення як про управлінський аспект діяльності органів місцевого самоврядування, так і про його зовнішні ефекти. Варто, однак, зазначити, що феномен місцевого розвитку є складним і визначається багатьма іншими факторами. Він вивчається в рамках економічної науки і, зокрема, в рамках теорії регіонального розвитку.

Поняття розвитку передбачає перехід до стану, який з певної точки зору є більш сприятливим, більш досконалим, ніж попередній. По відношенню до територіальних одиниць розвиток включає щонайменше два виміри - соціальний та економічний. Отже, на місцевому рівні його можна розуміти як процес позитивних змін, що відбуваються в соціальному та економічному просторі громад. Зміни можуть бути як кількісними, так і якісними. У першому випадку вони стосуються переважно економічного виміру, відображаючи темпи і структуру економічного зростання, тобто явищ, безпосередньо пов'язаних з процесом виробництва товарів і послуг. У другому, навпаки, йдеться про атрибути місцевого потенціалу - структуру і якість ресурсів та специфіку зв'язків між ними. Тут аналізується ситуація з людськими ресурсами, природними ресурсами, інфраструктурою тощо. Також можуть вивчатися зміни в людському або соціальному капіталі. У довгостроковій перспективі взаємозв'язок якісного та кількісного вимірів визначає ситуацію, в якій опиняється територія. У цій публікації під соціально-економічним розвитком розуміється стан місцевої економіки та місцевої громади, який може бути представлений як у статиці (як досягнутий рівень розвитку), так і в динаміці (як темпи розвитку). Таким чином, явище розвитку є багатовимірним, і для його опису та оцінки необхідно використовувати низку змінних.

Варто підкреслити, що як масштаби, так і темпи змін можуть варіюватися від однієї територіальної одиниці до іншої. Це зумовлено факторами різної природи, які є наслідком як зовнішнього середовища, так і специфічних особливостей даної територіальної одиниці [6]. Така складна природа явища

розвитку впливає на значну популярність цієї проблематики в науковому дискурсі, що ведеться в межах різних суспільствознавчих дисциплін. Однак найчастіше його аналізують у межах економічної науки. Один з її напрямів, так звана теорія регіонального розвитку [5], зосереджується на поясненні перебігу та причин регіонального розвитку. Вона є частиною більш загального підходу - економіки розвитку [11], який також враховує макроекономічні аспекти. У сфері місцевого розвитку не викристалізувалися чіткі теоретичні підходи. Тому дослідження економічних і соціальних умов функціонування муніципалітетів і районів ґрунтуються на теорії регіонального розвитку.

Дискурс щодо питання розвитку економічних систем є надзвичайно насиченим і внутрішньо різноманітним. Це ускладнює класифікацію та послідовне обговорення окремих концепцій. Беручи за відправну точку мету цієї дисертації, ми зосередилися на аналізі концепцій таким чином, щоб виявити механізми соціально-економічного розвитку та фактори, що впливають на його перебіг. З огляду на це, в наступному підрозділі представлені наступні концепції: 1) класична теорія, 2) неокласична теорія, 3) кейнсіанська теорія, 4) теорія економічного базису, 5) нова економічна географія, 6) теорія розміщення, 7) теорія поляризації, 8) теорія нового зростання, 9) теорія гнучкого виробництва та спеціалізації, 10) теорія розумної спеціалізації, 11) теорія сталого розвитку. Викладені в них погляди на перебіг і причини зростання та розвитку економічних систем представлені далі в цьому підрозділі. На цій основі також надаються рекомендації щодо припущень моделі зрілості процесно-проектної моделі в організаціях.

Класичні та неокласичні теорії припускають існування ефективних механізмів саморегуляції, які ведуть до оптимізації процесу економічного зростання та нівелювання відмінностей між економічними системами. Ці явища були спростовані Д.М. Кейнсом на основі аналізу Великої економічної кризи початку 20-го століття. Він стверджував, що в рівноважних станах недовикористання факторів виробництва є поширеним явищем [Keynes 1936]. Згідно з теорією Кейнса, через неефективність ринкових механізмів ключем до

забезпечення повного використання факторів виробництва та досягнення економічного зростання є державне втручання. Воно має бути спрямоване на підтримку внутрішнього попиту, який є критично важливим з точки зору завантаження виробничих потужностей.

Підхід з боку попиту, запропонований Д.М. Кейнсом, був розроблений в рамках теорії економічної бази. Згідно з ним, економічне зростання визначається насамперед зовнішнім попитом (ззовні територіальної одиниці). З розвитком експорту відбувається поступова спеціалізація виробництва. Це призводить до відокремлення так званого первинного продукту [Innis 1930], що дозволяє отримати вигоди у вигляді нижчих трансакційних витрат і підвищення ефективності виробничих процесів за рахунок їх вдосконалення. Ті, хто виробляє продукцію на експорт, створюють так звану економічну базу [North 1955]. По мірі її розширення позитивні ефекти з'являються і в інших секторах, особливо на ринку послуг, створюючи таким чином мультиплікативний ефект. Питання експорту та виробничої спеціалізації також розглядаються новою теорією торгівлі [Krugman 1979]. Згідно з цим підходом, вищезгадані процеси пов'язані з виникненням ефекту масштабу, який виправдовує функціонування ринків з обмеженою конкуренцією.

Питання концентрації виробництва також розглядається в рамках сучасної теорії, яку називають новою економічною географією. Базова модель, що використовується в цій концепції, є розширенням припущень нової теорії торгівлі. Так, береться до уваги існування ефекту масштабу, який впливає на виникнення ринків недосконалої конкуренції. Крім того, передбачається мобільність виробничих робітників між периферією та центрами зростання, а в моделі Д. Пуги також між секторами. Пуги також між секторами. Згідно з цим підходом, явища концентрації визначаються взаємодією так званих доцентрових і відцентрових ефектів. Концентрації сприяють економія на масштабах виробництва, мобільність виробничих робітників та ринкові зв'язки. З іншого боку, їй перешкоджають такі явища, як перенаселеність або забруднення навколишнього середовища.

Представлені концепції по-різному пояснюють причини та сутність соціально-економічного розвитку. Однак можна здійснити певний синтез їхніх здобутків з метою виокремлення релевантних для аналізу детермінант розвитку. Вони пов'язані з формуванням конкурентної позиції, що дозволяє накопичувати капітал і нарощувати виробничі потужності, працювати над спеціалізацією виробництва та розвитком інновацій, а також враховувати межі економічного розвитку.

Розширюючи представлену проблематику, слід підкреслити, що забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної одиниці в довгостроковій перспективі залежить від наявності інтелектуального, соціального та фізичного капіталу, а також природних ресурсів. Сукупність цих елементів створює потенціал територіальної одиниці. Інтелектуальний капітал - це знання та навички людей, втілені у здатність діяти. Люди є мобільним ресурсом, і їхній рух впливає на інтелектуальний капітал територіальної одиниці. Соціальний капітал - це відносини між людьми, що визначають міру і спосіб колективних дій. Він є стаціонарним (закріпленим за територіальною одиницею, а точніше за громадою, яка її населяє). Фізичний капітал - це технічні та технологічні ресурси, які дозволяють виробляти товари та послуги. Він може бути як стаціонарним (наприклад, будівлі, дорожня інфраструктура, мережева інфраструктура), так і мобільним (наприклад, виробничі технології). Природні ресурси - це розмір і рельєф землі, водні ресурси, повітряні ресурси, викопні ресурси. Звичайно, вони є стаціонарними - закріплені за територіальною одиницею в межах, які вона займає. Однак немає сумнівів, що розвиток глобальної економіки та взаємопов'язаність економічних систем зменшує бар'єри для мобільності інтелектуального та фізичного капіталу. Це означає, що, з одного боку, необхідно протидіяти відтоку капіталу з певної території, а з іншого - залучати його ззовні. У зв'язку із зазначеними двома вимірами мобільного капіталу відбуваються реальні процеси конкуренції.

Питання конкурентоспроможності економічних систем наразі є досить популярною темою для досліджень. Можна навіть говорити про існування двох

рівнів конкуренції - між підприємствами та між територіальними системами [21]. В останньому випадку конкуренція полягає у підвищенні привабливості даної територіальної одиниці з точки зору інтелектуального капіталу (умови життя та професійного розвитку) та фізичного капіталу (інфраструктура, орієнтована на бізнес, інституційне середовище, доступ до ринків, доступ до факторів виробництва). У цій ситуації можна виділити наступні припущення ринкового механізму:

- сторона попиту формується місцевими територіальними одиницями, які пропонують умови для поселення та інвестування,
- стороною пропозиції виступають фізичні особи або власники фізичного капіталу, які шукають нове місце для розміщення підприємств, що створюються
- об'єктом обміну є людський капітал (рішення про поселення) або фізичний капітал (рішення про розміщення інвестицій),
- ціна трансакції - сукупність умов розміщення, створених для мешканців у випадку людського капіталу та підприємств у випадку фізичного капіталу.

