

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Управління сучасним містом

Підручник

За редакцією
В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого

Київ 2008

УДК 352.07:332.1(075.8)

У67

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як підручник для студентів вищих навчальних закладів
(лист № 1/12-40002 від 4 жовтня 2007 року)*

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентіві України
(протокол № 137/8-10 від 30 серпня 2007 року)*

Авторський колектив :

О. В. Берданова, О. В. Бойко-Бойчук, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. І. Драпіковський, І. Б. Іванова, О. С. Ігнатенко, О. М. Коваль, С. В. Краснопорова, В. С. Куйбіда, О. Ю. Лебединська, В. В. Мамонова, О. Ю. Оболенський, М. К. Орлатий, Г. Л. Перерва, Н. А. Сич, А. М. Ткаченко, О. І. Травянку.

Рецензенти:

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління;

В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор, заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень;

А. В. Степаненко, доктор географічних наук, професор, завідувач відділу проблем економічної і техногенної безпеки Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України.

Управління сучасним містом: підручник / за ред.

У67 В.М.Вакуленка, М.К.Орлатого. - К. : НАДУ, 2008. - 632 с.

ISBN 966-619-028-1

У підручнику розглянуто теоретико-методологічні та практичні особливі форми публічної влади міських територіальних громад, конституційно-правові засади, матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування, досліджено процеси економічного, соціального та екологічного розвитку міста, розглянуто роль системи стратегічного планування у сталому підвищенні ефективності функціонування міського господарства та рівня життя міських жителів.

Розрахований на слухачів Національної академії державного управління при Президентіві України, студентів, аспірантів і викладачів вищих навчальних закладів, фахівців органів державного управління та місцевого самоврядування, усіх тих, хто цікавиться сучасними проблемами управління розвитком міста.

Видано за сприяння ТОВ “Компанія Крона плюс”.

УДК 352.07:332.1(075.8)

ISBN 966-619-028-1

© Національна академія
державного управління
при Президентіві України, 2008

СЛОВО ДО ЧИТАЧА

Нові демократичні принципи державного будівництва й державного управління, засвоєвані нашою країною, об'єктивно змінюють місце українського міста у загальнонаціональній та регіональних системах соціальних відносин. Нині місто стало центром політичних, соціокультурних та економічних трансформаційних процесів українського суспільства. Це пояснюється не тільки тим, що переважна більшість українців проживає у містах, а й тим, що державною владою проголошено курс на децентралізацію, що об'єктивно підвищує роль локального рівня в процесах національного розвитку.

Україна належить до високоурбанізованих держав. На сьогодні в містах України зосереджено понад 68% населення України, більш ніж 75% основних промислово-виробничих фондів, майже 95% науково-дослідних установ тощо. Тому в ринкових умовах функціонування економіки значимість міст дедалі зростає, а їх вплив на загальнодержавні процеси посилюється. Разом з тим високий рівень урбанізації України зумовив і те, що українське місто сконцентрувало у собі більшість соціальних, екологічних, технологічних проблем нашого суспільства. Ці проблеми нагромаджувалися і в останні десятиріччя радянської доби не вирішувалися. На жаль, за роки незалежності в Україні ситуація принципово не змінилася, і накопичення проблем в українських містах і досі триває.

Можна впевнено стверджувати, що закономірності розвитку міст потребують теоретичного переосмислення. Це пов'язано з тим, що міста як генератори загальнодержавних процесів соціально-економічної стабілізації та розвитку відображають загальні структурні зміни в економічній сфері країни, формування соціальних потреб суспільства, задають темпи й напрями покращання стану всієї виробничо-територіальної бази. Водночас у містах чіткіше виявляються різноманітні негативні тенденції, пов'язані з екстенсивним характером розвитку економіки в умовах загрозливої екологічної і демографічної ситуації, прорахунками в плануванні та управлінні.

Значимо, що проблеми, які постають перед містами, фактично стосуються всіх жителів України, і їх вирішення значною мірою залежить від підвищення ефективності системи управління містом на основі розвитку місцевого самоврядування, більш чіткого розмежування компетенцій між центральними та місцевими органами влади. Актуальними також є розробки нових генеральних планів, визначення у тісному співробітництві з іншими зацікавленими суб'єктами довгострокових перспективних цілей розвитку територіальної громади, запровадження нових механізмів та інструментів у систему управління міським господарством виходячи з особливостей розвитку ринкових відносин. Розгляду саме цих

та інших актуальних проблем і присвячений підручник "Управління сучасним містом".

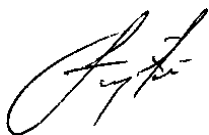
Вдале поєднання теоретичних викладок і результатів аналізу значного обсягу статистичної інформації дало можливість авторам підручника сформулювати висновки та пропозиції щодо вирішення соціально-економічних проблем міст, що мають не лише теоретичне, а й практичне значення. В окремих розділах підручника висвітлюються питання становлення та розвитку мережі міст; форм і методів управління ними; планування територій та регулювання земельних відносин у містах, комунальної власності й управління комунальним майном; функціонування соціальної інфраструктури населених пунктів; удосконалення організаційно-економічних механізмів забезпечення охорони довкілля; задоволення потреб споживача, формування і виконання місцевих бюджетів, інвестиційної діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та ін.

Розгляд теоретико-методологічних, правових, організаційних питань і практичних проблем щодо використання сучасних методів та інструментів місцевого економічного розвитку дасть змогу студентам і слухачам вищих навчальних закладів, широкому колу читачів отримати поглиблені знання щодо управління розвитком сучасного міста як цілісної системи із застосуванням інноваційних підходів.

На наш погляд, не всі аспекти цієї фундаментальної роботи висвітлюються на однаково високому рівні, підручник не позбавлений певних вад. Проте можна констатувати, що це видання охоплює багато нагальних питань розвитку міст, створює теоретичну основу підвищення ефективності муніципального управління відповідно до сучасних вимог.

Вихід у світ підручника, в якому узагальнені та впорядковані уявлення про феномен міста, викладені основи й підходи до управління ним, подаються базові знання щодо впровадження політики міського розвитку, є важливою подією в муніципальному житті України. Адже досліджувана тема є надактуальною. Ми сподіваємося, що з часом вийдуть і інші видання з тематики управління містом, інші колективи також представлятимуть свої позиції, але слід наголосити на тому, що цей підручник є першим і увійде до скарбниці видань, присвячених розвитку сучасного міста в Україні.

На нашу думку, цей підручник витримає багато перевидань і сприятиме підвищенню ефективності муніципального будівництва в Україні.



Микола ПУХТИНСЬКИЙ

Голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

ВСТУП

У сучасному світі динамічних змін особливого значення набувають питання загальних тенденцій розвитку, оновлення, ефективного та своєчасного подолання кризових явищ у сфері економічних, соціальних, державно-управлінських і політичних відносин. Актуалізація проблем сучасного міста як складної соціально-економічної системи, досягнення городянами цивілізованого способу та якості життя зумовлюють потребу в осмисленні ролі та значення міст у суспільному розвитку.

Реформування державного устрою передбачає передачу територіальним громадам, їх представницьким органам широких повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення питань місцевого значення. Тому найважливішим завданням є визначення принципів та системи місцевого самоврядування, його організаційно-правової, матеріальної та фінансової основи, а також гарантій та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Відносини, що виникають у процесі реалізації органами місцевого самоврядування як власних, так і делегованих повноважень, регулюються Європейською хартією місцевого самоврядування, Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", а також низкою інших нормативно-правових актів, які пов'язані з компетенцією і відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Проблеми управління функціонуванням та розвитком сучасного міста є актуальними. Міста виступають вузловими точками територіально-економічного розвитку держави, адже в них виробляється основна частина національного валового продукту, вони є головними донорами місцевих і державних бюджетів, центрами розробки та впровадження високих промислових і гуманітарних технологій.

Розвиток продуктивних сил, індустріалізація галузей економіки України зумовили високі темпи урбанізації, зростання чисельності міського населення та розширення мережі міст. За даними Державного комітету статистики України, на 1 січня 2007 р. у 458 містах та 886 селищах міського типу проживало 31,8 млн осіб, або 68,1% від усього населення. Порівняно з 1926 р. мережа міст збільшилася в 4,8 раза, а чисельність населення - на 23,9 млн осіб, або у 3 рази. Серед міст України два державного значення (Київ та Севастополь), 179 є містами зі спеціальним статусом, республіканського та обласного значення. Істотно змінилися структура та функції міст. Нині в 47 містах чисельність населення перевищує 100 тис. осіб, у 28 проживає від 200 тис. до 1 млн осіб, в п'яти - понад 1 млн осіб (Київ, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса).

Поряд із промисловими та транспортними центрами сформувалася розгалужена мережа культурних, освітніх, курортних та багатofункціо-

нальних міст. Україна стала "державою міст" як пріоритетної форми розселення. Значний розвиток міст у цілому має позитивне значення для розвитку суспільства й одночасно зумовлює виникнення багатьох складних проблем, вирішення яких потребує тривалого часу.

Під загальним визначенням міста розуміють населений пункт, значний за розмірами, чисельністю та щільністю населення, зайнятого переважно в неаграрних сферах діяльності. За народногосподарськими функціями міста поділяються на монофункціональні (шахтарські, моногалузеві промислові, портові, курортно-рекреаційні, транспортні, наукові, управлінські, культурно-освітні) та багатофункціональні.

Згідно з державними будівельними нормами "Містобудування, планування та забудова міських і сільських поселень" (ДБН 360-92) розроблена типологія міст України за чисельністю населення, відповідно до якої міста поділяються на малі (до 50 тис. осіб), середні (50-250 тис. осіб), великі (250-500 тис. осіб), значні або надвеликі міста (500-1000 тис. осіб), найзначніші або міста-мільйонники (понад 1 млн осіб).

Основними критеріями виділення міських поселень є: чисельність населення (людність) поселення та питома вага робітників, службовців і членів їхніх родин у загальній чисельності населення. Місто відрізняється концентрацією виробництва та компактністю багатоповерхової забудови.

Відповідно до генетичного походження міста поділяють на три типи: міста, які виникли на транспортних і торговельних шляхах (Київ, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Миколаїв, Одеса, Севастополь, Черкаси та ін.); міста - центри гірничо-видобувної промисловості (Донецьк, Борислав, Кривий Ріг, Макіївка, Марганець та ін.); міста-курорти (Алушта, Алупка, Євпаторія, Миргород, Моршин, Трускавець, Феодосія, Ялта та ін.).

Серед різних типів населених пунктів суттєве місце в Україні посідають монофункціональні міста, тобто такі, які існують на базі одного чи кількох однопрофільних містоутворюючих підприємств. Насамперед це міста, які виникли при гірничодобувних підприємствах, електростанціях, цукрових заводах, на базі курортів.

Нині в Україні налічується 122 монофункціональних міста, або 27% від загальної кількості міських поселень, які розташовані переважно у східних областях (Донецька і Луганська області).

У нових умовах функціонування економіки значущість міст ще більше зростає. Вони стають центрами розвитку ринкових відносин, оскільки тут концентруються ринки засобів виробництва і предметів споживання, знань, праці, валют та цінних паперів. Водночас розвиток міст потребує великих площ для житлового та промислового будівництва, благоустрою території, вирішення транспортної та екологічної проблем тощо. Все це значно розширює масштаби діяльності органів управління містом та ускладнює функції цих органів, а отже потребує від працівників органів

місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування та науковців нових підходів та знань у галузі муніципального менеджменту.

Слід зазначити, що на сьогодні в Україні майже не видається наукова та навчальна література, в якій комплексно розглядаються питання управління сучасним містом.

У запропонованому підручнику "Управління сучасним містом" зроблена спроба висвітлити певну частину вищезазначених проблем. При цьому застосований системний підхід до розгляду питань розвитку міста. Такий підхід поєднує як теорію, що включає загальні положення щодо навчальної стратегії, яка сприяє більш глибокому засвоєнню лекційного курсу "Управління містом", так і практичні завдання для отримання слухачами Національної академії державного управління при Президентіві України навичок аналізу проблем управління міським розвитком та системного підходу при їх вирішенні.

В основу підручника покладено матеріали навчального посібника "Управління розвитком міста".

Управління розвитком сучасного міста виходячи з умов формування та застосування соціальних стандартів і нормативів має забезпечувати реалізацію закріплених Конституцією України, Європейською хартією міст, Хартією українських міст та іншими документами соціальних гарантій і принципів.

Підручник "Управління сучасним містом" складається з восьми розділів. У першому розділі розглядаються предмет, мета та завдання дисципліни. У другому розділі висвітлюються історичні аспекти розвитку міст, сучасні проблеми формування міської поселенської мережі, місто як об'єкт управління, у третьому - організаційно-правові засади управління містом, існуючі підходи до формування ефективної системи управління сучасним містом, становлення інституту комунальної власності, розвитку місцевого самоврядування в Україні та світовий досвід муніципального управління. У четвертому розділі розкриваються особливості стратегічного планування розвитку міста, удосконалення його системи та забудови, екологічні проблеми, а також моделі економічної політики міста. П'ятий розділ присвячений проблемам державного регулювання земельних відносин у місті, підходам до формування ефективної земельної політики, інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень у галузі земельних відносин. Шостий розділ орієнтований на поглиблення знань щодо розвитку підприємницької діяльності в міських поселеннях. У сьомому розділі основна увага зосереджена на формуванні та розвитку галузей соціальної інфраструктури і наданні комунікаційних послуг міським жителям. У восьмому розділі розглядаються принципи формування міських бюджетів та підходи до фінансування розвитку інфраструктури міст.

Методика подання навчального матеріалу з базових дисциплін у підручнику відповідає світовому рівню, він містить достатній методоло-

гічний інструментарій не лише для слухачів Національної академії, а й для викладачів. Підручник можна використовувати при викладанні або вивченні дисциплін за спеціальностями правового, економічного, соціального та управлінського напрямів освіти.

Підручник також можна використовувати для навчання за програмами підвищення кваліфікації кадрів, зокрема державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування, які цікавляться проблемами управління містом та перспективами його розвитку.

Безумовно, підручнику властиві окремі недоліки, в ньому розглядаються спірні питання. Але це аж ніяк не зменшує його значення як фундаментального навчального видання.

Подальша розробка теоретико-методологічних засад і практичних рекомендацій, викладених у підручнику, сприятиме вдосконаленню системи управління сучасним містом, а остання, у свою чергу, - підвищенню конкурентоспроможності підприємств, організацій, різноманітних установ і закладів, а також створенню належних умов для ведення бізнесу. Це, зрештою, дасть змогу підвищити рівень та якість життя міського населення.