Враховуючи представлені механізми, конкурентоспроможність територіальної одиниці можна розуміти як здатність утримувати мобільний капітал, що знаходиться в цій одиниці, та залучати капітал ззовні. Йдеться не лише про зміни в кількісному сенсі, а й у якісному. Саме здатність підвищувати якість мобільного капіталу, розташованого в територіальній одиниці, має вирішальне значення для соціально-економічного розвитку в довгостроковій перспективі. Вплив кількісного фактору є обмеженим. Жодна територіальна одиниця не може нескінченно збільшувати кількість населення або виділяти більше землі для інвестицій. Натомість не існує жодних обмежень для підвищення якості людського та фізичного капіталу. Цей процес залежить, звичайно, від мобільних потоків капіталу (екзогенний вимір), але також і від покращення капіталу, що вже знаходиться в одиниці (ендогенний вимір). Якість капіталу має вирішальне значення для процесів розвитку, не в останню чергу тому, що вона безпосередньо пов'язана зі здатністю генерувати продуктивні інновації в певній сфері. Це, в свою чергу, впливає на другий вимір

конкурентоспроможності територіальних одиниць, що спостерігається на ринку товарів та послуг. Вони виробляються на території адміністративно-територіальної одиниці і продаються як внутрішнім, так і зовнішнім споживачам. Залежно від виробничої спеціалізації територіальна одиниця може існувати на різних ринках товарів і послуг, наприклад, на ринку туристичних послуг, ринку продуктів харчування, ринку технологічної продукції. Звичайно, вони можуть бути запропоновані не лише ринку індивідуальних споживачів, але й інституційним споживачам (наприклад, IT-послуги, технології).

Сучасні теорії регіонального розвитку підкреслюють роль інституційного середовища, в тому числі публічного сектору, у формуванні процесів розвитку. Стратегія місцевого розвитку, що реалізується органами місцевого самоврядування, визначає здатність муніципалітету чи району оптимально використовувати свої ресурси та розвивати їх для досягнення конкурентної позиції. Якість процесу управління як у стратегічному, так і в операційному вимірах має тут вирішальне значення, оскільки впливає на результативність та ефективність впливу на соціально-економічний розвиток. Тому перевірка ефективності управління в органах місцевого самоврядування є виправданою на основі оцінки ефектів розвитку, досягнутих територіальними одиницями. При цьому можна перевірити як рівень розвитку, досягнутий на даний момент, так і процес змін протягом певного періоду. На перебіг процесів розвитку може впливати початковий стан даної економічної одиниці - її початковий рівень розвитку. Його рівень може визначати темпи змін у розвитку. Вирішальне значення має те, чи переважають фактори, що підтримують процес дивергенції або конвергенції економічних систем. Залежно від цього спостерігатиметься явище розширення або звуження відмінностей у розвитку (дистанції розвитку) між територіальними одиницями.

2.3. Бар'єри впровадження інновацій в управлінську діяльність досліджуваного органу місцевого самоврядування

Соціально-економічний розвиток територіальних одиниць є похідною від ефективності організації місцевого самоврядування. Пояснення цього взаємозв'язку вимагає звернення до питання стратегічного управління. Це перший вимір системного підходу до управління процесами та проектами в органах місцевого самоврядування. Стратегії, які вони впроваджують, стосуються як їх самих, так і організаційних мереж, які вони створюють. Однак, перш за все, вони стосуються розвитку органів місцевого самоврядування. Визначені пріоритети дозволяють керівникам зосередити свої ресурси та увагу на питаннях, які є найбільш важливими для зацікавлених сторін. Таким чином, вони встановлюють рамки для операційної діяльності в рамках процесів і проектів. Належне впровадження процесу стратегічного управління в органах місцевого самоврядування вимагає врахування правового контексту, а також відповідного методологічного підходу. Його основні припущення представлені в цьому підрозділі, що сприяє уточненню процесно-проектної орієнтації та моделі, яка її описує.

Стратегія як основний інструмент стратегічного управління є поняттям, яке часто аналізується в науковій літературі з менеджменту. Можна навіть говорити про певну дефініційну плутанину щодо цього терміну. Однак в управлінській літературі під стратегією найчастіше розуміють план дій, спрямований на досягнення довгострокових цілей. Застосовуючи цей підхід до місцевого самоврядування, стратегію місцевого розвитку можна трактувати як "узгоджений набір цілей гармонійного розвитку муніципалітету (району, воєводства) та синхронізованих і скоординованих програм дій для їх досягнення". Доповнюючи це визначення, варто підкреслити, що цілі потребують узгодження із зацікавленими сторонами, в той час як дії визначаються в довгостроковому плані, зазвичай представленому у вигляді офіційного документа. Стратегічні документи можуть мати різні форми. Крім основної стратегії соціально-економічного

розвитку, формуються також функціональні стратегії, які стосуються окремих сфер управління територіальною одиницею (наприклад, стратегія вирішення соціальних проблем, стратегія розвитку туризму, стратегія промоції). Такі документи зазвичай включають аналітичну та планову частину. Часто вводиться також додаткова частина, що стосується принципів реалізації та моніторингу стратегії. Їх структура відображає етапи стратегічного управління, описані вище.

Стратегії розвитку місцевого самоврядування є частиною більш загального процесу програмування розвитку, що здійснюється різними інституціями як на центральному, так і на регіональному рівнях [12]. Під політикою розвитку тут розуміється "комплекс взаємопов'язаних заходів, що здійснюються з метою забезпечення сталого та збалансованого розвитку країни, соціально-економічної, регіональної та просторової згуртованості, підвищення конкурентоспроможності економіки та створення нових робочих місць у національному, регіональному або місцевому масштабі". Вищезгаданий закон є основою для системи управління розвитком, яка включає три основні виміри [19]: підсистему програмування, інституційну підсистему та підсистему реалізації. Всі ці елементи також повинні бути враховані на місцевому рівні.

Стратегічні документи на місцевому рівні повинні враховувати контекст, визначений підсистемою програмування. Вона включає як довгострокову, так і середньострокову національну стратегію розвитку, галузеві стратегії, надрегіональні та провінційні стратегії. Ця підсистема також включає документи просторового розвитку. Крім того, на національному, надрегіональному та регіональному рівнях створюються програми як інструмент оперативного впливу на процеси розвитку. Вони слугують для розподілу державних коштів за пріоритетними напрямками розвитку. Таким чином, вони також впливають на місцеві стратегічні документи, визначаючи сфери підтримки, які є актуальними для розвитку країни та Європейського Союзу.

Важливим елементом системи управління розвитком є також забезпечення належного інституційного контексту. Участь соціальних та економічних партнерів у процесі визначення пріоритетів забезпечує краще представлення їхніх

очікувань. Це необхідно на всіх рівнях управління державним розвитком, але особливо на рівні місцевого самоврядування. Саме тут готовність громадян брати активну участь у процесах прийняття рішень є найбільш очевидною. Цей аспект враховується сучасними концепціями як публічного управління, так і регіонального розвитку, про що йшлося у попередньому розділі. Якість інституційної підсистеми, безумовно, залежить від здатності органів місцевого самоврядування ефективно будувати відносини зі стейкхолдерами. Однак необхідно також, щоб зацікавлені сторони були готові брати участь як у процесі визначення цілей, планування діяльності, так і у перевірці досягнутих результатів стратегії.

Третій вимір стосується механізмів реалізації стратегії. Він охоплює два основні аспекти - моніторинг та оцінку прогресу і забезпечення відповідної фінансової політики. Перший аспект стосується діяльності, пов'язаної з визначенням обсягу та способу збору інформації про хід реалізації стратегії. Другий аспект є дещо складнішим. Він стосується як джерел фінансування розвитку, так і принципів фінансової політики. Зазначається, що для ефективного фінансування реалізації стратегії необхідно використовувати такі інструменти, як програмно-цільове бюджетування або багаторічне фінансове прогнозування. Крім того, на регіональному рівні система фінансування розвитку в поточній програмній перспективі базується на механізмах воєводських контрактів.

Представлені припущення національної політики розвитку визначають процес стратегічного управління на рівні місцевого самоврядування, впливаючи на прийняті напрямки дій, обсяг стратегічних документів, спосіб їх підготовки та підхід до реалізації політики розвитку. Таким чином, стратегічне управління є основним інструментом, за допомогою якого органи місцевого самоврядування можуть створювати зміни у сфері розвитку. Таким чином, цей процес слугує для адаптації до змін у навколишньому середовищі, а в багатьох випадках - для їх передбачення або навіть ініціювання. Він охоплює як процеси прийняття рішень щодо напрямів дій у довгостроковій перспективі, так і реалізацію прийнятих рішень. У стратегічному управлінні можна виділити кілька етапів: стратегічний

аналіз, планування та реалізація. Звичайно, їх можна представити дещо детальніше, враховуючи: формування бачення розвитку та місії, вибір довгострокових цілей дій, розробку стратегії, впровадження та виконання стратегії, стратегічний контроль та модифікацію стратегії. Таке формулювання стратегічного управління досить тісно пов'язує цей процес з формулюванням та реалізацією стратегії.

Підготовка стратегічних документів є трудомістким процесом. Він вимагає не лише численних консультацій, але й ґрунтовного аналізу та планування. Тому стратегічне управління, засноване на формалізованому підході до планування, на практиці характеризується значним рівнем інерції. Між тим, організації місцевого самоврядування, як і бізнес, повинні враховувати специфіку сучасного середовища. Його складність і динаміка становлять дуже великий виклик для стратегічного управління. Воно має бути гнучким і орієнтованим на постійний пошук інноваційних рішень. Тому забезпечення дивергентного стратегічного мислення на різних рівнях організації сьогодні є фундаментальним у процесі створення конкурентних переваг.

Поняття стратегічного мислення дуже широко використовується в сучасній управлінській літературі. Його можна визначити як процес сприйняття керівниками організацій факторів, що визначають перебіг процесів розвитку, створення сценаріїв реакції та вибір оптимальних, з їхньої точки зору, рішень. Стратегічне мислення, таким чином, дозволяє особам, які приймають рішення, створити картину реальності - своєрідну карту відносин, яка полегшує їм прийняття стратегічних рішень. Воно уможливорює правильну ідентифікацію можливостей і загроз розвитку в довгостроковій перспективі, а також визначення ризиків варіантів прийняття рішень. Характерними рисами стратегічного мислення є: прийняття системної перспективи, зосередження на намірах, розумний опортунізм, орієнтація на майбутнє, визначення та перевірка гіпотез. Вищезазначені характеристики роблять стратегічне мислення визначальним фактором організаційної проактивності. Маючи бачення розвитку територіальної одиниці та залучаючи інших до його створення та реалізації, лідери місцевого

самоврядування створюють середовище, сприятливе для планомірного впливу на соціально-економічний розвиток.

Стратегічне планування та стратегічне мислення доповнюють одне одного, створюючи систему стратегічного управління місцевим соціально-економічним розвитком. Схема інтеграції двох зазначених процесів представлена на рисунку 9. Ці процеси доповнюють один одного, створюючи механізм трансформації інформації в стратегічні рішення та дії.

Підсумовуючи, слід зазначити, що стратегічне управління полягає у такому формуванні перебігу стратегічної діяльності та умов, в яких вона реалізується, щоб очікування стейкхолдерів, виражені у формі цілей, щодо напрямів і масштабів розвитку як стосовно організації місцевого самоврядування та мереж відносин, які вона створює, так і стосовно органу місцевого самоврядування, були задоволені. При розробці такого підходу варто насамперед наголосити на необхідності інтеграції формального виміру стратегії та стратегічного мислення. Стратегічні документи, як наслідок лінійного підходу до стратегії, створюють своєрідний якір, який, з одного боку, обмежує гнучкість, а з іншого - забезпечує зосередженість на довгострокових пріоритетах. Стратегічне мислення привносить динаміку, яка може бути використана для оптимізації рішень, пов'язаних з реалізацією стратегічних планів, а також сприяти їх оновленню. Другим важливим питанням є реляційний вимір стратегії. Сучасні течії публічного управління, особливо New Public Governance, ґрунтуються на мережевій парадигмі. Це знаходить своє відображення у вимірі стратегічного управління. Узгодження бачення, цілей та стратегічних дій вимагає врахування широкого кола зацікавлених сторін, як тих, що складають місцеву громаду, так і тих, хто перебуває поза нею, але на яких впливають прийняті рішення. Фактори, виділені Школою впливу, мають тут велике значення. Дійсно, місцева стратегія вбудована в простір політичної конкуренції, будучи одним з інструментів формування політики. Третім важливим питанням є контекст реалізації стратегії. Тут варто підкреслити, що стратегії на рівні місцевого самоврядування є дуже складними за своєю природою. Питання, які вони вирішують, стосуються різних складових

потенціалу розвитку міст і районів. Варто брати до уваги, серед іншого, соціальний, економічний та природний потенціал. Інституційний потенціал також є важливою сферою впливу (включаючи окремі органи місцевого самоврядування, виокремлені в місцевій структурі територіального самоврядування).

Очевидно, що стратегічне управління вимагає використання відповідних інструментів, які підтримують підготовку та реалізацію стратегії. На етапі підготовки можна використовувати підхід, заснований на багатокритеріальному аналізі. До таких інструментів належать бенчмаркінг та метод АМР. Одну зі спроб їх ідентифікації робить Г. Гавронський [17], виокремлюючи 1) бюджет та довгострокове фінансове прогнозування, 2) програми розвитку, 3) плани просторового розвитку, 4) територіальний маркетинг, 5) концепції надання публічних послуг, 6) державно-приватне партнерство, 7) співпраця з іншими органами місцевого самоврядування, 8) місцеве лідерство, 9) участь громадськості, 10) стратегічна система показників. Незважаючи на значну різноманітність, представлені інструменти слід розглядати як взаємодоповнюючі. Аналізуючи їх специфіку, варто зазначити, що стратегія реалізується через заходи, які здійснюються на операційному рівні. Надзвичайно важливу роль тут відіграє механізм операціоналізації стратегії та забезпечення умов для її реалізації. Це стосується як виміру цілей, заходів, так і ресурсів. Особливо корисними тут є два інструменти, згадані вище, - стратегічна система показників і програми розвитку.

Стратегічна система показників (BSC - Balanced Scorecard) є одним з найважливіших методів підтримки стратегічного управління [16]. Вона була запропонована Р.С. Капланом і Д.П. Нортеном у 1990-х роках. Він визначає чотири виміри, в яких довгострокові наміри трансформуються в оперативну діяльність: вимір зацікавлених сторін, вимір внутрішніх процесів, фінансовий вимір та вимір навчання і розвитку. Застосування цього методу дозволяє організації зосередитися на тих видах діяльності, які мають відношення до створення цінності, поєднуючи операційну ефективність зі здатністю досягати

цілей організації в довгостроковій перспективі. Цей метод є досить популярним у місцевому самоврядуванні. Він використовується, зокрема, в контексті вимірювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Таким чином, його застосування сприяє створенню узгодженої системи цілей та визначенню заходів для їх реалізації, що покращує процес стратегічного контролінгу. Варто підкреслити, що розглянутий метод можна використовувати і в ширшому контексті, як інструмент стратегічного управління та управління процесами. Це пов'язано з тим, що він дозволяє інтегрувати стратегічний та операційний виміри, належним чином ідентифікувати процеси в організації, а також визначити умови та критерії їх ефективності.

Другий згаданий інструмент - це програми розвитку, що складаються з взаємопов'язаних заходів (проектів), спрямованих на досягнення конкретної стратегічної мети. Використання програм як інструментів стратегічного втручання суб'єктами державного сектору є поширеним явищем. На національному та регіональному рівнях це відбувається у формі операційних програм, які слугують для розподілу державних коштів (у тому числі коштів Європейського Союзу) на конкретні цілі розвитку. Цілі, покладені на ці програми, досягаються за допомогою конкретних заходів - проектів, що реалізуються різними типами суб'єктів, які отримують кошти з певного джерела фінансування. Програми на місцевому рівні мають не стільки перерозподільчий, скільки координуючий характер. Це пов'язано з тим, що вони дозволяють структурувати стратегію з точки зору взаємозв'язку заходів зі стратегічною метою, а також визначити витрати і час на досягнення цілей і чітко розподілити відповідальність за виконання стратегічних завдань. Такий підхід до стратегії досить добре описаний в літературі.

Загальна модель системи стратегічного управління, що базується на програмах розвитку, представлена на рис. 10. Вона включає кілька елементів: портфель програм і проектів розвитку, річні та довгострокові фінансові плани, а також механізми нагляду та координації стратегії. Прикладами програм розвитку можуть бути: розширення та модернізація дорожньої інфраструктури, розширення

та модернізація освітньої інфраструктури, розвиток підприємництва, розвиток громадянського суспільства тощо. Однак важливою сферою впливу стратегії є також організація самого місцевого самоврядування. Тому підвищення ефективності її діяльності є однією з важливих стратегічних цілей, яка може бути досягнута в рамках програми розвитку. Склад портфеля може бути різним в різних органах місцевого самоврядування, залежно від поставлених цілей. Управління портфелем програм розвитку полегшує управління стратегічним бюджетом за бюджетними роками. Це також дозволяє готувати надійні, пов'язані зі стратегією, багаторічні фінансові прогнози. Стратегічне мислення також є невід'ємним елементом всієї моделі, що дозволяє керівникам органів місцевого самоврядування вживати коригувальні та превентивні заходи щодо реалізації стратегії та координувати заходи, пов'язані з її впровадженням, на постійній основі. Це вимагає забезпечення управлінської інформаційної системи, а отже, і систематичного моніторингу стратегії як частини процесу стратегічного контролінгу.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ В УПРАВЛІНСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Впровадження сучасних технологій організації управлінської праці в органі місцевого самоврядування

Підприємництво та інновації - це явища, які протягом багатьох років користуються незмінною популярністю серед науковців та політиків. Вони є предметом численних досліджень, що проводяться в рамках різних наукових дисциплін. Вони також є однією з найбільш часто згадуваних сфер підтримки у вимірі політики Європейського Союзу, національних та місцевих органів влади на різних рівнях. Ні в кого не викликає сумнівів, що вищезгадані явища є необхідними для досягнення стійких основ соціально-економічного розвитку.