Підручник "Управління сучасним містом" підготовлений колективом кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України. В його написанні взяли участь: О.В.Берданова (підрозд. 4.1), О.В.Бойко-Бойчук (підрозд. 2.8), В.М.Вакуленко (вступ, розд.1, підрозд. 3.1; 4.4; 7.3; 8.1; 8.2), Н.М.Гринчук (підрозд. 7.1; 8.1-8.3), Ю.Ф.Дехтяренко (підрозд. 5.1; 5.3; 5.4; 5.6;), О.І.Драпіковський (підрозд. 2.1-2.7; 4.2; 4.3; 5.2; 5.5; 5.7), І.Б.Іванова (підрозд. 2.1-2.7; 4.2; 4.3; 5.2; 5.5; 5.7), О.С.Ігнатенко (підрозд. 7.4-7.8), О.М.Коваль (підрозд. 4.5; 6.1; 6.2; 6.4), С.В.Краснопьорова (підрозд. 4.5), В.С.Куйбіда (підрозд. 3.3-3.5), О.Ю.Лебединська (підрозд. 4.4), В.В.Мамонова (розд.1, п. 3.2; 6.3), О.Ю.Оболенський (розд. 1, підрозд. 3.8), М.К.Орлатий (вступ, розд.1, підрозд. 3.6, 4.4, 4.5; 7.1-7.3), Г.Л.Перерва (підрозд. 8.4), Н.А.Сич (підрозд. 3.7), А.М.Ткаченко (підрозд. 7.5), О.І.Травянку (підрозд. 6.2; 6.4).

Автори вдячні доктору наук з державного управління, професору В.Д.Бакуменку; доктору наук з державного управління, професору В.С.Воротіну; доктору географічних наук, професору А.В.Степаненку; доктору наук з державного управління, професору І.А.Грицяку; доктору наук з державного управління, професору Я.Ф.Радишу; доктору економічних наук, професору С.В.Слухаю; доктору економічних наук В.П.Удовиченку, поради та критичні зауваження яких дали змогу на етапі редагування внести зміни та доповнення до підручника та сприяли підвищенню науково-методичного рівня подання навчального матеріалу в ньому.

Розділ 1

ПРЕДМЕТ, МЕТА ТА ЗАВДАННЯ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ

Поглиблення процесів глобалізації економіки, загострення проблем екологічної безпеки, технологічний та інформаційний вибухи в суспільстві зумовлюють необхідність розробки нових інструментів і механізмів забезпечення сталого розвитку міст. Зрозуміло, що саме територіальні громади міст мають отримати адекватні інструменти реагування на зміни як глобального, так і регіонального характеру, зокрема в контексті соціально-економічних перетворень у самій громаді. До ефективних інструментів реагування на зміни, впорядкування їх позитивного та негативного впливу на життєдіяльність територіальної громади і забезпечення сталої динаміки підвищення якості життя громадян належить стратегічне планування розвитку територіальної громади, яке лише починає впроваджуватись у практику державного управління.

Становлення самодостатньої територіальної громади міста залежить від фахових знань та вміння посадових осіб місцевих органів влади володіти й розпоряджатися матеріально-фінансовими, соціально-демографічними ресурсами в повному обсязі. Тому актуальність вивчення навчальної дисципліни "Управління містом" пов'язана з об'єктивною необхідністю теоретико-методологічного забезпечення впливу місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на розвиток міста.

Предметом навчальної дисципліни є науково-методологічні та прикладні засади управління містом. Вона розкриває систему знань, що пов'язана з управлінням міським господарством, соціально-економічними відносинами між суб'єктами та об'єктами управління, методами і механізмами регулювання міського розвитку.

У процесі вивчення дисципліни студенти і слухачі мають: набути теоретичних знань щодо становлення мережі міст, форм і методів управління їх розвитком, планування територій та регулювання земельних відносин у містах, а також стосовно формування і виконання місцевих бюджетів, інвестиційної діяльності

місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; виявити особливості комунальної власності й управління комунальним майном; навчитися використовувати нормативно-правові акти щодо функціонування і реформування соціальної інфраструктури населених пунктів та орієнтувати діяльність виробничої й соціальної сфер на споживача і його потреби; оволодіти навичками практичного застосування сучасних методів управління економікою в ринкових умовах; вивчити основні напрями удосконалення організаційно-економічних механізмів для забезпечення охорони довкілля; навчитися висловлювати й обґрунтовувати власну позицію стосовно подій і явищ суспільного життя на основі аналізу соціально-економічних чинників.

Мета навчальної дисципліни "Управління містом" - допомогти студентам і слухачам вищих навчальних закладів вивчити теоретичні основи та виробити вміння й практичні навички з питань управління розвитком міста.

У процесі вивчення навчальної дисципліни перед студентами і слухачами ставляться такі *завдання*:

- поглибити теоретичні знання щодо методології управління містом, зокрема законів, закономірностей та принципів здійснення управлінських процесів у місті, становлення мережі міст; форм й методів управління їх розвитком, а також формування і виконання місцевих бюджетів, здійснення інвестиційної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- виявити особливості комунальної власності територіальної громади міста як матеріальної бази місцевого самоврядування, основні риси управління комунальним майном;

- оволодіти вмінням використовувати чинну нормативно-правову базу, враховуючи зміни в ній, а також сучасні підходи щодо управління розвитком міста, модернізації та реформування його інфраструктури;

- усвідомлювати необхідність орієнтувати діяльність виробничої й соціальної сфери міста на споживача та його потреби;

- оволодіти навичками практичного застосування сучасних методів управління функціонуванням та розвитком міської економіки в ринкових умовах;

- визначити основні напрями удосконалення організаційно-економічних механізмів забезпечення охорони довкілля;

- навчитися висловлювати й обґрунтовувати власну позицію стосовно подій і явищ суспільного життя на основі логічного аналізу соціально-економічних процесів та чинників, що впливають на них.

Після вивчення дисципліни студенти і слухачі повинні:

- *знати*: теоретичні її засади, правове середовище та механізми сприяння сталому розвитку міста, сутність, принципи та завдання галузевого і територіального управління економікою міста, завдання та напрями її реформування; сутність, функції, складові соціальної інфраструктури міста; сучасні методологічні підходи до формування та розвитку міської інфраструктури; теоретичні основи вироблення економічної та соціальної політики на місцевому рівні, її завдання та цілі; категорії й форми інституту партнерства між владою та недержавним сектором, пов'язані з наданням громадських послуг; принципи формування доходів та видатків місцевого бюджету, сучасні механізми і методи залучення кредитних та інвестиційних ресурсів в економіку міста; механізми реалізації державної регуляторної політики у місті;

- *вміти*: застосовувати теоретичні знання в практичній діяльності та оцінювати чинники, що впливають на формування і соціально-економічний розвиток міста, його ресурсний потенціал та спеціалізацію; нові форми та методи управління інфраструктурою міста; визначати оптимальні напрями розвитку інфраструктури, впроваджувати нові підходи до її удосконалення, а також стратегічні цілі комплексного розвитку міських поселень, спрямовані на підвищення рівня та якості життя населення міста і вирішення поточних завдань щодо їх досягнення; розробляти пропозиції (проекти) щодо поліпшення функціонування об'єктів виробничого та соціального призначення на основі аналізу діяльності відповідної системи; реалізовувати системний підхід до визначення стратегії розвитку інфраструктури міста; використовувати положення нормативно-правової бази, що регулює розвиток міських поселень, та удосконалювати її; забезпечувати ефективне регулювання економічних відносин, що виникають у процесі функціонування галузей економіки; розробляти механізми взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в процесі управління розвитком міста; висувати пропозиції, спрямовані на підвищення обсягу та якості надання громадських послуг, застосовуючи нові форми і методи, у тому числі шляхом встановлення партнерських відносин між органами місцевої влади та недержав-

ним сектором, а також пропозиції (проекти) до державних, регіональних і галузевих програм соціально-економічного розвитку за результатами аналізу державної політики та соціально-економічного стану країни, регіону, галузі, базуючись на методології конструювання відповідних моделей та з урахуванням наявних ресурсів та механізмів упровадження державно-управлінських рішень; оцінювати переваги кожного із секторів територіальної громади в процесі надання громадських послуг і на цій основі вдосконалювати їх організацію; аналізувати стан фінансово-інвестиційних ресурсів міста, доходну та видаткову частини місцевого бюджету, податкову базу місцевого самоврядування, кредитоспроможність місцевих органів влади, регіональні нагромадження та фінансові ринки; формулювати практичні рекомендації органам державної влади й місцевого самоврядування щодо вибору ефективних інструментів і варіантів економічного регулювання; застосовувати принципи організації системи, форми та методи регіонального управління і місцевого самоврядування, функції та повноваження органів і посадових осіб місцевої виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на основі ефективності, прозорості та демократичності; вільно користуватися відповідними джерелами інформації;

- *володіти*: методами комплексного аналізу розвитку міста; порівняльного й інституційного аналізу для визначення ефективності державно-управлінських рішень за результатами виконання програм розвитку територій на основі відповідного вітчизняного та зарубіжного досвіду; навичками планування, організації та контролю виконання завдань державних, регіональних, міських, галузевих (міжгалузевих) у межах програм і проектів соціального розвитку відповідної території чи сфери економічної діяльності; механізмами визначення результативності та ефективності форм і методів управління розвитком міста окремих сфер діяльності.

Навчальні цілі передбачають:

- проведення лекцій, круглих столів, дискусій;
- самостійне навчання слухачів на основі розробленого для дисципліни комплексу навчально-методичних матеріалів;
- виконання практичних завдань, спрямованих на набуття слухачами знань і вмінь з предметної галузі;

- участь слухачів у семінарських заняттях з метою розвитку критичного мислення, обговорення практичних проблем щодо специфіки діяльності сучасного керівника;

- тестування в інтерактивному режимі.

Засобами досягнення цілей та виконання завдань є:

- *лекції* (з використанням комп'ютерних презентацій) в інтерактивній формі (лекції-дискусії, лекції-проблеми і дослідження), спрямовані на надання необхідних теоретичних знань з тематики дисципліни;

- *семінарські заняття*, на яких обговорюються проблеми управління містом, планування розвитку територій, підходи до їх вирішення на центральному та місцевому рівнях, демонструються здібності щодо пошуку інформації та вміння доцільно користуватися нею; проводяться співбесіди зі спеціалістами регіональних і міських служб управління розвитком територій під час виїзних занять; аналізується соціальний розвиток міста, нормативно-правові та економічні важелі функціонування галузей соціальної інфраструктури, окремі сфери економічної діяльності, розвиток місцевого бюджету й удосконалення міжбюджетних відносин тощо;

- *практичні заняття*, що передбачають розгляд конкретних ситуацій, проведення рольових ігор з демонстрацією набутих навичок, роботу в командах з презентацією результатів і мають на меті оновлення та поповнення теоретичних знань студентів і слухачів та оволодіння ними практичних навичок щодо принципів містобудування і землекористування, формування ефективної економічної, соціальної та екологічної політики міста, використання різних важелів і механізмів для досягнення перспективних цілей, у тому числі стратегічного планування, удосконалення діяльності та складу соціальної інфраструктури міста, системи управління нею, розвитку фінансово-кредитних відносин та ін.;

- *аналіз ситуаційних вправ*, який дасть змогу студентам і слухачам оволодіти практичними навичками вирішення проблем розвитку міста; застосовувати положення нормативно-правової бази та вдосконалювати її; використовувати інноваційні підходи у сфері надання громадських послуг;

- *індивідуальна робота* студента і слухача - форма організації навчального процесу, яка передбачає створення умов для якнайповнішої реалізації творчих можливостей слухачів через інди-

відуально спрямований розвиток їх здібностей, науково-дослідну роботу та іншу творчу діяльність;

- *самостійна робота* - основна форма засвоєння слухачем навчального матеріалу в час, вільний від обов'язкових навчальних занять, без участі науково-педагогічного працівника.

Індивідуальна та самостійна робота включає виконання індивідуального навчально-практичного завдання (підготовка аналітичної записки - теоретико-методологічних і експертно-аналітичних матеріалів з аналізу певної проблеми); дослідження Інтернет-ресурсів, пошук первинної інформації (наукові праці, статті у періодичних виданнях, документи, офіційні звіти, статистичні матеріали, законодавчі та інші нормативно-правові акти за дисципліною) для опанування змісту дисципліни.

Суттєвим внеском у методологію проведення занять є розгляд низки напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, які передбачають цілеспрямоване визначення шляхів вирішення нагальних проблем з реалізацією стратегій розвитку, формування й управління соціальною інфраструктурою міста, вирішення питань щодо екології, землекористування, підприємницької діяльності, формування місцевих фінансів тощо.

Для висвітлення теоретичних і прикладних аспектів управління містом використовуються такі *загальнонаукові методи дослідження*:

Аналіз - метод наукового дослідження явищ, предметів тощо шляхом поділу їх на складові з метою з'ясування їх структури, якостей, зв'язків. У підручнику здійснено аналіз теоретичних та експериментальних даних за темою дослідження; понятійно-категорійного апарату місцевого самоврядування; законодавчих та нормативних актів для визначення конституційних засад місцевого самоврядування і правових основ управління містом.

Синтез - метод наукового дослідження явищ, предметів, дійсності в цілості, єдності та взаємозв'язку їх частин. У підручнику цей метод відіграв значну роль у процесі комплексної характеристики цілості та єдності, внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків організаційно-адміністративних структур управління містом, соціальної інфраструктури як об'єкта управління, інфраструктури міського транспорту.

Індукція - логічний спосіб пізнання, що ґрунтується на отриманні загальних висновків і положень на основі вивчення окремих

фактів, явищ і процесів, або більш загального знання на основі менш загального. Метод індукції у виданні використано для теоретичного узагальнення світових тенденцій розвитку сучасних міст на основі з'ясування сутності та особливостей міста як об'єкта управління, а також загальних аспектів розвитку міського транспорту у процесі організації надання транспортних послуг.

Дедуція - логічний метод пізнання, що ґрунтується на отриманні окремих конкретних висновків, положень, закономірностей стосовно розвитку цілісної системи. Метод використаний для визначення місця і ролі системи управління якістю в органах місцевого управління як цілісної системи.

Аналогія - метод, за допомогою якого вивчення одних предметів і явищ ґрунтується на їх схожості з іншими. Із застосуванням методу аналогії досліджено особливості комунальної власності українських та європейських міст.

Моделювання - метод, який ґрунтується на використанні моделі як засобу дослідження явищ і процесів природи. Під моделями розуміють системи, що замінюють об'єкт пізнання і є джерелом інформації про нього. Метод використовувався як базовий при визначенні моделей та сценаріїв розвитку міста, засобів підвищення ефективності і результативності діяльності органів місцевого самоврядування.

Абстрагування (або відволікання) - метод, що дає змогу переходити від конкретних предметів до загальних понять та законів розвитку. Застосовується при перспективному плануванні, коли вивчається робота підприємства за минулий період і складається прогноз на майбутнє. Метод мав важливе значення в дослідженні основних напрямів міської політики, зокрема щодо стратегічного планування розвитку міста, планування та забудови міста.

Конкретизація - метод, за допомогою якого досліджується стан предметів у зв'язку з певними умовами їх існування та історичного розвитку, зокрема девелопмент як спосіб реалізації містобудівної політики; стан і формування екологічної політики міста.

Системний аналіз - метод, що передбачає оцінку об'єкта як системи з усіма чинниками, що впливають на його функціонування. Із застосуванням системного підходу до міста як складної соціально-економічної системи в підручнику розглянуто сфери регулювання трудових, фінансових та земельних відносин як чинники, що впливають на функціонування цілісної системи міста.