Підприємництво аналізується в багатьох контекстах, які можна звести до чотирьох найважливіших: особистісний (індивідуальний), соціальний, організаційний та економічний. У першому з цих підходів підприємництво найчастіше ототожнюється з індивідуальними характеристиками та поведінкою людини. Найчастіше вважається, що воно проявляється в економічній діяльності. Однак зазначається, що підприємливі люди зовсім не обов'язково мають бути підприємцями, і їхня активність може бути помітною і в інших сферах соціально-економічного життя. Другий згаданий контекст - соціальний - аналізує цінності, соціальні норми та інші елементи суспільних відносин, завдяки яким підприємництво знаходить належні умови для вираження, екстерналізуючись у вигляді конкретних видів діяльності. Інший вимір - підприємництво на рівні організацій - також є надзвичайно важливим. Організації різних типів (не лише підприємства) можуть бути визначені як підприємницькі чи ні. Важливим явищем, яке тут слід враховувати, є внутрішньоособистісне підприємництво, яке є екстерналізацією підприємництва в поведінці працівників організації. Ці три

виміри підприємництва акумулюються на рівні економічної системи (наприклад, муніципалітету, району, регіону або країни), забезпечуючи основу для визначення цих систем як підприємницьких.

Інновації аналізуються у дуже схожий спосіб. Тут увага приділяється як особистому, організаційному, так і системному (економічному) контексту. Багато досліджень вказують на проінноваційне ставлення, особливо в контексті працівників підприємств. В організаційному вимірі також аналізуються прояви інноваційної діяльності (наприклад, науково-дослідницька діяльність, патентування) та її наслідки (наприклад, продаж інноваційних продуктів). Звичайно, обговорюються також інновації в контексті економічних систем (наприклад, регіональні інновації).

Приєднуючись до дискусії про вищезгадані явища, автори цієї статті ставлять за мету уточнити та належним чином описати їх у контексті функціонування органів місцевого самоврядування. Вони досягають цієї мети шляхом обґрунтування ролі підприємництва та інновацій як важливих детермінант регіонального розвитку. Вони конкретизують обидва явища з точки зору їх використання, зокрема, у визначенні припущень, пов'язаних з процесом оперативного та стратегічного управління.

Глобальна економіка, економіка знань, конкуренція - всі ці терміни відносяться до характеристик сучасного середовища, в якому як люди, так і економічні агенти та державні інституції реалізують свої наміри. Дискурси в рамках соціальних і гуманітарних наук підкреслюють високу складність і мінливість нових зовнішніх умов. Більшість науковців сходяться на думці, що вони кидають дуже великий виклик акторам, які в них діють, і які, переслідуючи свої цілі розвитку, повинні продемонструвати характеристики, що дозволяють їм отримати конкурентну перевагу. Варто також зазначити, що подібний набір характеристик, необхідних для підтримання або покращення ситуації розвитку, розглядається стосовно людей, організацій та економічних систем. Безумовно, серед них можна назвати підприємство і, зокрема, інновації.

Автори схильні визнати справедливність твердження, що інновації є інструментом підприємництва. Підприємництво, особливо в контексті функціонування організації та людської поведінки, розуміється як здатність використовувати ринкові можливості. З іншого боку, одним з основних способів реагування на нові можливості є інновації, які є своєрідною матеріалізацією інноваційних ідей. Звичайно, обидва явища є комплексними, і їх прояв вимагає виконання певних зовнішніх умов, як у безпосередньому оточенні (організаційні умови, характеристики референтної групи), так і в більш віддаленому середовищі (правові умови, характеристики ринку). Здається, слід також погодитися з твердженням, що специфічні особистісні характеристики (характер, темперамент) також є важливою умовою для того, щоб явища, про які йде мова, відбувалися.

Суб'єкти, яких ми будемо називати підприємницькими та інноваційними, мають здатність швидко, ефективно та результативно реагувати на те, що відбувається в навколишньому середовищі (висока реактивність). Більше того, у зв'язку зі зростанням нестабільності середовища все більшого значення набуває здатність його створювати, тобто проактивність. Саме такий тип підходу визначає здатність досягати навіть амбітних цілей. Звичайно, високий ступінь реактивності та проактивності вимагає високого ступеня гнучкості як на операційному рівні, так і в сфері стратегічного мислення. Ефективність та результативність операцій і постійне вдосконалення для підтримки цих параметрів є ключовими умовами для розвитку і, все частіше, для виживання в сучасній економіці. Підвищення конкурентоспроможності призводить до зниження толерантності до помилок і втрат, понесення яких може призвести до остаточної втрати ринкових позицій.

Говорячи про підприємництво в контексті розвитку органів місцевого самоврядування (ОМС), варто звернути увагу на важливу, але відносно малодосліджену сферу досліджень - внутрішньоособистісне підприємництво в органах публічного управління, що виражається в активній позиції співробітників, орієнтації на клієнта і часто навіть готовності йти на ризики, пов'язані з реалізацією різного роду починань, що стосуються як внутрішньої реструктуризації, так і підвищення якості публічних послуг, що надаються

визначеним групам споживачів. Варто підкреслити, що розмова про внутрішньоорганізаційне підприємництво в державній установі, і, зокрема, в СОТ, видається дедалі більш виправданою з огляду на мінливі вимоги до сфери діяльності цього типу установ. Звуження діяльності до виконання суто адміністративних завдань та імплементації статутних положень, які встановлюють певний перелік послуг, є недостатнім. Установи повинні активно працювати над тим, щоб ініціювати процеси розвитку і виходити за ці рамки. Це особливо важливо у випадку прийняття певних напрямів територіальної спеціалізації (стратегії смарт-спеціалізації), які вимагають значного залучення до діяльності, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності одиниць територіального самоврядування в обраних сферах.

Прагнучи до більшої ефективності та результативності, органи публічного управління все частіше приймають рішення про впровадження сучасних управлінських рішень. Деякі з них є результатом нових правових умов (наприклад, управлінський контроль), тоді як інші є елементом добровільного процесу вдосконалення (наприклад, програмно-цільове бюджетування). Впровадження сучасних організаційних рішень у практику управління діяльністю інститутів публічного управління можна розглядати як ефект внутрішньоособистісної активності працівників та прояв інноваційності. Часто, окрім дуже суттєвих змін у структурі організації та способі її функціонування, вони також вимагають впровадження програмного забезпечення для підтримки перебігу внутрішніх процесів. Таким чином, ми можемо говорити щонайменше про два типи інновацій, як описано в Посібнику Осло. Це організаційні інновації та процесні інновації.

Інституції, в яких створені умови, сприятливі для підприємницького ставлення та впровадження інновацій, мають більше шансів ефективніше впливати на процеси розвитку і навіть створювати їх. Саме в цій сфері можна пов'язати інноваційність та підприємливість інститутів державного управління (індивідуальний та організаційний вимір) з інноваційністю та підприємливістю територіальної одиниці самоврядування (вимір економічної системи). Дійсно,

реактивність, а іноді навіть проактивність інституцій впливає на процеси розвитку, що формують інші ендогенні елементи потенціалу розвитку. Це підвищує ймовірність ефективної протидії явищам вимивання цього потенціалу, а іноді й створює механізми його збагачення за рахунок залучення нового капіталу ззовні.