Функціонально-вартісний аналіз - метод дослідження об'єкта за його функцією і вартістю, що застосовується під час вивчення ефективності використання матеріальних і трудових ресурсів. Він дає змогу виявити основні канали непродуктивного використання ресурсів, а також основні напрями їх продуктивного використання при вивченні ефективності матеріальних і трудових ресурсів міста.

Формалізація - метод дослідження об'єктів шляхом представлення їх елементів у вигляді спеціальної символіки, наприклад собівартості продукції, ціни чи фінансового результату у вигляді формули. Ефективність використання цього методу підтверджується при розгляді питань платного використання земельних ресурсів, оподаткування земельних ділянок, інших об'єктів нерухомості тощо.

Гіпотетичний - метод, що застосовується при вивченні нових явищ, які не мають аналогів, ґрунтується на науковому передбаченні для пояснення будь-якого явища і потребує перевірки на практиці та теоретичного обґрунтування для формування наукової теорії. У підручнику метод застосовувався під час розробки пропозицій щодо інноваційних механізмів надання транспортних послуг, які потребують перевірки на практиці та теоретичного обґрунтування стратегії розвитку транспортної інфраструктури міста.

Аксіоматичний - метод побудови наукової теорії, за якого деякі твердження приймаються без доведень, а всі інші знання виводяться з них за певними логічними правилами. У підручнику комплексне дослідження управління розвитком міста побудовано на аксіоматичних твердженнях теорій державного управління, держави і права, економічних концепцій, положеннях конституційного, адміністративного та цивільного права України, інших країн світової спільноти.

Історичний - метод, який дає змогу дослідити виникнення, формування та розвиток процесів і подій у хронологічній послідовності з метою виявлення внутрішніх та зовнішніх зв'язків, закономірностей і суперечностей. Це один з основних методів наукового пізнання в суспільних науках. За допомогою згаданого методу у підручнику досліджено процес виникнення, формування та розвитку міст, починаючи з давнини, відстежено хронологію подій послідовно в античний та середньовічний періоди, а також виявлено внутрішній і зовнішній зв'язок, закономірності і суперечності становлення промислового та соціалістичного міста.

Монографічний - метод вивчення окремих об'єктів, які є типовими для загальної сукупності і представляють передовий досвід. Метод дав змогу вивчити окремі об'єкти управління розвитком сучасного міста, які є типовими і репрезентують передовий вітчизняний та зарубіжний досвід, зокрема щодо підприємництва, питань його підтримки, регулювання підприємницької діяльності та взаємодії органів місцевого самоврядування і представників малого бізнесу.

Спостереження - метод, що передбачає систематичне, цілеспрямоване вивчення об'єкта, який має відповідати таким вимогам, як передбачуваність, планомірність, цілеспрямованість, активність, систематичність. Систематичному цілеспрямованому вивченню проблеми управління розвитком міста сприяло застосування методу спостереження, за допомогою якого у підручнику з'ясовано мету, основні напрями, принципи державної земельної політики, передбачено організаційно-інформаційні аспекти прийняття управлінських рішень у галузі земельних відносин у місті.

Експеримент - метод, за допомогою якого науково представлений досвід відповідно до мети дослідження для перевірки теоретичних результатів. У підручнику висвітлено вітчизняний досвід управління розвитком міста, насамперед стосовно можливостей та перешкод щодо впровадження концепції сталого розвитку територій.

Балансові - методи, що забезпечують пропорційність між різними явищами і процесами, виявляють наявні взаємозв'язки. Методи є доцільними для виявлення передумов раціонального формування, використання, розподілу і перерозподілу фінансових та трудових ресурсів за сферами економічної діяльності, широко застосовуються в практиці планування, аналізу й оцінки процесів і тенденцій, притаманних розвитку міста, ґрунтуються на основних показниках галузевого та територіального розвитку міської економіки (збільшення обсягів виробництва, розвиток сфери обслуговування та інших невиробничих галузей) та демографічних процесів.

Соціологічні - методи, які охоплюють анкетування, інтерв'ювання, соціометричне опитування, соціологічний експеримент. Загальною методологічною основою цих методів став системний моніторинг процесу управління розвитком міста, діяльності органів місцевої влади. Обґрунтованість і достовірність основних науко-

вих положень, висновків та рекомендацій на підставі результатів дослідження у підручнику визначаються за допомогою згаданих вище методів за участю представників міського управління та мешканців міських громад щодо якості комунальних послуг.

Економічні методи дослідження, використані в підручнику, включають:

- *статистичні методи* (індексний, кореляційний, регресійний, метод ланцюгових підстановок і різниць, метод групувань, порівнянь, середніх абсолютних і відносних величин, метод підрахунку резервів за факторними відхиленнями, метод відхилень, метод матриць координат, графічний метод). За допомогою цих методів розроблено формалізований механізм формування бюджету міста; оптимальний варіант системи місцевих фінансів; оцінювання стратегічних рішень щодо розвитку галузей соціально-культурного та соціально-побутового призначення, транспортної системи тощо;

- *економіко-математичні методи* (методи формулювання економічних умов, методи економічного моделювання, методи кількісної оцінки економічних ризиків, функціонально-вартісний аналіз). Методи застосовано, зокрема, при оцінці переваг програмно-цільового управління соціальною структурою міста та оптимізації управління нею в умовах адміністративної реформи в Україні.

Підручник відповідає програмі підготовки магістрів за спеціальністю 8.150000 - "Державне управління" (спеціалізація: місцеве самоврядування та управління містом), а форма викладу в ньому матеріалу є загальноприйнятою в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Розділ 2

МІСТО ЯК СКЛАДНА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА СИСТЕМА

2.1. Місто: його сутність та особливості

Історично склалося так, що місто стало для людства найбільш привабливою та поширеною формою розселення. Нині з містами пов'язане життя більшості населення нашої планети, і навіть ті, хто не живуть у містах, постійно відчують на собі їх вплив - з містами пов'язаний технічний прогрес, політика, мода, культура, тобто все, що характеризує і визначає сучасну цивілізацію. Саме міста були тими "точками зростання", з якими були пов'язані найважливіші досягнення суспільства і завдяки яким інновації ставали здобутками усього людства.

Серед інших поселень міста вирізняє велика чисельність населення, висока щільність забудови та концентрація різноманітних видів діяльності. Кожне місто має певну назву, офіційну територію та органи управління. При цьому його функціонування нерозривно пов'язане з прилеглою територією та іншими населеними пунктами, стосовно яких місто виконує певні організаційно-господарські, управлінські, промислові, транспортні, культурні й інші функції.

Регулярність обмінних зв'язків з оточенням є конститутивною ознакою будь-якого міста, що передбачає наявність у його межах такого регулярного ринку, який забезпечував би самодіяльному населенню можливість збуту продукції і задовольняв споживчі потреби решти його мешканців. Не випадково М.Вебер зазначав, що "місто - це поселення, в якому діє ринок" [20].

Таким чином, місто існує і розвивається насамперед як поселення, що є результатом та умовою суспільного (територіального) поділу праці. Історично воно могло сформуватися навколо фортеці чи укріпленого замку, що забезпечувало захист торговельному і ремісницькому люду; виникнути з родового поселення (мастку) чи монастиря; на базі від великого села на перехресті важливих шляхів або родовища корисних копалин. Однак завжди воно набувало ознак відносно автономної корпорації з певною господарсь-

кою політикою, з чітко встановленою територією, на яку поширювалася його юрисдикція та майнові відносини і, що дуже важливо, самовизначеності.

Отже, місто - це одночасно:

- осередок територіального поділу праці, що здійснюється через постійно існуючий ринок, концентрацію і диверсифікацію виробництва;

- спільнота людей, пов'язаних між собою сферами виробництва, споживання, територіальним сусідством, побутовими і сімейними відносинами;

- зосередження матеріальних фондів: будівель, споруд, інженерних мереж, зелених насаджень тощо;

- територія, що має певний статус і характеризується специфічним середовищем: соціальним, виробничим, природним, архітектурним.

До головних факторів розвитку і зростання міст належить економія на витратах у результаті наближення постачальників до споживачів їхньої продукції та послуг, включаючи комунальні. Ця сама причина, зрештою, і обмежує зростання міст, коли їх розміри зумовлюють збільшення витрат на інженерну, транспортну та екологічну інфраструктуру. Отже, розвиток міста передбачає постійний компроміс між вигодами, що забезпечуються економією за рахунок масових масштабів діяльності, а також на зовнішніх послугах і деяких видах інфраструктури, та витратами, зумовленими скупченістю населення, втратами часу на пересування, забрудненням навколишнього природного середовища тощо.

Проте сам факт існування міст свідчить, що виробничий, фінансовий і людський капітали згодні нести тягар витрат, який певною мірою урівноважується позитивними факторами розвитку урбанізації. Спочатку у нарощуванні її темпів певне значення мала торгівля й ремісництво, потім провідну роль у процесах урбанізації, безумовно, відігравали переробна промисловість та інші галузі вторинного сектору. Саме промислове виробництво із середини ХІХ ст. і в першій половині ХХ ст. в Україні було головною містоутворюючою функцією, від якої залежало зростання міського населення.

Згодом, починаючи з 60-х рр. минулого сторіччя, сфери обслуговування й надання різноманітних послуг, розвиток яких зумовлений концентрацією населення, набувають усе більшого значення у зростанні чисельності населення міст, зміщуючи акцент

на види діяльності третинного сектора в системі факторів урбаністичної концентрації. У сфері зайнятості збільшується питома вага трудових ресурсів, безпосередньо чи опосередковано пов'язаних з управлінням, фінансами й обміном та опрацюванням інформації, що вимагає референтних контактів населення і тим самим визначає очевидні переваги великих міст над малими.

Головна причина розбудови великих міст полягає в тому, що на кожному з етапів розвитку зростання чисельності населення в місті створює для окремих видів діяльності можливість отримувати цілком очевидні вигоди від конкретного рівня урбаністичної концентрації. Змінюється не тільки показник чисельності населення, що дає підстави віднести місто до категорії великих міст, а й містоутворюючі функції міст даної категорії.

Таким чином, розвиток міст найповніше відображає найважливіші етапи становлення продуктивних сил, якісні зрушення в економіці країни та її окремих регіонів. У свою чергу, економічний розвиток країни розширює і збагачує функції міст, визначає їх положення в суспільному і територіальному поділі праці.

З вищезазначеним пов'язане виникнення міст індустріальних, транспортних або наукових центрів, курортних міст. Проте навіть для малих монофункціональних міст акцент на домінуючу функцію криє в собі загрозу залишити поза увагою інші, не менш важливі економічні функції, що виконує місто. Справа в тому, що для міських поселень іманентна поліфункціональність, тому за економічними функціями вони більш подібні між собою, ніж відмінні. У зв'язку з цим більшість характеристик, що відрізняє одне місто від іншого, насправді є наслідком розбіжностей у чисельності їх населення.

Як зазначають Дж.Велер та П.Мюлер, міста не спеціалізуються на виконанні окремих економічних функцій, в основному вони неспеціалізовані або диверсифіковані [302]. Як правило, чим більше місто, тим більше диверсифіковані виконувані ним функції.

Водночас становлення, функціонування та розвиток міст органічно пов'язані із соціальним розвитком, адже місто є безпосереднім середовищем життєдіяльності людей, унаслідок чого це середовище слугує специфічною ланкою соціалізації індивіда, а умови життєдіяльності в місті стають безпосередньою основою соціального розвитку його жителів. Тому цілком справедливо розглядати місто і як специфічне соціальне утворення.

Природно, що міська громада є органічною складовою суспільства в цілому і детермінується ним. Однак унаслідок спільності інтересів кожного з членів громади, що формуються і реалізуються в кожному конкретному місті, ця спільнота набуває специфічної цілісності з властивими їй закономірностями розвитку і функціонування. На думку фахівців, специфіка функцій таких соціально-територіальних спільнот полягає в тому, що, об'єднуючи (інтегруючи) діяльність соціальних інститутів, вони забезпечують соціальне відтворення населення, включаючи як демографічне, професійно-кваліфікаційне, етнічне, культурне, духовне відтворення, так і відтворення соціальної організації та соціальних інститутів [172].

Отже, специфіка міста як складного соціально-економічного організму виявляється у процесі аналізу його як певної ланки в системі поділу праці в суспільстві і як форми поселення і способу життя людей, їх особливої соціальної спільності. Виокремлюючись у суспільстві, місто тим самим набуває ознак специфічної цілісності, являє собою цілісний організм із властивими йому закономірностями розвитку та функціонування.

2.2. Міста давнини та античності

Більшість давніх міст виникла на рубежі IV-III тисячоліть до н.е. у перехідний період від первіснообщинного до рабовласницького ладу в результаті відокремлення ремісництва від землеробства. Водночас розвиток землеробства потребував спорудження та підтримання розгалужених іригаційних споруд, до чого залучалася велика кількість людей. На основі цього виникають централізовані деспотичні держави, влада яких потребує створення великих осередків, здатних здійснювати контроль над значною територією і підтримувати її цілісність.

Тож немає нічого дивного в тому, що перші міста виникли в найбільш розвинутих землеробських районах земної кулі: на території родючих долин великих рік Тигру, Євфрату, Інду, Нілу, Хуанхе, а також у передгір'ях Сирії та Ірану й на узбережжі Середземного моря. Ці райони вписуються у порівняно вузьку смугу земної кулі поміж 23 та 40° північної широти, для якої характерні порівняно сприятливі кліматичні умови.

За регіональними особливостями можна виділити два типи давніх міст: давньосхідний (Єгипет, держави Месопотамії, Індія та Китай) і античний (Давня Греція і Давній Рим) [49].

У країнах Давнього Сходу частка міського населення була незначною, але окремі міста досягли великих розмірів - Вавилон, Патна, Олександрія (до 500 тис. осіб), Мемфіс, Ніневія (100-250 тис. осіб).

У грецьких містах-полісах, навпаки, зосереджувалася більша частина населення, проте самі вони були невеликими, а стабільність їх розмірів підтримувалася завдяки відпливу надлишкової кількості населення в міста-колонії. Тільки деякі античні міста, розміщені на перехрестях великого стратегічного значення, досягли значних розмірів - Рим (до 1 млн осіб), Афіни та Карфаген (150-200 тис. осіб).

Попри надзвичайну різноманітність розвитку міст у різних регіонах стародавнього світу, в їх виникненні простежується і певна закономірність. Усі вони були передусім релігійними, військовими та двірцевими осередками, а основу міського населення становили чиновники, жерці, воїни, купці й дрібні торговці та ремісники (будівельники, ткачі, гончарі, теслі).

За генезисом можуть бути виділені такі характерні типи міст:

1. Міста-резиденції, в яких палац є осередком міста і де численне оточення царя (двір, адміністрація, військо, наймити тощо) було основною чи, принаймні, значною часткою населення. Прикладом можуть бути давньоєгипетські міста (Мемфіс - "Білі мури"; Фіви, Ахетатон - "Обрій сонця"), в яких майже кожен фараон споруджував собі особливу резиденцію, поряд з якою розміщувалася грандіозна усипальниця царя - піраміда.

2. Храмові міста, що виникали навколо будь-якого значного святилища. Причому в подальшому і храм, і численне населення, що тією чи іншою мірою залежало від храму, відігравали значну (а іноді й визначальну) роль в економічному, соціальному і політичному житті країни. Особливого поширення цей тип міст набув у Малій Азії і Сирії, де дуже довго проіснували духовні князівства (звідки в епоху еллінізму набула поширення назва міста - Гієраполь, тобто "Священне місто").