Охарактеризовані вище виміри підприємництва та інновацій, а також взаємозалежності між ними можна описати за допомогою загальної моделі. Вона включає такі елементи:

- ендогенний потенціал розвитку, тобто всі елементи адміністративно-територіальної одиниці, що мають відношення до перебігу процесів розвитку,

- інституційний потенціал, тобто складова потенціалу розвитку, що визначається внутрішньоорганізаційними особливостями та здатністю впроваджувати інноваційні рішення в організаційних одиницях місцевого самоврядування

- політика розвитку - вся діяльність органу місцевого самоврядування, спрямована на створення та підтримку процесів розвитку в окремих сферах (складових) потенціалу розвитку,

- підприємницький потенціал - сфера (елемент) потенціалу розвитку, що означає здатність суспільства та суб'єктів господарювання формувати поведінку, спрямовану на створення доданої вартості, включаючи, зокрема, готовність бути економічно активними,

- інноваційний потенціал - сфера (елемент) потенціалу розвитку, що означає здатність суб'єктів господарювання та наукових установ до продукування нових знань та їх матеріалізації у вигляді організаційних, процесних, маркетингових та продуктових інновацій,

- екзогенні детермінанти розвитку - всі фактори, що визначають перебіг процесів розвитку, які випливають із зовнішнього середовища даної адміністративно-територіальної одиниці, включаючи, зокрема, тенденції на ринку мобільного капіталу (зміни в уподобаннях щодо місця розташування). Представлена вище модель більш детально описана в наступних двох розділах

статті. У першому описано окремі прояви підприємництва та інновацій на рівні інститутів публічного управління. Увагу приділено культурним та процедурним умовам формування підприємницьких установок у державному управлінні. Також запропоновано деякі організаційні рішення, що сприяють створенню внутрішньоособистісного підприємництва. У другому розділі в загальних рисах представлено припущення комплексного підходу до політики розвитку адміністративного самоврядування в стратегічному вимірі. Основна увага приділяється механізмам впливу на підприємницький та інноваційний потенціал, підготовці пропозиції щодо оцінки стану та досягнутих ефектів втручання.

Інститути публічного управління функціонують у конкурентному середовищі, створюючи умови, які все більше нагадують бізнес-середовище. Враховуючи цю специфіку, деякі органи місцевого самоврядування здійснюють низку заходів, спрямованих на підвищення ефективності своєї діяльності шляхом підвищення результативності та ефективності своїх втручань у процеси розвитку територіальних одиниць. Концепція так званої розумної спеціалізації змушує органи місцевого самоврядування шукати фактори, які виділяють дану одиницю з її оточення, так само, як компанії шукають цільові ринки збуту своєї продукції. Проактивна позиція працівників органів влади, їхня залученість, винахідливість та організаторські здібності стають дуже бажаними і корисними. Як і в компаніях, принаймні деякі робочі місця вимагають поведінки, що відповідає визначенню внутрішньоособистісної.

Створення умов, що сприяють появі інтраперсональності в офісі, є досить складною справою. Це пов'язано з тим, що воно вимагає як свідомого формування відповідної організаційної культури, так і впровадження низки організаційних рішень. До останніх належать:

- відповідна система контролю, що передбачає якомога ширше делегування повноважень
- відповідну організацію роботи, що відображається у більш гнучкій структурі та організаційних регламентах

- система винагороди, яка заохочує активну, підприємницьку та інноваційну позицію

- система оцінювання працівників, що базується на методі управління за цілями (контракти за цілями).

Формування організаційної культури вимагає правильно проведеного процесу соціалізації. Головну роль у цьому відіграє управлінський персонал, особливо люди, які виконують функції керівників підрозділів (маршалки, старости, президенти міст, мери чи сільські голови). Йдеться насамперед про заохочення та підтримку такої поведінки як менш формальними інструментами (наприклад, похвала), так і формалізованими інструментами у вигляді належним чином розроблених положень про преміювання та оцінювання працівників.

Підприємництво, навіть якщо воно здійснюється в межах організації, вимагає прийняття ризику і, відповідно, відповідальності за його виникнення. В органах місцевого самоврядування, як і в інших установах сектору публічних фінансів, існує низка обмежень, спрямованих на захист витрачання публічних коштів. Тому свободи дій значно менше і необхідно доводити нагляд за діяльністю службовців. Це можливо, коли відповідальність осіб за конкретні завдання та їх результати чітко визначені в посадових інструкціях, а також коли існує ефективна система управлінської інформації.

На думку авторів, основою ефективного процесу нагляду є належна прив'язка карти процесів до організаційної структури. Сучасні органи місцевого самоврядування мають систему якості ISO та різні інші рішення (наприклад, бюджетування на основі завдань), які вимагають створення такої структури процесів. Вона є відправною точкою для побудови двох вимірів організаційної структури, а саме: постійного (лінійного) виміру та тимчасового (проектного) виміру. Перший вимір має базуватися на завданнях безперервного (повторюваного) характеру, створюючи ієрархічну структуру, що включає: департаменти, відділи, кабінети, папери тощо. Звичайно, детальне організаційне рішення має бути адаптоване до специфіки конкретної організаційної одиниці з урахуванням обсягу роботи, зайнятості, компетенцій персоналу тощо. Дуже

важливо дотримуватися критерію змістовного розподілу роботи між підрозділами, що дозволяє уникнути проблем дублювання компетенцій або відсутності чіткого визначення відповідальності за виконання того чи іншого завдання. Більшої чіткості в розподілі праці також можна досягти шляхом виокремлення проектних команд, відповідальних за виконання конкретного заходу (проекту). Таким чином, виникає відносно нова організаційна роль для органів місцевого самоврядування - роль керівника проекту.

Чіткий розподіл праці є основою для створення середовища, сприятливого для розвитку інтрапренерства, але недостатньою умовою. Дуже важливим елементом впливу на працівників є система мотивації та пов'язана з нею система оцінювання працівників. Саме тут з'являються інструменти, за допомогою яких можна заохочувати певні моделі поведінки, увічнюючи цінності, що мають відношення до підприємництва. Система мотивації в державних установах найчастіше звужується до фінансового виміру, і дійсно, система винагороди за ефективність є одним з найважливіших інструментів впливу на поведінку працівників. Однак, також часто бракує чіткої політики щодо розвитку компетенцій працівників, пов'язаної з кар'єрним зростанням і, відповідно, можливостями просування по службі в різних варіантах. Те ж саме стосується і системи оцінювання працівників, яка також повинна підтримувати процес мотивації, але часто застосовується нечітко і непослідовно.

Представлений тут підхід, звичайно, можна розвивати в багатьох різних напрямках, посилаючись на інші важливі аспекти функціонування органів місцевого самоврядування. Однак через обмежений обсяг цієї статті їх не розглядаємо. Однак, підсумовуючи представлену вище картину, можна сказати, що йдеться про інституцію, яка певним чином системно обрамлена різноманітними сучасними підходами до реалізації управлінського процесу, характерними для організацій, орієнтованих на отримання прибутку. Однак зростаюча конкуренція між економічними системами вимагає саме перенесення методів і прийомів, а також комплексу рішень з приватного сектору (переважно бізнесу) в публічний сектор. Із запровадженням таких інструментів державні

інституції отримують можливість реагувати на явища та впливати на розвиток економічних систем у реальний, а не постулативний спосіб.

Модель, прийнята в цій статті для опису феномену підприємництва та інноваційності в контексті управління розвитком територіальних одиниць самоврядування, передбачає існування певного причинно-наслідкового зв'язку. Він виникає між процесом удосконалення механізмів управління в інститутах публічного управління та інтенсивністю процесів розвитку у вимірі економічної системи, за яку ці інститути відповідають. Слід виходити з того, що економічна система може бути описана в термінах вимірів, що становлять її ендогенний потенціал розвитку. Таким чином, можна говорити про певний поточний рівень цього потенціалу та зміни, що впливають на нього, які можуть мати як розвиваючий, так і регресивний характер. Вимірювання як самого потенціалу, так і змін, що його стосуються, є важливим для оцінки ефективності процесу стратегічного управління.

3.2. Використання елементів менеджменту в управлінській діяльності органу місцевого самоврядування в контексті її інноватизації

Реалізація стратегії вимагає дій на операційному рівні. Модель стратегічного управління, представлена в попередньому розділі, передбачала використання програм розвитку в процесі реалізації стратегії. Вони включають окремі проекти, спрямовані на створення конкретних суспільних благ. Тому цей вимір діяльності є надзвичайно важливим з точки зору ефективності організації місцевого самоврядування. Належна реалізація проектів сприяє підвищенню потенціалу як самої організації, так і її оточення (органу місцевого самоврядування). Однак це вимагає методологічного підходу, адаптованого до специфіки організації місцевого самоврядування. Метою цього підрозділу є визначення припущень такого підходу, які водночас є основою для уточнення процесно-проектної орієнтації та управлінської моделі, що її описує.

Переходячи до обговорення припущень методичного управління проектами, варто, перш за все, ввести поняття проекту. За визначенням М. Троцького, проект - це організаційно відокремлене, унікальне і комплексне починання, яке передбачає організовану послідовність заходів, що здійснюються протягом певного періоду часу, в умовах обмежених ресурсів, і спрямоване на досягнення певного результату. Це визначення є гарним узагальненням досліджень та аналізу, представлених у літературі, яке підкреслює спрямованість проекту на досягнення кінцевого результату (продукту), наявність часових і ресурсних обмежень, а також складність, міждисциплінарність та унікальність діяльності. Також передбачається, що проект відрізняється від повторюваної діяльності - процесу.