3. Міста-держави, або поліси, де зосереджувалася привілейована частина населення, яка керувала залежними селянами. Органи міського управління одночасно були і загальнодержавними, адже територія цих держав, як правило, була невеликою. Приклад - міста Давньої Греції та Давнього Риму.

4. Колоніальні міста, які виникали в результаті переселення надлишкового сільського населення країни. Вони мали яскраво виражений аграрний характер. Колоніальні міста пов'язані також з військовою колонізацією (прикордонні військові поселення) та з торговельною колонізацією. Прикладом останніх можуть бути фінікійські та грецькі торговельні поселення - "емпірії", які часто відігравали роль основного ядра, навкола якого формувалися міські центри.

Саме з останньою категорією міст пов'язаний первісний урбогенез на території України, що охоплював Північне Причорномор'я.

Найдавнішою колонією було поселення на о. Березань, засноване у другій половині VII ст. до н.е. У VI ст. до н.е. виникли Тіра, Ольвія, Пантікапей, Тірітака, Німфей, Феодосія, Керкінітіда, в кінці V ст. до н.е. - Херсонес-Таврійській, в кінці IV ст. до н.е. - Калос-Лімен. Засновані греками такі емпірії поступово ставали великими виробничо-ремісничими і торговельними центрами та перетворювалися на самостійні поліси. Ці міста-держави мали специфічне планування з центром - ринком, кам'яними і цегляними будівлями, брукованими вулицями, торговельним та військовим портами. Вони були добре укріплені з фортифікаційного погляду. Як правило, за оборонними міськими мурами розташовувалися передмістя, виноградники, некрополь [233].

Міське населення займалося ремеслами: металургією, каменярством, гончарством, грабарством, а також рибальством та виноградарством. Економічна база античних міст ґрунтувалася на торговельних зв'язках із сусідніми племенами, яким поставлялися вино, зброя, ювелірні та ремісницькі вироби, й іншими грецькими державами, куди направлялися хліб та інші сільськогосподарські продукти. Це були важливі осередки культури та мистецтва. Більшість з міст карбували власні монети.

Серед найзначніших античних міст, що існували на території сучасної України, слід назвати Ольвію, Тіру, Пантікапей та Херсонес.

Ольвія була політичним та економічним центром давньо-грецької держави у Нижньому Побужжі, що існувала з VI ст. до н.е. до IV ст. н.е. Її заснували переселенці з Мілета й інших іонійських центрів. В обмін на ремісничі вироби і товари, імпортовані з інших грецьких полісів, ольвійські купці одержували від навколишніх племен - скіфів, сарматів та ін. - зерно, худобу, вовну, а також рабів,

яких продавали на ринках метрополії. У середині I ст. до н.е. Ольвію зруйнували готи, і лише в I ст. н.е. місто було частково відбудовано. Із середини II ст. до середини III ст. у місті перебувала римська залога. В IV ст. Ольвія перестала існувати.

Тіра (Тірас) - давньогрецьке місто-держава на правому березі Дністровського лиману на території сучасного міста Білгорода-Дністровського. Його також заснували переселенці з грецького міста Білета у VI ст. до н.е. Економічну базу Тіри становили землеробство, виноробство, ремесла і торгівля. Тіра підтримувала тісні торговельні зв'язки з Афінами, містами Малої Азії, Північно-Західного Причорномор'я і населенням Подністров'я. З другої половини IV ст. до н.е. Тіра карбувала власну монету. IV-III ст. до н.е. - період найбільшого розквіту її економіки і культури.

Тіра проіснувала майже п'ять століть. У I ст. до н.е. його зруйнували гетсько-фракійські племена. З початком нової ери місто відроджується. З 57 р. н.е. Тіра входила до складу римської провінції Мезії, але остаточно занепадає як античне місто у 240-ті роки під ударами готів.

З першої половини VI ст. до н.е. існувало також античне місто Пантікапей (на місці сучасної Керчі). У V ст. до н.е. воно стає столицею Боспорської держави, до складу якої увійшли грецькі поліси, які на той час існували на західних та східних берегах Керченської протоки (Боспор Кіммерійській), зокрема Тірітака, Мірмекій, які були розміщені на території сучасної України. У кінці V ст. до складу Боспорської держави ввійшов Німфей, який до того належав Афінам, а згодом, у 355 р. до н.е., було завойовано і Феодосію (Теодозію), відому з другої половини VI ст. до н.е. як давньогрецьке поселення.

Таке об'єднання античних полісів під владою Пантікапея сприяло його розквіту у кінці IV - на початку III ст. до н.е., коли він перетворився на найбільший ремісничий і торговельний центр Північного Причорномор'я. Територія Пантікапея, що охоплювала схили і підніжжя гори Мітрідат, на той час становила близько 100 га і була обнесена оборонним муром. На вершині гори розміщувався акрополь з храмами Аполлона, Кібели та палацами. На схилах розташовувалися будинки заможних жителів міста, а у приморській частині містилася агора - центральна площа та великий порт, до якого прибували товари із Середземномор'я і скіфських земель. За межами міста простягався некрополь.

У 63 р. до н.е. Пантікапей разом з Боспорською державою підпадає під політичну залежність від Риму. Роль Пантікапея як самостійного політичного центру поступово знижується. У 70-х рр. IV ст. н.е. він зазнав руйнівної навали гунів і перестав існувати.

Важливим економічним, культурним і політичним центром у Північно-Західному Причорномор'ї був Херсонес - місто-держава, засноване у 422-421 рр. до н. е. вихідцями із грецької колонії Гераклея на території сучасного Севастополя. Він існував протягом двох тисячоліть - з V ст. до н. е. до XV ст. н. е. і у період свого найвищого піднесення під його владою перебували такі значні поліси західного узбережжя Криму, як Керкінітіда (сучасне м. Євпаторія) та Калос-Лімен (тепер - Чорноморське).

До античних міст можна віднести також Неаполь Скіфський - столицю скіфського царства в Криму. Місто було засновано у III ст. до н.е. на території сучасного м. Сімферополя. Це було не тільки місто-фортеця, а й значний ремісничо-торговельний центр. Найбільшого розквіту Неаполь досяг у II ст. до н.е. У цей час місто займало площу 20 га і було обнесене потужними мурами з баштами. У межах мурів розміщувалися житлові та громадські споруди, поза мурами - передмістя та некрополь. Це місто проіснувало до кінця III - початку IV ст. н. е., коли під ударами готів і гунів впала скіфська держава.

2.3. Середньовічне місто

Середньовіччя - складна і суперечлива епоха в історії людства, що залишила на всіх континентах значний відбиток у формуванні мережі міських поселень, їх плануванні та забудові. Ця епоха має досить розмиті часові межі. В Європі початком Середньовіччя вважається загибель Римської імперії (V ст. н.е.), кінцем - англійська буржуазна революція (XVII ст.). В Азії перехід до феодалізму почався у I-III ст. н.е. і він проіснував до XVIII-XIX ст.

Процес розвитку міст у цю епоху значно сповільнився. У світі запанував натуральний тип господарства, а разом з ним сільський спосіб життя. Чисельність міського населення не перевищує 3-5%. Навіть великі на той час міста налічують 5-20 тис. жителів. Лише деякі столиці і великі торговельні міста досягли значних розмірів: у Європі - Париж, Москва, Венеція, Лондон,

Севілья, Мадрид, Лісабон (до 200-500 тис. осіб); в Азії - Чаньян, Кайфін, Гуанчжоу, Делі (до 500-2000 тис. осіб) [233].

За історичними відомостями, аж до початку епохи Відродження, тобто майже протягом півтора тисячоліття, у Європі не було створено жодної нової теоретичної праці з містобудування. Однак це не означає, що в Середньовіччі містобудівна діяльність не мала теоретичних принципів. Цієї доби тут сформувалася мережа міських поселень, яка збереглася в своїх основних рисах донині і великою мірою визначає сучасну схему розселення на континенті.

Розгалуженість мережі міст зобов'язана інтенсивному замковому будівництву. Це був час становлення великої феодалної земельної власності, коли виникала потреба у захисті як самих феодалів і членів їхніх родини, так і підвладного їм населення від сусідніх феодалів та чужоземних нападників. Замки будувалися як потужні оборонні споруди протягом одного, а то й двох століть, поступово збільшуючи кількість фортифікаційних, житлових та господарських споруд. Замки мали житлову та дозорну вежі, кріпосні мури, подвір'я з колодязем, господарські будівлі. Як правило, для будівництва замку обиралися місця на скелі, на острові, біля злиття рік.

Економічною базою розвитку середньовічних міст було ремісницьке виробництво та торгівля. Можна простежити певні причинно-наслідкові зв'язки у розвитку міста в середні віки:

- ремісники, колишні селяни селяться поблизу феодалних замків та під мурами монастирів, де вони можуть знайти захист і ринок збуту своєї продукції;

- ремісницьке виробництво дає поштовх розвитку товарно-грошових відносин та формуванню купецтва;

- торговельна функція міста починає домінувати, і ще більшого значення для його розвитку набуває географічного положення.

Такі зв'язки можна проілюструвати на прикладі трансформації мережі укріплень, які успадкувала Європа з часів Римської імперії, в мережу значних торговельних центрів.

Більшість процвітаючих давньоримських міст поступово занепадала, якщо їх місцерозташування не відповідало новим умовам. Водночас з незначних поселень, що були розташовані на важливих торговельних шляхах, сформувалися великі міста - Константинополь, Венеція, Генуя, Барселона, Севілья, Лісабон, Брюгге, Антверпен, Лондон, Париж, Кельн [182].

Таким чином, визначальними функціями середньовічних міст були захисна та торговельна. Природно, що це позначилося на характері мережі міських поселень і плануванні їх території. Мережа міських поселень являла собою значну кількість невеликих міст, розташованих на відстані 20-30 і навіть 10 км одне від одного, кожне з яких відіграло роль економічного центру сільської округи.

Місто з округою утворювали невеликі замкнуті територіально-господарські одиниці, досить рівномірно розміщені по країні (теорія Й. фон Тюнена "Ідеальна держава", 1826 р.). Причому обмін товаром відбувався лише в межах такої одиниці, а її розміри регламентувалися можливістю для селянина протягом світлового дня дістатися міста, збути там продукцію свого господарства, придбати необхідні ремісницькі вироби й повернутися додому.

Планування типового середньовічного міста диктувалося необхідністю зменшити захисний периметр мурів. Тому міста мали круглу чи овальну форму, а будівлі нарощували висоту (житлові будинки - до 20-30 м, башти соборів - до 100-150 м), вулиці вужчали (до 5-7 м, а іноді до 2-3 м), зникали тротуари, що були притаманні давньоримським містам [233].

Як правило, місто мало два центри - замок феодала чи монастир (верхнє місто) та торговельно-ремісницьке поселення (нижнє місто, або поділ). Місто поділялося на вулиці за професійною ознакою мешканців. Так, м'ясники селилися поблизу міських воріт, кожум'яки - вздовж річок; ювеліри та мініяйли - в центральних, найбільш жвавих кварталах.

У середньовічному місті змінюється і спосіб життя його населення. Купці, майстри, міщани становлять особливий привілейований стан, якому, на відміну від решти жителів, властиві певні вільності. Існував навіть вираз, що відбивав дух того часу: "Міське повітря робить вільним". Користування землею у містах також стає вільним, за нього сплачується лише грошова рента. Замість феодальних судів утворюються міські трибунали, в яких засідають виборні мешканці міста. Виникає міська фінансова система та система самоподаткування, з якої кошти спрямовуються на міське будівництво (передусім укріплень), санітарні потреби, утримання поліції тощо. Тут зароджується світська інтелігенція, починає розвиватись відмінна від феодально-церковної світська культура.

На території сучасної України у цю добу міста поставали з "городів". Вони виконували оборонні функції і поступово ставали осередками князівств Київської та Галицько-Волинської Русі. У них розміщувалися резиденція місцевого князя, його військо, судові установи, монетний двір тощо.

Більшість із зазначених міст були невеликими, а ті, що розміщувалися на перехресті головних шляхів, ставали центрами торгівлі та ремісництва, як-то: Київ, Чернігів, Переяслав та ін. У XI ст. з'явилися Берестя, Володимир-Волинський, Прилуки, у XII ст. згадується Галич, Дрогобич, Путивль, у XIII ст. - Холм, Львів, Коломия.

У процесі становлення та розвитку державності східних слов'ян збільшувалася чисельність міського населення та кількість міст. Якщо в IX-X ст. у літописах згадується про існування 20 міст, то в XI ст. - вже про 80 міст. У XII ст. кількість міст збільшилася на 119, а в першому десятиріччі XIII ст. - ще на 32. За літописними даними, до татаро-монгольської навали на Русі всього налічувалося 238 міст.

Розташування міст на території нинішньої України було нерівномірне. Найбільше їх було на Середньому Подніпров'ї, на Волині, в Галичині (рис. 2.1).

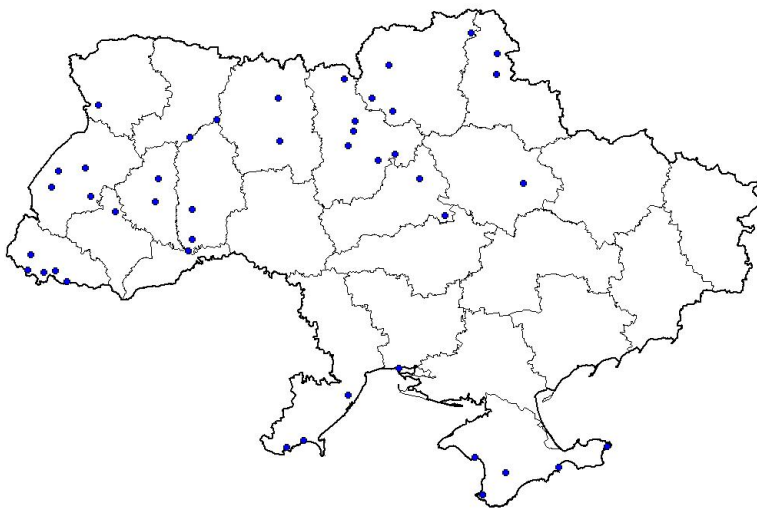


Рис. 2.1. Найзначніші міста початку XIV століття

Населення невеликих міст із соціального погляду було не дуже диференційованим і мало відрізнялося від сільського. Лише у великих містах зароджувався міщанський стан. Такі міста відігравали визначальну роль у розвитку культури. Як осередки державного і релігійного життя вони сприяли розвитку писемності й освіти, літератури та мистецтва, друкарства.

У розбудові міст того часу простежується і певна містобудівна культура. Слід зауважити, що невід'ємною складовою міст Київської Русі був дитинець - комплекс окремих міських будівель, розміщених у межах укріпленої території. Вони значною мірою відрізнялися від замків Західної Європи та збудованих пізніше в Україні замків польських, литовських та українських феодалів. Дитинець за площею значно перевищував замки, в його межах були вулиці, площі, тоді як у замках - лише невеликі внутрішні подвір'я. Фактично дитинець виконував функції громадського та культурного центру міста, а замок був лише помешканням сім'ї феодала і частіше будувався поза містом, іноді на значній відстані від нього [250].

Розвиток давньоукраїнських міст був перерваний татаро-монгольського навалом 1239-1241 рр. Більшість міст центральних і східних українських земель разом з Києвом були зруйновані, а деякі цілком знищені. Спустошення зазнали також волинські і галицькі міста, але майже всі вони незабаром були відбудовані і з'явилися нові. При Данилі Романовичу були відновлені розорені загарбниками Галич, Володимир і Луцьк, засновані Львів і Холм. При цьому процес формування міст на західних українських землях з початку XIII ст. зазнав значного західноєвропейського впливу. План міста з прямокутною ринковою або соборною площею стає характерним для більшості українських міст, що виникли і розвивалися в XIII-XVI ст.

Із середини XIV до кінця XV ст. розвиток міст поживався, а виникнення нових визначалось потребами оборони та колонізації українських земель Великим князівством Литовським. Нові міста цього періоду виконували функції адміністративно-оборонних пунктів. Їх населення переважно працювало у сільському господарстві та частково займалось торгівлею та ремеслами. У 50-70-х рр. XIV ст. були збудовані міцні фортеці у Смотричі, Бакоті, Каменці й інших містах. У кінці XIV - на початку XV ст. на Подолії виникають нові замки: Жванець, Ров, Ялтушков, Летичив, Дашев, Вінниця, Каравул.

Міста-замки будувались аж до узбережжя Чорного моря. У гирлі Дністра, напроти Білгорода, в 1419 р. була збудована фортеця Чорний город, а трохи раніше - Хаджибей. У цей час замки були споруджені в багатьох галицьких, волинських, закарпатських та подільських містах. У Київській землі в XIV-XV ст. подібні оборонні замки існували в Овручі, Житомирі, Білгороді, Вишгороді, Каневі, Чорнобилі, Черкасах.

Загалом середньовікове місто будувалося хаотично, ніяких планів забудови не додержувались. І бідні, і багаті садиби розташовувались таким чином, щоб на вулицю виходили тин і стіни господарських прибудов (амбарів, хлівів), а житло розташовувалося у глибині подвір'я.

У кінці XV ст. колонізаційний литовський період був перерваний частими навалами кримських татар та турок, що призвело до занепаду українських міст. Лише в другій половині XVI ст. у складі Польської держави розпочалося відновлення міст та замків. У цей час у східній частині виникли міста Конотоп, Фастів, Лисянка, Старокостянтинів, Умань, Гайсин, Ірклеїв, Бориспіль, Кромвець, Борзна, а також десятки інших міст і сотні містечок. Так, у Волинському Воєводстві у середині XVI ст. налічувалося 68, а в 1629 р. - вже 114 міст.

Одночасно з новими зростали старі міста і містечка. Наприклад, у Каневі за 1552-1622 рр. кількість будинків збільшилася майже в 7 разів (від 226 до 1644), у Черкасах - у 4,5 раза (від 257 до 1120), у Києві - в 3,6 раза (від 487 до 1750). У 30-40-х рр. XVII ст. особливо інтенсивно розвивалися містечка на Київщині. Протягом 1630-1640 рр. містечко Котельня виросло більш як у 9 разів (із 70 до 633 будинків), Васильків - більш ніж у 8 разів (від 60 до 500), Лубни - більш як у 6 разів (від 153 до 882).

У 40-х роках XVII ст. на території України налічувалося понад тисяча міст і містечок. Населення деяких з них - Кам'янця-Подільського, Умані, Білої Церкви, Острога та інших - становило близько 10 тис. осіб, а Києва і Львова - понад 20 тис. осіб.

Міста як центри, в яких сфокусовувалися економічні, соціальні і політичні відносини, закономірно виступали каркасом територіального політико-адміністративного устрою. Саме з виникненням і подальшою розбудовою міських поселень пов'язаний початок формування територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування.

Водночас просторові особливості політико-адміністративних відносин активно впливали на динаміку розвитку і структуру міського населення. Високий ранг адміністративних одиниць відкриває перед містами додаткові господарські можливості, завдяки насамперед вигідному розподілу капіталовкладень, що, у свою чергу, впливає як на рівень інфраструктурного забезпечення, характер і тип забудови, так і на особливості кількісного, соціального та національного складу. Якщо місто втрачало свої адміністративні функції, це звичайно призводило до його поступового занепаду. Такі ж наслідки зумовлювали зміни політико-адміністративних меж, якщо в їх результаті місто опинялося в прикордонному регіоні, втрачало центральне розташування, то воно, відповідно, не могло обслуговувати належну територію.

Для українських міст, які зазнавали впливів різнотипних політичних систем сусідніх країн, часті зміни державного порядку, в результаті яких певні частини сучасної України перебували під владою і Росії, і Кримського ханства, і Литви, і Речі Посполитої, і Австро-Угорщини, це мало особливе значення, оскільки порушувалася рівновага в територіальних відносинах, що призводило до занепаду таких важливих політичних центрів, як Київ (до XVI ст.), Белз, Холм, Галич, Володимир-Волинський та ін.

Водночас занепад торгівлі з Близьким Сходом у другій половині XVII та XVIII ст. призвів до уповільнення економічного розвитку багатьох великих та малих міст України. Навіть поширення магдебурзького права в умовах політичної і культурної дискримінації українського населення за певних позитивних моментів не могло суттєво порушити розвиток міст як центрів національного життя. До того ж на території України магдебурзьке право значно обмежувалось інститутом вйтівства (восводства), який давав змогу великим польським та литовським сановникам і магнатам здійснювати контроль над містами.

Зазначимо, що вже в XIV ст. королівська і великокнязівська влада почала за певну винагороду видавати окремим українським містам грамоти на "вільності", тобто переводити їх на магдебурзьке право. Протягом XIV-XV ст. магдебурзьке право отримали Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Санок (1389 р.), Луцьк (1432 р.), Кременець (1438 р.), Житомир (1444 р.). Київ здобув це право у 1494-1497 рр. Як правило, міста, що управлялися на основі магдебурзького права, належали державі (королівські міста) і виконували функцію адміністративного центру [153].

Проте більшість українських міст належала феодалам, у тому числі і церкві (як католицькій, так і православної). Наприклад, у першій половині XVII ст. у Київському воєводстві з 206 міст королівських було 46, приватних - 150, церковних - 10; у Брацлавському воєводстві із 117 міст королівських було 6, приватновласних - 111; у Подільському воєводстві з 37 міст королівських налічувалося 7, панських - 28, церковних - 2. Загалом в Україні понад 80% міст становили приватну власність [110].

Розвиток міст гальмувався всією соціально-економічною і політичною системою шляхетської Польщі. Так, уповільнювали їх розвиток так звані юридики - земельні володіння світських і духовних феодалів на території королівських міст, які не підлягали міським судам та адміністрації. Виникали вони на основі привілеїв, виданих феодалам королем, починаючи із середини XVI ст.

В юридики іноді входили цілі квартали з ремісницьким і торговельним населенням. Власники юридик стягували з ремісників і торговців різні збори, примушували їх відбувати повинності. Юридики досягли значних розмірів і давали величезні прибутки.

Так, у 1620 р. в Кременці 1/3 податку з 1224 населених будинків відводилася на користь магістрату, а 2/3 - десятком власникам юридики. У Львові в першій половині XVII ст. на шляхетських і церковних юридиках перебувало близько 600 будинків з населенням 4,5 тис. осіб. Юридики існували також у Києві, Луцьку, Вінниці, Самборі, Рогатині та інших містах.

Зрозуміло, що господарська діяльність у межах юридик, які не належали до компетенції міської влади, підривала економіку міст, являла собою пряме втручання феодалів у життя королівських міст. Тому польський сейм у 1764 р. прийняв рішення про скасування юридиків. Остаточо їх було ліквідовано в 1791 р.

На кінець XVI ст. центр подій знову переміщується на схід у Придніпров'я, яке тривалий час залишалося малозаселеним.

У XVII та XVIII ст. активізації міського життя на теренах Південно-Східної України сприяла система полково-сотенного устрою козацьких військово-державних утворень. Статус полкового центру пожвавив соціальний розвиток таких давніх і нових міст, як Київ, Батурин, Глухів, Корсунь, Трахтемирів, Чигирин, Умань, Миргород та ін. Географія політичних центрів на новоосвоєних землях Слобожанщини була широкою (Харків, Суми, Ох-

тирка, Острогозьк, Балаклія). Зазначені міста й понині становлять основу міського розселення на цій території.

Крім того, у другій половині XVIII на початку XIX ст. виникла велика група нових міст у зв'язку з колонізацією південної частини України. Перші з них з'явилися як прикордонні фортеці для охорони південних кордонів Російської імперії - Єлисаветград, Олександрія, Павлоград, Херсон, Миколаїв, пізніше - Одеса, а в Криму - Севастополь.

Кількість міст на території України збільшилась також завдяки змінам в адміністративно-територіальному устрої. З утворенням намісництв всі містечки - центри повітів - отримали статус міста. Наприклад, до утворення Чернігівського намісництва (1781 р.) на його території користувались міським статусом тільки Чернігів і Ніжин. Інші ж дев'ять міст - Городня, Березня, Борзня, Прилуки, Лохвиця, Глинськ, Ромни, Гадяч і Зеньків - були звичайними сотенними містечками.

Подальший розвиток, політичний і правовий статус міст визначала "Грамота на права и выгоды городом Российской Империи" (21 квітня 1785 р.), чинність якої поширювалась також на Лівобережжю і Слобідську Україну. Для всіх міст утвердились герби.

Міста Лівобережжя і Слобожанщини залежно від характеру міського управління поділялися на дві категорії: магістратські і ратушні. Магістратські міста, як правило, були адміністративними центрами полків, намісництв, губерній, ратушні - сотень і повітів. У Київському, Чернігівському і Новгород-Сіверському намісництвах (кінець XVIII ст.) міст, що мали магістратське управління, налічувалось 11 (Київ, Чернігів, Переяслав, Новгород-Сіверський, Стародуб, Ніжин, Погар, Мглин, Остер, Козелець, Полтава), в Харківському намісництві - 12 (Харків, Вочанськ, Золочев, Волки, Ахтирка, Краснокутськ, Богодухів, Суми, Білопілья, Лебедин, Недригайлів і Ізюм). Решта міст мала ратушне управління.

2.4. Промислове місто

Промислова революція зумовила значне піднесення торгівлі й виробництва і водночас зростання населення міст, що прискорило темпи урбанізації. Так, якщо в 1700 р. в Європі налічувалось лише 14 міст з чисельністю населення понад 100 тис. мешканців, то в 1800 р. таких міст стало понад 200, а до 1900 р. у містах цієї категорії мешкало вже 5,5% від усього населення планети. На

початку ХХ ст. у найбільш розвинутих країнах (Англії, США, Франції, Німеччині) частка міського населення зростає до 40-70% [234].

В Україні чисельність міського населення до скасування кріпосного права збільшувалось досить повільно. Так, у 1858 р. з 850 великих і малих міст усіх українських земель тільки 62 мали чисельність населення понад 10 тис. осіб, а п'ять з них - понад 50 тис. осіб (Одеса - 114 тис. осіб, Київ - 58 тис., Бердичів - 54 тис., Харків - 50 тис. осіб)

Більшість міських поселень були переважно адміністративними, торговельними та ремісницькими центрами і не мали значних промислових об'єктів. Проте зародження капіталістичних відносин в Україні дало поштовх до розвитку існуючих та появи нових міст, зокрема в Донбасі, Придніпров'ї, де почалося прискорене формування гірничодобувної та інших галузей промислового виробництва. В цих районах швидко збільшувалась чисельність населення, значною мірою за рахунок мігрантів з Росії.

Повільніше зростали міста на західноукраїнських землях, які у другій половині ХІХ - на початку ХХ ст. перебували під владою Австро-Угорщини, яка всіяко перешкождала економічному розвитку цього краю. І все ж багато міст Західної України (Львів, Чернівці, Івано-Франківськ, Тернопіль, Бережани, Стрий, Ужгород) стали центрами українського політичного та культурного життя.

Велике значення для розвитку українських міст мало будівництво залізниць, яке розгорнулося в другій половині ХІХ ст. Розвиток залізничного сполучення не тільки сприяв зростанню промислового виробництва та торгівлі в існуючих містах, а й став базою для виникнення нових міст та селищ, що розвивалися як залізничні вузли - Жмеринка, Козятин, Дебальцеве, Лозова та ін.

У цей період стали проявлятися суттєві відмінності в темпах зростання чисельності населення й інфраструктурного забезпечення губернських і крайових центрів (Львів, Чернівці, Житомир, Кам'янець-Подільський, Ужгород, Полтава, Київ, Харків, Чернігів, Херсон, Катеринослав, Сімферополь) та інших міських населених пунктів. Розвитку міст Севастополя та Миколаєва сприяло виконання ними військової функції, а міст Одеси та Керчі - їх статус "вільних міст".

Загалом на фоні загального збільшення чисельності міського населення (за другу половину ХІХ ст. воно зросло в 2,2 раза) значно збільшується кількість великих міст з чисельністю насе-

лення понад 100 тис. осіб Це - Одеса, Київ, Харків та Катеринослав. Чисельність їх мешканців становить понад 35% від усього міського населення. За цей період чисельність населення тільки м. Одеси зросла від 110,8 тис. осіб до 408,8 тис. осіб (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Міста наприкінці XIX століття

Перед містобудуванням постали нові завдання: розширення території міських поселень; будівництво нових заводів та фабрик; розселення їх робітників, чисельність яких невпинно зростає; створення єдиної для міста інженерно-транспортної інфраструктури; вирішення екологічних проблем.

У теорії містобудування посилюється інтерес до більш ретельного вивчення класичної (античної) спадщини, головним у якій є синтез доцільного та прекрасного. Ідеалом стає регулярне місто з прямими вулицями, що перетинаються, як правило, під прямим кутом. Містобудування та архітектура вступають у добу класицизму.

Одним з головних теоретиків класицизму був італійський архітектор, педагог і вчений Франческо Міліція (1725-1748 рр.). У містобудуванні він вважав головним застосування регулярного планування районів міста, об'єднаних вулицями загальноміського значення, у цілісне функціональне й соціальне утворення. Саме

йому належить вираз, що "краса архітектури цілком народжується з доцільності й корисності".

Найбільш широко принципи регулярної забудови міста класицизму були застосовані під час реконструкції старих і спорудженні нових міст. Прикладів тут багато. У світову спадщину ввійшли плани реконструкції Парижа, будівництва Вашингтона, Петербурга, Одеси. Тільки у Російській імперії протягом кількох десятиріч за указом Катерини II під керівництвом "Канцелярії від будівель" були розроблені плани реконструкції понад 500 міст, причому окремі плани розроблялися у кількох варіантах.

Переважає більшість планів міст розроблялася на основі прямокутного планування. Водночас у їх композиції з'являються цікаві рішення міських центрів, що складаються з двох площ, з'єднаних центральною вулицею, створюються замкнені перспективи шляхом розміщення церков та інших будівель на більш високих місцях рельєфу, в точках перетину низки вулиць, завдяки чому відносно незначною кількістю унікальних будівель досягався значний архітектурний ефект. В українських містах це можна простежити на прикладі планування Катеринослава, Миколаєва, Полтави, Олександрії [250].