Використання проекту як засобу реалізації проектів різного типу стало популярним у публічному секторі, особливо в органах місцевого самоврядування, у зв'язку з використанням коштів Європейського Союзу. Це насамперед інвестиційні та соціальні проекти. Реорганізаційні зміни як в офісах, так і в підпорядкованих підрозділах також здійснюються у формі проекту. У Україні проектний підхід набуває популярності відносно недавно (особливо в державному секторі). У країнах з розвинутою економікою, однак, він широко поширений вже багато років. Сьогодні навіть говорять про існування феномену проектування, який спостерігається, зокрема, у місцевому самоврядуванні. Її можна інтерпретувати як процес поступового зростання важливості проектів у реалізації завдань організації, індивідуальної діяльності окремих осіб або суспільства. Це явище, що спостерігається на рівні державного сектору, є результатом адаптації до викликів сучасного середовища. Як наслідок, попит на рішення, що підтримують системне управління проектами, зростає і в організаціях місцевого самоврядування.

Витоки методичного управління проектами часто пов'язують з Манхеттенським проектом. Він передбачав створення ядерної бомби для армії США під час Другої світової війни. Цей грандіозний проект з бюджетом понад 20 мільярдів доларів у сучасному вимірі вимагав організації роботи 125 000 фахівців у різних галузях. Його реалізація (як дослідницька, так і виробнича) була, до того

ж, розпорошена по різних центрах і країнах. Така значна складність вимагала застосування багатьох нових управлінських рішень, що дало поштовх до розвитку проектного менеджменту - як методів і технік, так і більш комплексних підходів.

Представлені до цього часу підходи мали одну особливість - припускали відносно високий ступінь контролю над обсягом завдань у проекті та ведення його за прийнятим сценарієм (планом). Значні труднощі при реалізації проектів за такою каскадною (лінійною) моделлю виникли переважно в ІТ-проектах. Під час її застосування спостерігалася неефективність процесу комунікації (як всередині команди, так і з клієнтом) та брак інструментів для підтримки управління змінами як щодо цілей, так і щодо обсягу проекту. Визнаючи ці виклики, у 1980-х та 1990-х роках з'явилася низка ініціатив, спрямованих на пошук альтернативних рішень для специфіки проектів, що вимагали творчого підходу. Досвід ІТ-індустрії з гнучкого управління проектами став поштовхом до розвитку багатьох методів підтримки розробки програмного забезпечення, серед яких і метод Scrum. Зараз він є одним з найпоширеніших серед так званих гнучких методів. Своєю популярністю він завдячує значній універсальності, яка дозволяє використовувати його під час розробки різних типів продуктів (не лише програмного забезпечення), особливо тих, що потребують творчого підходу. Він з'явився наприкінці 1980-х - на початку 1990-х років як пропозиція адаптивного та еволюційного способу виконання проектів, що пропонував альтернативу каскадним моделям.

Перенесення філософії гнучкого управління в публічний сектор є складним, хоча й необхідним. Як організації місцевого самоврядування, так і інші суб'єкти державного сектору сьогодні відчують значне зростання нестабільності середовища, в якому вони працюють. Зростають вимоги зацікавлених сторін проекту до способу створення суспільних цінностей. Вони очікують, що зможуть брати активну участь у її створенні, щоб вона краще відповідала їхнім очікуванням. Тому філософія гнучкого підходу набагато краще інтегрується з концепцією Нового публічного врядування, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування дуже активно будують відносини зі своїми стейкхолдерами.

Однак для органів місцевого самоврядування неможливо використовувати підхід до управління проектами, що ґрунтується виключно на філософії гнучкого управління. Існують значні правові (наприклад, законодавство про закупівлі), культурні, а також специфічні для проекту бар'єри. Тому необхідно поєднувати каскадний та гнучкий підходи. Існують сучасні тенденції такого роду, про що свідчить, наприклад, впровадження гнучких стандартів IPMA, PMI та PRINCE2. Такий підхід є особливо бажаним з точки зору державного сектору, в тому числі діяльності органів місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що проекти, які реалізуються державними установами, здебільшого базуються на тендерних процедурах. Тому вони вимагають досить точного визначення предмета контракту (обсягу проекту) і термінів його реалізації. У цьому контексті корисним є каскадний підхід. Однак гнучке управління підвищує шанси на успіх проекту, оскільки дозволяє зосередитися на створенні цінності, яку дійсно очікує клієнт. Воно також надає інструменти для постійної комунікації із зацікавленими сторонами проекту, тим самим покращуючи спосіб створення цінності та гнучко реагуючи на зміни.

Таким чином, інтеграція лінійного та гнучкого підходів має бути включена до припущень системного підходу до управління проектами в органах місцевого самоврядування. Цей постулат стосується як виміру, пов'язаного з перебігом проекту, так і атрибутів організації. З такої інтегрованої перспективи проект можна розуміти як організаційно відокремлений, узгоджений і постійно вдосконалюваний комплекс одноразових і повторюваних заходів, спрямованих на створення і надання унікальної цінності зацікавленим сторонам, що відповідає їхнім очікуванням, з урахуванням часових і ресурсних обмежень, а також в конкретному контексті. Представлене визначення поєднує в собі риси каскадного та гнучкого підходів, що необхідно враховувати як в контексті проектування запуску фазової моделі, так і в контексті проектування організаційного середовища.

Діяльність, що реалізується в рамках фазової моделі, можна розділити на дві основні групи - управління проектом і виробництво продукту, що є предметом

проекту. Обидві групи робіт сприяють належному створенню та наданню цінності для зацікавлених сторін. Завдання, безпосередньо пов'язані зі створенням цінності, можуть мати різні характеристики в органах місцевого самоврядування, що зумовлено типом проектів, які реалізуються. Управління проектом, з іншого боку, передбачає формування перебігу проекту та його оточення таким чином, щоб оптимально (з точки зору прийнятих цілей) створити і доставити цінність, очікувану зацікавленими сторонами, з урахуванням часових і ресурсних обмежень та обставин. Для з'ясування механізму формування перебігу проекту можна звернутися до визначень управління проектами, запропонованих різними стандартами. Згідно з підходом IPMA, управління проектами трактується як "застосування методів, інструментів, технік і компетенцій до проекту таким чином, щоб досягти його цілей". У методології PMI зазначається, що це "використання знань, досвіду, інструментів або методик у проектній діяльності для досягнення цілей". На

Основною метою прийняття проектної орієнтації є підвищення ефективності реалізації проекту, а отже, ймовірності його успішного завершення. У літературі виділяють низку вимірів і причин успіху проекту. До його визначення можна підійти вузько, з точки зору дотримання термінів, бюджету та запланованого обсягу проекту. До цих параметрів можна додати задоволеність клієнтів, додаткові бізнес-результати або нові перспективи. Іноді навіть розрізняють успіх продукту та успіх проекту. Сьогодні все більше уваги приділяється перспективі стейкхолдерів. У випадку проектів, що реалізуються організаціями державного сектору, цей тип перспективи є особливо бажаним з огляду на природу проектів. Варто підкреслити, що досягнення успіху, який розуміється як створення цінності для зацікавлених сторін, визначається високою якістю управління.

Настанови з управління проектами, представлені в цьому підрозділі, надихають на створення припущень щодо процесно-проектної орієнтації організацій місцевого самоврядування. Проекти є ключовим інструментом для покращення потенціалу місцевих ОМС. Вони є механізмом перетворення

довгострокових намірів розвитку в конкретні дії і, водночас, інструментом вдосконалення процесів, що відбуваються в органах місцевого самоврядування. Більше того, характеристики сучасних проектів змінюються, незалежно від сектору та типу створюваної цінності. Вони стають більш мережевими, що вимагає врахування багаторівневих відносин зі стейкхолдерами з різними, часто суперечливими очікуваннями. Це особливо стосується проектів, що реалізуються організаціями місцевого самоврядування. Тому необхідно враховувати, що процес створення цінності проекту і сама структура цієї цінності стають дедалі складнішими і багатовимірнішими. Цю цінність важко будувати лінійно, як це характерно для контекстних моделей управління проектами. Тому необхідно, в тому числі і в організаціях місцевого самоврядування, застосовувати рішення, засновані на підходах, що інтегрують лінійну філософію і гнучке управління. Забезпечення гнучкості реалізації проектів вимагає системного підходу. Організаційний контекст, відповідні структури, методи, а також організаційна культура - все це фактори, які необхідно враховувати при вдосконаленні організації з точки зору проекту.

ВИСНОВКИ

У роботі представлено концепцію процесно-проектної орієнтації організацій місцевого самоврядування. Вона вписується в сучасні теорії публічного управління, використовуючи також досягнення інших напрямів менеджменту для визначення принципів ефективної діяльності досліджуваних суб'єктів. При цьому застосовано комплексний підхід, що стосується всієї організації, а не лише її окремих елементів. Крім того, були розроблені постулати інтеграції процесного та проектного менеджменту, які присутні в літературі, але відносно рідко зустрічаються. На практиці ці два виміри діяльності доповнюють один одного, створюючи простір для синергетичних ефектів при застосуванні узгодженого підходу. Це пов'язано з тим, що проекти надають органам місцевого самоврядування динамізму для реалізації стратегій місцевого розвитку та впровадження інновацій у сфері управління. Процеси, з іншого боку, стабілізують діяльність організації, впроваджуючи передовий досвід і дозволяючи їй забезпечувати постійне вдосконалення. Таким чином, запроваджуючи процесно-проектну орієнтацію, органи місцевого самоврядування отримують можливість підвищити ефективність своєї діяльності, а отже, впливати на розвиток місцевих територіальних одиниць.

Запропонована концепція процесно-проектної орієнтації є результатом пошуку відповіді на поставлену дослідницьку проблему, яка була сформульована у вигляді наступного питання: Яким чином організації місцевого самоврядування розвивають процесно-проектну орієнтацію, спрямовану на забезпечення операційної ефективності та, зокрема, вплив на соціально-економічний розвиток місцевих територіальних одиниць? На основі вивчення літератури, концептуальних напрацювань та проведених емпіричних досліджень можна сформулювати синтетичну відповідь на це питання. Таким чином, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування мають потенціал для реального впливу на розвиток місцевих територіальних одиниць. Їх ефективність є важливою детермінантою феномену розвитку. З іншого боку, висока гнучкість

досягається шляхом прийняття процесно-проектної орієнтації та підвищення зрілості у її використанні. Зрілу процесно-проектну орієнтацію в органах місцевого самоврядування можна забезпечити шляхом:

- формування цільового виміру, що уможливорює визначення цілей організації з урахуванням зовнішнього контексту (особливо організаційної мережі), їх інтеграцію на стратегічному та операційному рівнях, а також орієнтацію організації на їх реалізацію

- формування наглядного виміру, що дозволяє оптимізувати процес прийняття рішень шляхом забезпечення доступу до адекватної та актуальної управлінської інформації, а також можливості постійного коригування вжитих заходів з метою їх оптимізації,

- формування соціального виміру, що дозволяє розвивати лідерство, спрямоване на розвиток проактивної позиції, взаємної довіри та створення можливостей для розвитку компетенцій, релевантних цілям компанії,

- формування структурного виміру, що дозволяє створити організаційну структуру, адаптовану до реалізації як проектів, так і процесів, а також покращити системне управління ними,

- формування виміру управління державними фінансами та інфраструктурою, що знаходиться в розпорядженні організації, з метою оптимального використання інфраструктури, що знаходиться в її розпорядженні.

У процесі дослідження виникла низка викликів різного характеру, які можуть вплинути на якість наукових висновків. Серед найважливіших можна виокремити такі: вибір та застосування методів дослідження, визначення структури процесно-орієнтованої моделі, вибір суб'єктів для глибинних досліджень, відбір суб'єктів для великих вибіркового досліджень, вибір індикаторів соціально-економічного розвитку.

Перше з цих питань є фундаментальним для якості дослідницького процесу. У дослідженні було застосовано підхід тріангуляції методів з метою досягнення максимально повної картини досліджуваного явища. Таким чином, були використані різноманітні дослідницькі процедури та набори даних. У таких

випадках виникає проблема збереження цілісності процесу наукового висновку. У цьому дослідженні це відбувалося, зокрема, у двох аспектах. Перший стосувався підтримання узгодженості діагностичного дослідження зрілості процесно-проектної орієнтації. Воно проводилося як у форматі кількісного дослідження (на великій вибірці), так і у форматі якісного дослідження (на обмеженій кількості досліджуваних). Тому необхідно було адаптувати процедури та інструменти дослідження до специфіки обох підходів, зберігаючи при цьому узгодженість у способах опису зрілості процесно-проектної орієнтації. Другий аспект проблеми узгодженості пов'язаний з дослідженням взаємозв'язку між процесно-проектною зрілістю організацій місцевого самоврядування та соціально-економічним розвитком адміністративно-територіальних одиниць. Варто підкреслити, що ці два виміри досліджуваного явища мають суттєво відмінні характеристики і потребують різних процедур збору даних. Зрілість процесу-проекту на великій вибірці досліджувалася на основі первинних даних, зібраних за допомогою методу САТІ/САWІ. З іншого боку, соціально-економічні ефекти розвитку оцінювалися на основі статистичних даних за допомогою методу аналізу вторинних даних. В обох випадках застосований дослідницький підхід може призвести до певних викривлень в отриманій картині аналізованих явищ.

Друга проблема вирішення стосувалася створення концепції процесно-проектної орієнтації та побудови моделі, що її описує. Концепція процесно-проектної орієнтації сама по собі є певною інновацією, хоча і посилається на вже усталені знання зі сфер управління процесами, управління проектами та стратегічного управління. Це вимагало прийняття низки рішень щодо використовуваних концептуальних і операційних визначень та їх інтерпретації. Створена модель процесно-проектної орієнтації була використана для оцінки зрілості досліджуваних організацій та перевірки їхньої здатності до ефективної діяльності. Огляд моделей проектної та процесної зрілості виявив значну різноманітність підходів, що використовуються в них. Це стосується як структури вимірів моделі, так і способу вимірювання зрілості. Водночас, жодна з проаналізованих моделей не давала адекватної основи для опису атрибутів

організації місцевого самоврядування. Тому було прийнято рішення побудувати авторську модель. Дослідження, представлене в публікації, є першою можливістю її верифікувати. Тому немає можливості співвіднести отримані результати з аналогічними дослідженнями, проведеними як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі. Отже, представлена концепція не є усталеною і потребує подальшого дослідження та емпіричної перевірки.

Ще дві проблеми пов'язані з питанням формування вибірки. У представленому дослідженні було використано два підходи. Перший стосується відбору суб'єктів для вибірки глибинного дослідження. Тут, звичайно, були сформульовані критерії для об'єктивізації процесу відбору суб'єктів. Однак дуже важливо було знайти респондентів, які відчують користь від участі в дослідженні такого складного характеру і на таку делікатну тему, як процес управління та організаційна ефективність. У випадку з дослідженням великої вибірки проблема була дещо іншого характеру. Так, опитані підприємства є дуже різноманітними за масштабами своєї діяльності. Значна частка опитаних - це невеликі сільські муніципалітети з невеликими бюджетами. З іншого боку, з точки зору предмету дослідження, інтерес становлять переважно ті, що працюють у більших масштабах. Простий випадковий відбір створював би ризик потрапляння до вибірки значної частки малих сільських муніципалітетів. Тому було використано стратифіковану випадкову вибірку з урахуванням бюджетного критерію. Це призвело до перепредставленості у вибірці більших населених пунктів і недопредставленості малих. Крім того, було виділено прошарок на основі культурного критерію. Однак верифікаційні дослідження показали, що він не є значущим з точки зору зрілості процесу-проекту. Процедура стратифікованого випадкового відбору внесла певні викривлення у структуру вибірки по відношенню до генеральної сукупності, тому при інтерпретації результатів кількісного дослідження було застосовано принцип обережності. Зважаючи на великий розмір вибірки, вони, безумовно, представляють приблизну картину явища в національному масштабі. Однак слід пам'ятати, що отримані результати стосуються насамперед групи опитаних суб'єктів.

Остання з позначених проблем пов'язана з питанням вибору показників соціально-економічного розвитку. Тут можна використовувати переважно статистичні дані, наявні в базах даних громад (переважно в Локальному банку даних). По-перше, вони охоплюють лише окремі аспекти явища розвитку. По-друге, через значну різноманітність явищ, які вони характеризують, вони подаються в різних одиницях виміру. По-третє, необхідно враховувати безперервність даних у часі (принаймні за період, прийнятий у дослідженні). Врахування цих обмежень було необхідним при визначенні індикаторів соціально-економічного розвитку. Ми також подбали про те, щоб відібрані змінні відображали явища, які становлять інтерес з точки зору управління розвитком органів місцевого самоврядування. Тому слід підкреслити, що деякі явища, які мають характер розвитку, неможливо відстежити через відсутність даних на рівні міст і районів. Крім того, вибір заданого набору змінних з числа наявних у системі державної статистики також може спотворювати картину досліджуваного явища.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адамов Б.І. Організаційно-економічні основи управління розвитком міст. К.: Грот, 1998. 216 с.
2. Адміністративна реформа в Україні. Український правовий часопис. 1999. Випуск 4. 107 с.
3. Андерсюк Б. Самоврядування. Чого ми від нього очікуємо? Віче. 2000. №1. С.40-47.
4. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. К.: Стилос, 1997. 232 с.
5. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія. К.: Ін-Юре, 2003. 512 с.
6. Батанов О.В. Територіальна громада основа місцевого самоврядування в Україні. К., 2001.
7. Блейклі Е. Дж. Планування місцевого економічного розвитку: теорія і практика; пер. з англ. Львів: Літопис, 2002. 416 с.
8. Бобровська О.Ю. Корпоративне управління в місцевому самоврядуванні: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2008. 284 с.
9. Гартманн В. Комунальна політика та суспільство. [пер. з нім.]. К.: Фонд Фрідріха Науманна, 2007. 28 с.
10. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: Питання реалізації та контролю. Львів: Каменяр, 2004. 57 с.
11. Головченко В. Конституційні принципи місцевого самоврядування / Головченко В., Корпань О. Право України. 1998. № 3. С.14.
12. Гудзь П. Який зиск отримує міська громада від впровадження системи управління якістю ISO 9001:2000 на муніципальні послуги. Збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Організаційні та економічні проблеми розвитку муніципальних утворень». Тернопіль: Економічна думка, 2006. С. 211-213.