Підсумовуючи цей етап розвитку містобудування, слід зазначити, що містобудування класицизму, зруйнувавши міські мури, впроваджуючи регулярну забудову, найбільшою мірою відповідало динамізму зростаючого міста. Однак і класицизм вже всередині XIX ст. перестав відповідати вимогам грюндерського (підприємницького) капіталізму, коли на світову арену виходить принципово новий тип міського поселення - велике промислове місто.

Якщо ще в кінці XVIII ст. у професійних колах широко обговорювалося питання, яким чином досягти збільшення населення міст, то вже через 100 років нестримне зростання міста на основі його індустріалізації стає чи не найголовнішою проблемою містобудування. Саме в цей час формуються дві протилежні концепції щодо подальшого розвитку міст взагалі. Прихильники однієї концепції - урбаністи - вважали, що місто з усіма його специфічними рисами є єдиною можливою формою майбутнього розселення. На думку прихильників іншої концепції - дезурбаністів, місто як історичне явище має зникнути і його замінить новий тип поселення, який поєднає риси села і міста.

Яскравим прикладом втілення ідей урбаністів можна вважати проект Сонцесяйного міста на 3 млн осіб, що розробив Ле Корбузьє. За його задумом, місто має бути поділено на зони: в центрі - діловий район, навколо нього - житлова зона, виробнича зона - на периферії. Загалом місто уявлялося великим парком, у межах якого розміщувалися багатопверхові адміністративні (220 м) і житлові (50 м) будівлі, що забезпечували густоту населення у житлових районах до 1000 осіб на 1 га, а в центрі міста - 3500 осіб. Проект передбачав три категорії автомобільних шляхів, що різняться між собою шириною і функціями. При цьому і магістралі і автостоянки передбачалося розміщувати на естакадах на висоті 5 м, а земну поверхню віддати пішоходам. Зв'язок центру з периферією має здійснюватися метрополітенном.

На протипагу цьому дезурбаністи дотримувалися ідеї деконцентрації і будівництва невеликих міст-садів. Автором цієї концепції був Е.Говард, який запропонував проект міста на 30 тис. осіб у формі кола, розділеного вулицями на шість секторів. Центральну частину міста утворював садово-парковий комплекс з вільно розміщеними будівлями громадського призначення. Парк оточував широкий застелений портик для прогулянок, до якого прилягають магазини. Навколо центру міста розташовувалася зона житлової забудови шириною 500 м, на території якої передбачалося розміщення шкіл і церков. За житловою забудовою йшла смуга промислових підприємств і садів.

Однак ідеї деконцентрації не мали реального економічного підґрунтя, а розвиток великих міст диктувався об'єктивними вимогами щодо кооперування промисловості, розвитку науки та вищої освіти; здійснення адміністративних, організаційних і розподільних функцій, задоволення потреб населення в культурно-побутових послугах. Ефект концентрації в одному місці великої чисельності населення, яке створює значний економічний та інтелектуальний потенціал, настільки вражаючий, що не може не стимулювати подальшого розвитку великих міст.

Тому серед містобудівних теорій все більше починають цінуватися ті, що спрямовані не на стримування зростання великих промислових міст, а на надання його розвитку регульованого характеру за рахунок чіткого функціонального зонування території та створення відкритої планувальної структури, спроможної забезпечити розбудову міського транспорту й інженерії.

Характерною рисою капіталістичних міст стає їх розвиток на основі затверджених планів та правил забудови, що ґрунтуються на будівельних, санітарних та протипожежних нормах. У практиці містобудування набуває поширення система зонування міста за поверховістю їх забудови. Виділялися центральні зони, де дозволялося зводити багатоповерхові громадські та житлові будинки, зони промислових підприємств та житла для робітників, зони для будівництва малоповерхового житла та зони садиб-віл. Зокрема, такі плани зонування діяли у м. Львові, м. Ужгороді, м. Дрогобичі, м. Івано-Франківську та інших містах [250].

2.5. Соціалістичне місто

У 20-ті рр. ХХ ст. з установленням на території України радянської влади була переглянута мережа міст. Крім міст, було введено поняття "селище міського типу" і ліквідовано поняття "містечко".

З 1924 р. містами стали називати населені пункти з населенням понад 10 тис. осіб, а селищами міського типу - не менше ніж 3 тис. осіб за умови, що більшість населення не було зайняте в сільському господарстві. Такі критерії виділення міських поселень збереглися в Україні й донині.

У результаті перегляду мережі поселень майже 40% давніх міст втратили свій колишній статус, а містами стали досить багато містечок та великих сіл. На кінець 1925 р. в Україні існувало 70 міст та 155 селищ міського типу.

Одночасно в суспільстві розгортається жвава дискусія щодо створення соціалістичних міст, в межах якої пропонувалося вирішення питань розміщення продуктивних сил, розселення, ліквідації відмінностей в умовах життя міського та сільського населення, типології населених пунктів, систем обслуговування населення, сімейних відносин, типів житлових будинків тощо. Як правило, переважали ідеї про недоречність подальшого розвитку існуючих міст як капіталістичного спадку та створення нових міст "з чистого аркуша".

Деякою мірою такі ідеї були реалізовані в процесі виконання програми індустріалізації країни. На Донбасі і в Криворіжжі при великих промислових підприємствах, шахтах, електростанціях виникали перші соціалістичні міста. І навіть, коли промислові підприємства розміщувалися в існуючих містах, обсяги будівницт-

ва були настільки значними, що такі міста, як Запоріжжя, Алчевськ, Донецьк, також можна вважати новими. Крім того, великі міські райони соціалістичного зразка виникли в Харкові, Дніпропетровську, Краматорську та Кривому Розі.

У 1939 р. внаслідок індустріалізації в Радянській Україні вже налічувалося 179 міст та 397 селищ міського типу, в яких проживало 36,2% від усього населення (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Міста середини ХХ століття

За роки війни (1941-1945 рр.) багато міст України були знищені. Їх населення порівняно з 1940 р. зменшилось на 60%. Чисельність міського населення в Україні досягла довоєнного рівня тільки на початку 50-х рр. і після цього безперервно зростала.

За післявоєнний період в Україні виникло більш ніж 160 міст. Серед них Докучаєвськ, Добропілля, Северодонецьк, Шахтарськ у Донбасі, Вільногорськ, Дніпрорудне, Енергодар, Марганець, Нова Каховка, Придніпровськ, Світловодськ - у Придніпров'ї; Нововолинськ і Червоноград - у Львівсько-Волинському басейні; Кузнецовськ і Нетішин - на Волині, Зеленодальськ, Жовті Води - в Криворізькому басейні; Орджонікідзе - в Криму; Іллічівськ і Південне - на Одещині; Прип'ять, Українка - на Київщині. В післявоєнний період з'явилася понад половина селищ міського типу, особ-

ливо в районах Донбасу і Придніпров'я. Вони вирости переважно із великих сіл.

Природно, що це спричинило збільшення чисельності міського населення в Україні, яке на початку 90-х рр. ХХ ст. досягло свого абсолютного максимуму - 34,6 млн осіб (67% від усього населення). При цьому найвищі темпи приросту припадали на найбільші міста - Київ, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ та Одесу, що, поряд із збільшенням загальної кількості міст та зростанням їх, стало характерною ознакою усього попереднього етапу урбанізації в Україні.

Його відрізняє посилення соціально-економічної неоднорідності території в результаті зосередження господарської діяльності в міських поселеннях та зміни структури самих міських поселень, а саме:

- поглиблення у межах міст функціональної та соціальної стратифікації території;

- переростання порівняно автономних міст в агломерації на основі виробничої кооперації, єдності ринку праці та відтворення кадрів, спільності енергетичної і будівельної бази, інженерно-транспортної інфраструктури, зон масового відпочинку;

- "дематеріалізація" функціонального профілю, що виявляється тим чіткіше, чим більше місто;

- поглинання містами нових земельних площ і погіршення екологічного стану.

2.6. Сталий розвиток міста

Із здобуттям незалежності частка міського населення України стабілізувалася, а його абсолютна чисельність на фоні загального зменшення населення країни навіть скоротилася до 31,6 млн осіб (2006 р.).

Нині мережа міських поселень України налічує 457 міст і 886 селищ міського типу, що включає широкий діапазон поселень - з населенням від кількох тисяч до кількох мільйонів жителів. Найбільшу групу становлять малі міста з населенням до 50 тис. осіб, на які припадає понад 78% від кількості міст. Середні міста (50-250 тис. осіб) становлять 16%, а великі (понад 250 тис. осіб) - менше від 6%, з яких 1% є містами-мільйонерами. Проте розподіл загальної чисельності населення по цих групах є більш рівномірним і становить для малих міст 22,5%, середніх - 24,3, великих - 28,1, міст-мільйонерів - 25,1% (рис. 2.4).



Рис. 2.4. Міста початку XXI століття

За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р., найбільшу питому вагу міського населення (понад 80%) мають Дніпропетровська, Донецька й Луганська області. Великий відсоток міське населення (60-80%) становить в Автономній Республіці Крим, Запорізькій, Миколаївській, Одеській, Сумській та Харківській областях. Половина населення проживає в міських поселеннях у Житомирській, Кіровоградській, Київській, Львівській, Полтавській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській та Чернігівській областях. Найменша частка міського населення (до 50%) була зафіксована в західних областях - Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Тернопільській та Чернівецькій, а також у Вінницькій області.

Такий розподіл міського населення є наслідком надмірного втручання держави в регіональну політику протягом тривалого періоду, що призвело до значних територіальних диспропорцій економічного розвитку країни, суттєвих недоліків у територіальній організації суспільства та системі розселення.

Зазначене, а також кризові явища в економіці протягом останнього десятиріччя призвели до надмірної концентрації населення і підвищення економічної активності у великих містах; не-

ефективного, уповільненого розвитку більшості середніх і малих міст; зниження якості життя та посилення процесів депопуляції населення.

Особливої гостроти соціально-економічні та екологічні проблеми набули в малих монофункціональних містах, галузями спеціалізації яких є гірничодобувна промисловість, енергетика, переробка сільськогосподарської сировини. Вузька спеціалізація виробництва, що призвела до залежності економіки міста від роботи одного-двох підприємств, в умовах відсутності платоспроможного попиту фактично поставила під загрозу подальше існування цих поселень.

З метою забезпечення виходу з кризи, сталого розвитку населених пунктів з урахуванням умов для соціально-економічного розвитку, історичних, санітарно-гігієнічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей регіонів України у грудні 1999 р. Верховною Радою України була схвалена Концепція сталого розвитку населених пунктів [126].

Сталий розвиток населених пунктів - це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для нинішнього та майбутніх поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку й оздоровлення, збереження і збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини.

Концепція сталого розвитку виходить з необхідності забезпечення пріоритетного розвитку людини в інтересах людини і власними силами людини в гармонії з навколишнім середовищем. Досягнення цієї мети передбачає створення сприятливого з позицій сталого розвитку середовища - економічного, соціально-політичного, екологічного і духовного за умови забезпечення стабільного соціально-політичного устрою та соціально-економічних перетворень.

Формування основних принципів та постулатів теорії сталого розвитку має піввікову історію. Наприкінці 60-х рр. Римський клуб поставив за мету досліджувати найближчі і віддалені наслідки великомасштабних рішень, пов'язаних з обраними людством шляхами розвитку. Було запропоновано використовувати

системний підхід для вивчення глобальної проблематики з допомогою методу математичного комп'ютерного моделювання. Результати дослідження були опубліковані в 1972 р. у першій доповіді Римському клубові за назвою "Межі зростання". Автори доповіді під керівництвом американського вченого Д.Медоуза дійшли висновку: якщо сучасні тенденції зростання чисельності населення, індустріалізації, забруднення природного середовища, виробництва продовольства і виснаження природних ресурсів зберігатимуться, то протягом ХХІ ст. світ підійде до межі зростання, відбудеться несподіваний і неконтрольований спад чисельності населення і різко знизиться обсяг виробництва. Однак вони вважали, що можна змінити тенденції зростання і прийти до сталої в довгостроковій перспективі економічної й екологічної стабільності. І цей стан глобальної рівноваги потрібно установити на рівні, що дасть змогу задовольнити основні матеріальні потреби кожної людини і забезпечить кожному рівні можливості для реалізації особистого потенціалу.

Робота отримала досить широкий суспільний резонанс, змусила політиків, економістів, вчених серйозно поставитися до проблем сталого розвитку і майбутнього людства. Вперше програми, метою яких було спрямування міжнародних механізмів на забезпечення майбутнього економічного та політичного ладу на Землі таким чином, щоб поєднати необхідність охорони довкілля з питаннями економічного розвитку, були прийняті ООН на міжнародній конференції, присвяченій охороні навколишнього середовища, яка відбулася у Стокгольмі в 1972 р.

У 1987 р. Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй прийнятий документ під назвою "Наше спільне майбутнє", в якому до міжнародної мови включено термін "sustainable development", що означає сталий збалансований розвиток.

Сталий розвиток став одним із ключових понять у Програмі дій "Порядок денний на ХХІ століття" ("AGENDA 21"), ухвалені конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-Жанейро (Саміт "Планета Земля" 1992 р.); у заключних документах конференції ООН з населених пунктів (ХАБІТАТ-II), яка відбулася в 1996 р. у м. Стамбулі (Туреччина); в Програмі дій з подальшого впровадження "порядку денного на ХХІ століття" ("RIO+5"), що прийнята на дев'ятнадцятій конференції спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН (23-28 червня 1997 р.) та на Всесвітньому форумі "Земля для розвитку" у Південно-Африканській Республіці у 2002 р.

Зауважимо, що Україна вже в перші роки розбудови своєї державності підтримала концепцію сталого розвитку. Ще у 1994 р. нашою країною було підписано Угоду з європейськими співтовариствами та їх державами-членами (яку ратифіковано Законом України "Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами"), у ст. 52 якої визначено: "Співтовариство та Україна вступають в економічне співробітництво з метою сприяння процесу економічних реформ та відродження і сталого розвитку України" [73].

Україна є учасником Містобудівної хартії співдружності незалежних держав, яка прийнята у м. Мінську 4 червня 1999 р. Хартія визначає керівні принципи, цілі, основні напрями та завдання сталого розвитку населених пунктів й облаштування територій держав співдружності.

Згідно з рекомендаціями міжнародних та державних документів політика сталого розвитку впроваджуватиметься в Україні на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Відповідно до прийнятих ООН та Україною документів організація суспільного та економічного життя потребує врахування загальних принципів сталого розвитку. Це, зокрема:

- основний принцип сталого розвитку, який встановлює, що обов'язок охорони довкілля не може бути трактований як конфліктний з інтересами економіки, а є елементом правильного господарювання;

- принцип урахування вимог довкілля у територіальному плануванні;

- принцип правовий, що передбачає необхідність чіткого дотримання кожного прийнятого правового положення;

- принцип відповідальності винного, який означає повну відповідальність того, хто забруднює довкілля, за наслідки його деградації;

- принцип екологізації економічної політики, що передбачає недопущення забруднень довкілля та ліквідація забруднень поблизу джерел їх виникнення;

- принцип економізації екологічної політики;

- принцип усуспільнення екологічної політики;

- принцип спільного вирішення регіональних, європейських та глобальних проблем охорони довкілля.