- 13.Гудзь П.В. Економічні проблеми розвитку курортно-рекреаційних територій: монографія. Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, ЛТД», 2001. 269с.
- 14.Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування. Хмельницький: Поділля, 1999. С. 298-394.
- 15.Долішній М. Нові підходи до територіального управління. Урядовий кур'єр. 2002. 26 лютого. С. 6.
- 16.Дубінін Е. Місцеве самоврядування в Україні. Погляд з регіону. Дніпропетровськ: АРТ-ПРЕС, 2002. 156 с.
- 17.Економічна енциклопедія: [в 3 т.] / (відп. ред. С.В. Мочерний). Т. 3. Київ: Видавничий дім «Академія». 952 с.
- 18.Економічна енциклопедія: [в 3 т.] / (відп. ред. С.В. Мочерний). Т. 2. Київ: Видавничий дім «Академія». 848 с.
- 19.Економічна енциклопедія: [в 3 т.] / (відп. ред. С.В. Мочерний). Т. 1. Київ: Академія, 2000. 864 с.
- 20.Європейська хартія про місцеве самоврядування. Віче. 1993. №7. С.33-39.
- 21.Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. К.: Ін Юре, 1997. 36 с.
- 22.Кампо В.М. Практикум з муніципального права: Навч. посібник. К.: Атіка, 2003. 80 с.
- 23.Козюра І. Місцеве врядування в Канаді. К.: УАДУ, 2001. 156 с.
- 24.Коломийчук В.С. Соціально-економічний розвиток адміністративного району в умовах перехідної економіки. Тернопіль: Укрмедкнига, 2001. 440 с.
- 25.Конституція України. К.: Преса України, 1997. 80 с.
- 26.Корнієнко М. Місцеве самоврядування. Демократичні зошити. Випуск 7. 36 с.
- 27.Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: Навч. посібник. К.: Алерта, 2005. 144 с.
- 28.Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: навч. посібник. К: „Арарат-Центр”, 2001. 176 с.

- 29.Кравченко В.В. Муніципальне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2003.
- 30.Кравченко В.В. Основи муніципального менеджменту: навчальний посібник / Кравченко В.В., Пітцик М.В., Салій І.М.; за ред. В.В. Кравченка. К.: Атіка-Н, 2003. 304 с.
- 31.Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навчальний посібник. К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.
- 32.Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. К.: МАУП, 2004. 432 с.
- 33.Курс лекцій для підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування: навч. посібник [Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Васіна А.Ю. та ін.]. Тернопіль: ВАТ «ТВПК «Збруч», 2010. 249 с.
- 34.Маліновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк, 2000. 576 с.
- 35.Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком. Х. : Видавництво ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. 196с.
- 36.Мельник А.Ф. Державне управління: підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю.Оболенський, А.Ю.Васіна; за ред. А.Ф.Мельник. К.: Знання, 2010. 582 с.
- 37.Мельник А.Ф. Муніципальний менеджмент: навч. посібник / Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П.. – К.: Знання, 2006. – 420 с.
- 38.Мельник А.Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика: монографія / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський. Тернопіль: Економічна думка, 2007. 476 с.
- 39.Місцеве самоврядування в Україні. Історія, проблеми, пропозиції. К., 1994.
- 40.Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: навчальний посібник / Кравченко В.В., Негода В.А., Пухтинський М.О. та ін. К., 2000.

41. Місцеве самоврядування: організація роботи сільського, селищного голови/ за заг. ред. А. Чемериса. Львів: Ліга-Прес, 1999. 320 с.
42. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А.Ткачука. К.: Заповіт, 1998. 187 с.
43. Монастирський Г.Л. Муніципалізація як нова парадигма місцевого розвитку. Організаційні та економічні проблеми розвитку муніципальних утворень: зб. тез доповідей міжн. науково-практ. конф. Тернопіль: Економічна думка, 2006. С. 18-23.
44. Монастирський Г.Л. Гіпотеза дослідження територіальної спільноти базового рівня як економічної системи. Вісник економічної науки України. 2008. № 1. С. 141-147.
45. Монастирський Г.Л. Проблема інерційності адміністративно-правового підходу та інституційні бар'єри модернізації управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня. Економічні науки. Серія «Регіональна економіка»: зб. наук. праць Луцького національного технічного університету. Випуск 5 (17). Ч. 2. Луцьк, 2008. С. 313-330.
46. Муніципальне право України: підручник / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.]; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
47. Муніципальне право України: підручник / за ред. Баймуратова М.О. 2-ге вид. доп. К.: Правова єдність, 2010. 720 с.
48. Муніципальний менеджмент: навч. посібник / за заг. і наук. ред. Ю.П. Шарова. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. 404 с.
49. Муніципальний менеджмент: навч. посібник / Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л. Дудкіна О.П.; за ред. д.е.н., проф. А.Ф.Мельник. Київ: Знання, 2006. 420 с.
50. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: монографія / Кол. авт.; За ред. д.е.н., проф. А.Ф.Мельник. Тернопіль: Економічна думка, 2003. 608 с.

51. Основи муніципального права України: навч. посібник / за ред. М.І.Корнієнка. К.: Знання, 2000. 119 с.
52. Офіційний сайт Асоціації міст та громад України. URL: <http://www.auc.org.ua>
53. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.sta.gov.ua>
54. Проект Закону України «Про територіальний устрій України». Рада. 2005. № 4. С. 3-21.
55. Проект Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <http://www.kmu.gov.ua>
56. Розвиток громад і регіонів України: [Проект Київського Ін-ту Схід-Захід] / В. Гудак, Г. Ліневич, О. Бойко-Бойчук та інші; за ред. С. Максименка. К.: Логос, 2006. 164 с.
57. Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління. К., 2001. 416 с.
58. Слава С. Місцевий економічний розвиток: сучасні концепції та методи: Вибірковий огляд досвіду США в контексті умов України / Слава С., Грін Г. Ужгород; Мадісон: Приватне вид-во "Мистецька лінія", 2000. 236 с.
59. Співробітництво між органами місцевого самоврядування та неурядовими організаціями. Польський досвід. URL: <http://www.kcws.kharkov.ua/seminar31.html>
60. Українсько-шведський проект розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпені Київської області. К., 1998. 208 с.
61. Управління розвитком міста: Навч. посібник / За ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. К.: Вид-во НАДУ, 2006. 389 с.
62. Управління транспортом в місті / Матейчук В.П. К.: Асоціація міст України та громад, 2007. 232 с.
63. Шаров Ю.П. Розробка стратегії міста: концептуальні та методико-технологічні питання. Управління сучасним містом. 2001. – № 4. – С.112-119.

64. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: монографія. Д. : Видавництво УАДУ, 2001. 303с.
65. Шпачук О.В. Місто як уособлена територіальна соціально- економічна система: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.10.01. Х., 2000. 16 с.
66. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягти ефективного врядування [пер. з нім.]. К.: Фонд Фрідріха Науманна, 2008. 76 с.
67. Bennet R. Territory and administration in Europe. London: Printer, 1989.
68. Bickel W. Der Finanzausgleich. Handbuch der Finanzwissenschaft. 2. Aufl., Bd II. Tuebingen, 1956 . P. 730-788.
69. Bingham R. Theories of local economic development: perspectives from across the disciplines. Newbury Park, CA, USA: SAGE, 1993.
70. Black C.E. The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History. N.Y.: Harper Colophon Books, 1975. P. 67-68.
71. Blakely E. Planning local economic development. Thousands Oaks, a, USA: SAGE Publications, 1994.
72. Brace P. The changing context of state political economy. Journal of Politics, 1991, № 2 (May): pp. 297-317.
73. Deante B. Local government reorganization in Western democracies / Deante B. London: SAGE, 1998.