Зазначимо, що проблеми сталого розвитку міста неможливо оцінити і вирішити в межах якоїсь однієї галузі знань. Вони однаковою мірою стосуються соціальних, природничих і технічних наук, а сам сталий розвиток спрямований на узгоджене формування та функціонування економічної, соціальної і екологічної складових міста на основі раціонального використання всіх видів ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інформаційних та ін.).

Економічна складова сталого розвитку означає необхідність постійного нарощування обсягів виробництва суспільного продукту з тим, щоб забезпечити підвищення рівня життя населення. Реалізація економічної складової сталого розвитку зумовлює зростання доходів населення, створення нових робочих місць, ліквідацію бідності як явища.

Соціальна складова сталого розвитку означає поліпшення умов життя населення, насамперед за рахунок ефективного розвитку соціальної, виробничої, транспортної, інженерної, комунікаційно-інформаційної та екологічної інфраструктури. Реалізація цієї складової сприяє формуванню повноцінного життєвого середовища для сучасного і наступних поколінь.

Разом соціальна та економічна складові сталого розвитку мають забезпечити високу якість життя населення, передусім нівелювання існуючої диференціації його за доходами і умовами життя.

Якість життя значною мірою залежить від екологічного чинника, тобто стану природного середовища. Тому кожне рішення державної або місцевої влади, яке стосується економічного і соціального розвитку, необхідно оцінювати з точки зору його екологічних наслідків, у чому й полягає суть екологічної складової сталого розвитку.

Реалізація екологічної складової сталого розвитку полягає також у тому, що в країні в цілому і в кожному місті має проводитися політика екологізації економіки, зокрема необхідно розробити програми технічного і технологічного переоснащення та реструктуризації всіх видів підприємств незалежно від форми власності для забезпечення їх екологічно безпечного функціонування. У разі неможливості досягти такого результату незалежно від причин екологічно небезпечні підприємства необхідно або перепрофілювати, або закрити, або перенести у зони, віддалені від зон проживання людей як у місті, так і на приміських територіях.

Таким чином, проблема сталого розвитку міста означає необхідність збалансованого вирішення соціальних та економічних

завдань за умови збереження здорового стану навколишнього середовища та природно-ресурсного потенціалу. В комплексі це забезпечує ефективне задоволення життєвих потреб населення. Отже, ключова ідея сталого розвитку полягає в динамічній та збалансованій єдності економіки, соціальної сфери та екології.

2.7. Місто як об'єкт управління

Складність управління містом як соціально-природною системою зумовлюється численністю складових елементів, поліструктурністю і багатофункціональністю, різноманіттям їх взаємодії, а також роллю та закономірностями функціонування і формування різноманітних структурних ланок.

У науковій літературі існує низка логіко-структурних та інфологічних моделей, що описують соціально-природну систему міста. Ці моделі відрізняються як за складом і структурою елементів, так і за характеристикою зв'язків складових цих елементів. Різні автори як основні підсистеми міста розглядають:

- соціальну, економічну, планувальну й екологічну підсистеми;
- населення, сферу докладання праці, сферу обслуговування і міський транспорт;
- населення, економічну базу, соціальну інфраструктуру, капіталовкладення, територію.

Найбільш розроблена модель міста як демоекосистеми представлена в роботі Г.І.Лаврика та М.М.Дьоміна "Методологічні основи районного планування". Для проведення структурного аналізу автори розробили структурну ієрархічну модель демосистеми. Однак у цій праці недостатньо відображена сутність міста як економічного феномена, що має іманентні закони розвитку й взаємодії з економіками вищих рівнів.

Подальший розвиток даний аспект існування міста знайшов у роботі М.М.Дьоміна "Управління розвитком містобудівних систем" [36]. Тут модель міста подається як об'єкт, що містить:

- населення, яке може бути представлене у вигляді самостійної соціально-демографічної системи;
- народногосподарський комплекс, що виступає у формі різноманітних видів економічної діяльності;
- середовище, де відбувається процес життєдіяльності і просторової діяльності - просторові зв'язки між різноманітними елементами міста.

Як зазначає М.М.Дьомін, традиційний погляд на предметну галузь містобудівної діяльності тільки як матеріально-просторову систему не відображає всієї складності й суперечливості феномена сучасної урбанізації, її соціально-економічних, екологічних аспектів, оскільки при цьому зворотний зв'язок "населення-середовище" фактично не враховується.

До цього можна додати лише те, що місто як будь-яка складна система характеризується також циклічністю розвитку, який, на думку Дж.Форрестора, є результатом взаємодії його підсистем - соціально-демографічної, економічної, просторової, природно-техногенної, екологічної.

Для врахування особливостей суб'єкта управління і циклічного характеру еволюції міста А.П.Осітнянко запропонована наступна модель міста, основними системоформувальними факторами якої є населення, природно-антропогенне середовище, простір та економіка (рис. 2.5). Аналіз структурних зв'язків факторів, що забезпечують функціонування соціально-природної системи міста, дає змогу виділити ті, які управляють розвитком цієї системи, і ті, що залежить від них. При цьому, якщо економічні і просторові фактори повністю керовані з боку суб'єкта управління, то природно-техногенні більшою мірою виконують обмежувальні дії [174].

Зауважимо, що в процесі управління розвитком міста слід враховувати такі його властивості як системного об'єкта:

- *органічність та неадитивність*. Функціонування містоформувальних підсистем і компонентів поза системою неможливе і взаємопов'язане з функціонуванням системи в цілому, а їх взаємодія істотно змінює не тільки притаманні їм властивості, а й властивості системи в цілому;

- *динамізм*. Місто завжди перебуває на стадії розвитку. Його масштаби, темпи і характер різні на окремих етапах. Можна виділити періоди відносно повільного еволюційного розвитку і періоди швидкого зростання, що пов'язані із змінами у провідних ланках економічної діяльності, природному та/або соціальному потенціалі, економіко-географічному положенні та в інфраструктурі міста;

- *стохастичність*. Імовірний характер зростання і зміни структури населення, масштабів і темпів економічного розвитку, науково-технічного прогресу, а також трансформації зовнішніх зв'язків зумовлюють важливу роль факторів невизначеності в розвитку міста;

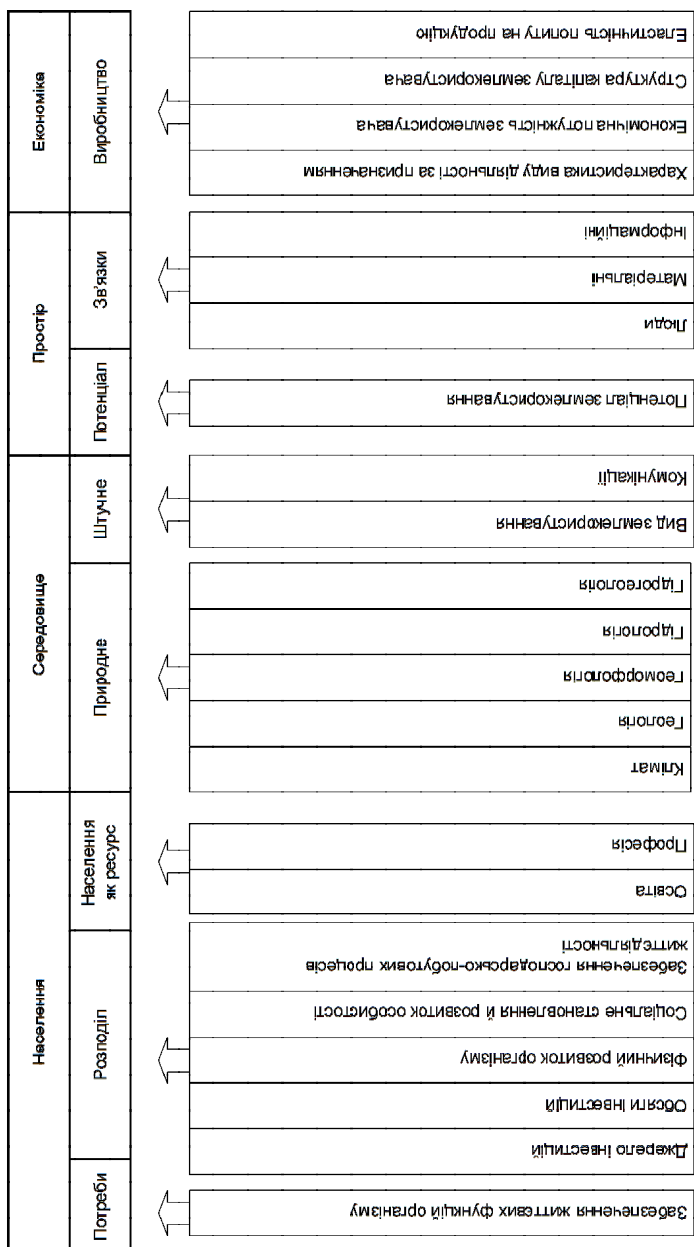


Рис. 2.5. Фактори, що визначають функціонування містобудівної системи

- *інерційність та нерівномірність розвитку*. Просторово-територіальна підсистема міста змінюється повільніше, ніж об'єкти, що її формують, у результаті чого вся система міста характеризується сильною інерційністю, а моменти задуму будь-якого проекту та його реалізації розділяє значний часовий проміжок;

- *конфліктність ситуації*. Усі варіанти можливого розвитку системи, всі рівні їх зростання мають бути реалізовані в обмеженому просторі (певного міста з включенням суміжних територій при розростанні системи). У зв'язку з цим виникає характерна для системи проблема вибору взаємовиключних можливостей.

- *географічна конкретність*. Напрями розвитку системи тісно пов'язані з географічними особливостями певного міста та регіону.

Отже, місто є складним об'єктом управління, що характеризується органічною єдністю трьох основних підсистем: населення, природи, господарства, кожна з яких має ряд специфічних властивостей і розвивається під дією різних, іноді взаємовиключних, факторів.

2.8. Світові тенденції розвитку міст: міжнародний досвід

До сучасних світових тенденцій подальшого розвитку людства можна віднести: урбанізацію, демографічний вибух, метрополізацію, глобалізацію, тощо. Ці останні формують нові умови існування людини, принципово змінюючи середовище її оточення і способи діяльності. Становить інтерес те, що всі вищезгадані тенденції не тільки відкривають нові перспективи розвитку людства, а й взаємодіють між собою, створюючи позитивні і негативні синергетичні ефекти. Це посилює непередбачуваність соціальних, економічних, соціокультурних екологічних їх наслідків, впливає на інтенсивність їх перебігу, а також ускладнює завдання, які постають перед владою при формуванні політики розвитку.

Природно, що все наведене стосується не тільки цивілізації в цілому, країн світу, а й міст, адже місто для сучасних урбанізованих країн можна розглядати як первинний каркасоутворюючий елемент більш високого рівня соціальної організації - країни. Тому вивчення впливу вищезазначених тенденцій стає принциповим для забезпечення якісного управління сучасним містом, а також для формування цілісного уявлення про загальносвітові процеси розвитку.

Розглянемо їх докладніше. Урбанізація - процес збільшення пропорції населення, що проживає на територіях, які характеризуються надвисокою щільністю населення та рівнем економічної і соціальної організації, тобто процес збільшення пропорції міського населення [284]. За даними ООН, у 2005 р. урбанізоване населення становило 3,2 млрд осіб. На початку 2007 р. вперше було зафіксовано, що вже більшість (51%) населення світу мешкає у містах і, за прогнозом, до 2025 р. ця цифра збільшиться до двох третин [308].

Африка й Азія були та залишаться до 2030 р. найменш урбанізованими частинами світу, однак через зростання загальної чисельності населення в цих регіонах майже 7 мешканців міст з 10 у 2030 р. будуть проживати в містах Африки чи Азії. За даними дослідження ООН, від 40 до 50% приросту урбанізованого населення в країнах, що розвиваються, відбудеться переважно через *міграцію* населення з сільських поселень до міських [308]. В розвинутих же країнах основним ключовим фактором приросту урбанізованого населення стає *реклаسیфікація* населених пунктів з сільських у міські [304]. Незважаючи на зростання кількості мегаміст, більшість (52%) урбанізованого населення світу проживає та поживатиме, за прогнозом до 2015 р., в малих та середніх містах (розміром до 500 тис. населення) [308].

Сучасні міста характеризуються постійно зростаючою щільністю населення, кваліфікованих кадрів, капіталу, індустріальних та виробничих активів, соціальної та технічної інфраструктури. Разом з тим постійно зростає інтенсивність інформаційних, енергетичних та речовинних обмінів, інтенсивність руху капіталу, транспортних потоків, потоків трудових ресурсів тощо. Завдяки такій концентрації міста стають ключовими точками (центрами) зростання у глобальній економіці. Вони як центри політичних та економічних рішень відіграють роль "промоутерів" національного розвитку [306]. З цієї точки зору становить інтерес світова класифікація міст, здійснена віце-президентом університету глобального урбанізованого розвитку, професором університету планування й урбаністики сером Пітером Холлом. Автор поділив усі міста світу за рівнем світового значення на Альфа, Бета, Гамма та Дельта. *Альфа*-міста (глобальні континентальні "столиці") - це комунікаційно-сервісні центри світового значення із ареалом "обслуговування" до 20 млн осіб, зокрема, мультимодельні транспортні вузли, комунікаційно-комерційно-сервісні центри глобального впливу,

наприклад Лондон, Париж, Нью-Йорк, Токіо, Чикаго, Франкфурт, Гонконг, Лос-Анджелес, Мелан, Сінгапур.

До *Бета*-міст віднесено міста-шлюзи (субконтинентальні столиці), ареал обслуговування яких сягає від 10 до 20 млн населення. Це - вузли повітряного сполучення, комерційні та сервісні центри субконтинентального значення, наприклад міста Сан-Франциско, Сідней, Торонто, Цюрих, Брюссель, Мадрид, Мехико, Сан-Пауло, Москва, Сеул.

Міста групи *Гамма* є периферійними столицями (регіональними столицями), під ареал обслуговування яких підпадають більш ніж 5 млн населення прилеглих територій. Вони є регіональними центрами комунікацій, сервісу та комерції. Серед таких міст - Амстердам, Бостон, Каракас, Даллас, Дюссельдорф, Женева, Хьюстон, Джакарта, Йоханесбург, Мельбурн, Осака, Прага, Сант-Яго, Тайпей, Вашингтон, Банкок, Пекін, Рим, Стокгольм, Варшава, Атланта, Барселона, Берлін, Буенос-Айрес, Будапешт, Копенгаген, Гамбург, Стамбул, Маніла, Майамі, Монреаль, Мюнхен.

Останню групу становлять *Дельта*-міста - міста з незначним ареалом обслуговування. Це є типові адміністративні центри, постійною тенденцією в яких є підвищення значення, ролі та впливовості у масштабах регіону. За цією тенденцією Дельта-міста поділяють на три підгрупи:

а) з *яскраво вираженою тенденцією*: Окланд, Дублін, Хельсінкі, Люксембург, Нью-Делі, Філадельфія, Ріо-де-Жанейро, Тель-Авів, Відень;

б) *із середньо вираженою тенденцією*: Алма-Ата, Афіни, Бермінгем, Богота, Братислава, Брізбане, Бухарест, Каїр, Клівлінд, Детройт, Дубаї, Київ, Лісабон, Манчестер, Осло, Роттердам, Сістл, Штудгард, Ванкувер;

в) *із мінімально вираженою тенденцією*: Аделаїд, Атнверп, Балтімор, Бангалор, Бологна, Бразилія, Кейптаун, Коломбо, Дрезден, Едінбург, Гласгоу, Канзас, Марсель, Річмонд, Санкт-Петербург, Ташкент, Тегеран, Турін, Веллінгтон [306]. Аналіз цієї класифікації дає змогу виявити наявність чіткого зв'язку між рівнем розвинутості країни, її впливом на світовий розвиток та кількістю та впливовістю міст світового значення.

Не можна не звернути увагу й на тенденцію до зростання мегаміст (за класифікацією ООН, міст з населенням понад 10 млн осіб). На сьогодні в світі є 20 мегаміст, у яких проживає майже

10% від всього урбанізованого населення планети. До 2015 р. кількість мегаміст збільшиться ще на 2, і 17 мегаміст світу розміщуватимуться в країнах Азії та Африки.

Наведені дані унаочнюють динаміку та охоплення процесом урбанізації всієї планети. Це, у свою чергу, принципово змінює умови існування для більшості людства на планеті й породжує певні наслідки і проблеми. Зростання рівня урбанізації, і, відповідно, впливовості та значення міст знайшло прояв у факті визнання вперше на стамбульській конференції 1996 р. (Хабітат II) урядами 171 країн світу міста центральним фактором соціального й економічного розвитку людства. Уряди цих країн також поставили собі за мету координовано підтримувати процес урбанізації й управляти ним [185].

Другою сучасною світовою тенденцією є демографічний вибух. Урахування урбаністичних тенденцій, тенденції метрополізації дає також змогу зовсім в іншому ракурсі розглянути загальносвітову тенденцію демографічного вибуху.

На тлі стрімкого зростання чисельності населення на планеті загрозливим для нас є прогноз скорочення населення України майже до 26 млн осіб у 2050 р. [23]. Хоча, на нашу думку, динаміка скорочення населення в Україні за існуючих тенденцій буде значно більшою, а отже, позначки 26 млн населення ми можемо досягнути на 10-15 років раніше прогнозованого.

Стрімке збільшення чисельності населення характерне тільки для окремих країн, переважно азіатських й африканських. Разом з тим значна кількість розвинутих країн мають негативний приріст населення у перспективі. Особливо вражаючими виглядають темпи зменшення населення (за умови збереження існуючих тенденцій) України та Росії. Тенденція до швидкого скорочення населення України на тлі загального демографічного вибуху стає проблемою національної безпеки.

Поєднання двох процесів - урбанізації та демографічного вибуху - у межах соціотехноприродної системи "місто" дає підстави прогнозувати поглиблення таких проблем:

- нерівномірності розселення населення по території країн: зменшення щільності населення у сільських територіях та збільшення у містах і, як наслідок, погіршення умов для їх гармонійного співіснування на локальному рівні;

- актуалізації гармонійного співіснування, взаємозв'язків та взаємодії міста та передмістя;

- розвитку мегаполісів, адже, як показує практика, інтенсивність концентрації населення у мегаполісах вище, ніж у малих і середніх містах;

- збільшення масштабу й інтенсивності міграційних хвиль, що без регулювальних впливів може призвести до міжетнічних конфліктів;

- стрімкого старіння міського населення у певній групі країни (до якої входить і Україна), що може принципово вплинути на структуру витрат місцевих бюджетів.

Третя світова тенденція - метрополізація - це процес утворення метропольних територій чи метрополій-регіонів з надзвичайно високою концентрацією населення та економічною активністю, що формують чітко визначені функціональні соціоекономічні ареали та містять у собі кілька різних адміністративно-територіальних одиниць. У даному контексті під соціоекономічним ареалом розуміється граничний географічний простір, в середині якого існують стійкі чітко визначені економічні та соціальні зв'язки: ринки праці, мережі компаній, важливі частини ланцюгів постачання, комунікації між компаніями та місцевими владними структурами.

Залежно від розподілу населення й структури існуючих внутрішніх зв'язків та потоків визначають різні типи метропольних утворень. Перша модель - *це моноцентрична метрополія* - з єдиним містом-ядром та супутніми меншими містами і сільськими місцевостями. Серед таких метрополій, наприклад, Штудгарт, Лондон, Лос-Анджелес, Сеул. На відміну від цих метрополій, інші розвивались як урбаністична мережа майже рівнозначних за впливовістю та розміром міст-сусідів і утворили так звані *поліцентричні метрополії*. Серед них, наприклад, Рандштат-Голландія в Нідерландах, що включає в себе чотири великих міста - Амстердам, Роттердам, Хаг та Утрехт чи Ріне-Рур - метрополія в Німеччині, що об'єднує такі важливі міста, як Бонн, Кологне, Дортмунд, Дюссельдорф та Ессен.

У країнах-членах ОЕСД на сьогодні вже існує близько 100 метрополій з населенням від 38 млн мешканців (метрополія Токіо) до 1,5 млн (метрополія Оклад). Значення метрополій в економіці країни важко переоцінити. Так, метрополії Будапешт, Сеул, Копенгаген, Дублін, Брюссель виробляють 50% від ВВП країни, де вони

розташовані, а метрополії Осло, Оклад, Прага, Париж - 1/3 національного ВВП цих країн. За останні п'ять років саме метрополії як ціла географічна одиниця найчастіше є предметом різноманітних рейтингів та аналізів на національних та глобальних ринках [288]. Так, метрополії класифікують за масштабом на такі:

- малі - від 1,5 млн до 3 млн;
- середні - від 3 до 7 млн;
- великі - від 7 млн і більше.

Економічний успіх метрополій пояснюється концентрацією великої кількості населення на одній території. Це автоматично створює великий пул диверсифікованого ринку праці (людського капіталу), що притягує капітал фізичний, а для метрополій-столиць - це ще й близькість до політичного пулу. Однак твердження "великий = багатий" справедливе лише щодо певного розміру метрополії.

Дослідники зробили спробу установити закономірність між розміром метрополії й її прибутками. У процесі статистичного аналізу даних країн ОЕДС (78 метрополій) за останні роки вони дійшли висновку, що для метрополій такою "критичною" цифрою є населення в 4-6 млн осіб. Метрополії з населенням до 4 млн осіб, по-перше, показують кращу динаміку щодо зростання економічних показників, ніж інші, по-друге, вони мають більший ВВП на одного жителя. Метрополії з населенням від 4 до 6 млн населення мають вже менший ВВП на одного мешканця та не таку швидку динаміку зростання економічних показників. Метрополії з населенням понад 6 млн осіб мають найменший ВВП на 1 мешканця та нульовий чи близький до нульового приріст по економічних показниках, а, іноді, навіть негативну динаміку. Отже, "прибутковість" міста знижується одночасно із зростанням його розмірів через падіння "функціональності", а саме через ускладнення та більшу тривалість бюрократичних процедур, збільшення часу на відповіді, витрати на транспорт (грошові та часові) всередині міста, вартість землі/оренди, конкуренція та ін.

Серед сукупності метрополій виокремлюють метрополії-столиці. В столицях сконцентровані політичні, дипломатичні, міжнародні корпоративні та інші види діяльності, які постійно взаємодіють між собою. Столиці - політичний продукт, над яким центральна влада працювала не одне століття - комунікаційний центр. Це найбільший транспортний вузол (навіть, якщо він розміщений на відстані, а не в географічному центрі країни), своєрідна

виставка досягнень країни, це кращі університети та "мізки" країни, місце проведення найвизначніших культурних та спортивних заходів, розвинена соціальна інфраструктура. Як наслідок саме столиці в першу чергу притягують корпорації. Одні метрополії, використовуючи переваги свого статусу, успішно розвивають інші види діяльності, стають інноваційними метрополіями, інші просто продовжують зростати у розмірі. Становить інтерес приклад Відня, який уже досяг певного успіху, позиціонуючи себе як культурна столиця європейської імперії, а на сьогодні планує стати ще й "воротами", які поєднують Центральну та Західну Європу. Відень та Братислава (незважаючи на організаційні проблеми, пов'язані з розміщенням у різних країнах) планують розвиватись разом як єдина метрополія.

Об'єктивні переваги метрополій-столиць такі:

- доступність (транспортна, комунікаційна як внутрішня, так і зовнішня);

- концентрація владних ресурсів;

- диверсифікація трудового ринку та розподілення конкуренції (багато незайнятих ніш для вузької спеціалізації як для працівників, так і для компаній);

- тісні зв'язки (між компаніями, дослідницькими та навчальними закладами, владними структурами, постачальниками та ринками);

- фізичний капітал (будинки - комерційна та житлова нерухомість, інфраструктура);

- компоненти соціального капіталу (спілки, асоціації, представництва груп, організації та ін.);

- динаміка розвитку.

Разом з тим столиці акумулюють і певні проблеми:

- концентрація екологічних забруднень, низька якість води та повітря, високий рівень шуму, деградація зелених насаджень тощо;

- висока вартість землі, що призводить до підвищення вартості нерухомості та, зрештою, до високої вартості життя, що спричинює високі ціни на робочу силу;

- попит на низькокваліфіковану робочу силу при високому рівні вартості життя, що породжує дефіцит пропозицій і стимулює залучення емігрантів з економічно нерозвинених країн світу;

- високі "операційні" витрати на ремонт та підтримку в робочому якісному стані доріг, транспорту, будинків, парків, інших

зон загального користування тощо, що набагато дорожче через їх більш інтенсивну експлуатацію: вони зношуються, старіють та виходять з ладу швидше, і, відповідно, вимагають більших витрат;

- утримання соціальних служб, послугами яких користується вся метрополія, але оплачує їх місто-центр;

- "низька сила зчеплення" (йдеться про зв'язки та відносини) між владними структурами різного рівня. Через це метрополія, яка вже є де-факто єдиним соціоекономічним утворенням, поділяється на частки, які неузгоджено керуються де-юре різними незалежними центрами [288].

Незважаючи на всі наведені складності, державні стратегії США у новій економіці визнають метрополії ключовою рушійною силою розвитку та конкурентоспроможності на глобальному ринку [300]. Важливим, на наш погляд, є те, що компанії, які приймають рішення стосовно інвестування, виробництва, дистрибуції, вибору місця, оцінюють усю метрополію взагалі (тобто ключове місто (міста) та його (їх) оточення - супутні міста та села), а не окремо місто [307].

Зазвичай розвиток метрополій координується державною владою. Більшість типів кооперації, координації та співробітництва між адміністративно-територіальними одиницями однієї метрополії потребує вдосконалення відповідної законодавчої бази й інших методів державної авторизації та регулювання, а іноді й міжнародного обговорення та регулювання, коли територіальні ареали метрополії перетинають кордони кількох держав. До інших питань, що вимагають вжиття заходів з боку державної влади щодо розвитку метрополій, відносять:

- оцінку позитивних чи негативних наслідків розвитку метрополії в кожному конкретному випадку. Регулювання конкуренції за ресурси з іншими територіями;

- вироблення загального комплексного бачення розвитку метрополії в контексті розвитку території (регіону), країни. Узгодження державних інтересів та інтересів метрополії;

- координацію дій усіх владних структур різних адміністративно-територіальних одиниць, що входять у метрополію;

- контроль за плануванням розвитку метрополії - наддинамічний розвиток зумовлює бідність, нестачу житла, формування гетто;

- проблеми встановлення партнерських відносин влада-бізнес, врахування думки представників малого та середнього

бізнесу, адже в метрополіях їх "подавляють" голоси національних та транснаціональних корпорацій;

- ініціацію та допомогу (якщо потрібно) у створенні формальної інституції, в якій пропорційно представлені всі адміністративно-територіальні одиниці метрополії та яка має право приймати рішення за всю метрополію;

- контроль балансу між метрополіями (особливо монометрополіями столицями) та рештою країни. Національні цілі підтримки рівноваги регіонів можуть зумовлювати необхідність для метрополії вкладати фінанси в розвиток решти країни. Виявлення необхідності та контроль за цим процесом - справа держави [288].

Остання світова тенденція - глобалізація. Лише 10 років тому словосполучення "міжнародна політика міста" викликало б усмішку та сприйнялося б як жарт, адже це була виключна компетенція країни. На сьогодні багато метрополій мають заступників мерів, в обов'язки яких входять виключно міжнародні відносини та міжнародна політика, наприклад Париж та Сан Паоло. В Європі багато міст, і не лише метрополій, столиць чи просто великих міст, а й середніх та малих, які мають свої окремі офіси-представництва чи "посольства" в Брюсселі, щоб бути побаченими та почутими, "бути ближче до подій та фінансів". Міста формують регіональні та глобальні мережі, щоб вчитися один від одного, працювати разом, навіть якщо вони є потенційними конкурентами - "мереживість" збільшує їх купівельну спроможність та конкурентоспроможність на глобальному ринку. Дипломатія та міжнародна політика стають де-факто функцією "місцевого рівня" [292] - це лише один з проявів глобалізаційних процесів, які є реальністю XXI ст. Незалежно від нашого ставлення до них XXI ст. буде століттям глобальної економіки, що впливатиме на всі без винятку рівні економіки - національний, регіональний, місцевий (міський) - незалежно від політичної, економічної та соціальної систем країни. Варто також зазначити, що найбільш значущим у перспективі вважається вплив локального (міського) рівня на економічні процеси [290].

За визначенням Світового банку, глобалізація - це процес нарощування зв'язків, посилення взаємозалежності світових ринків та бізнесу, мобільності товарів, послуг, трудових ресурсів, технологій, інформації, капіталу в світі [305]. І цей процес пов'язаний як з певними можливостями, так і з загрозами. У такій ситуації ефективна співпраця національного та локального (міського) рівнів

влади й управління країни стає вирішальною для ефективного національного розвитку. Для цього варто враховувати п'ять принципів успіху розвитку міст в умовах глобалізації [290].

1. *Глобалізація* сама по собі. Ігнорування глобалізації зробить місто жертвою цього процесу замість того, щоб отримувати вигоди. Місто має визначити, яка (які) з його характеристик може бути цінною в глобальному розумінні (світовому масштабі), і на цю характеристику робити ставку в економічному та соціальному розвитку.

2. *Локалізація*. Головна характеристика (головні характеристики) розвитку мають базуватись на "внутрішніх коренях". Глобалізація економіки не повинна призвести до культурної глобалізації чи уніфікації, адже це означає втрату основної конкурентної переваги міста в глобальному світі, його власних унікальних характеристик. Тому саме місцеві активи (людські, природні, фізичні, функціональні, культурні тощо) мають бути визначені, збережені та розвинуті. Для їх вимірювання, можливо, потрібно буде вводити додаткові "сукупні" індикатори та параметри, оскільки в глобальному світі якісні критерії будуть переважати кількісні.

3. *Диверсифікація*. Біологи першими зрозуміли важливість диверсифікації для здоров'я системи, яку вони вивчають. Економічні дослідження, проведені на основі біологічних моделей, підтверджують, що для здорового розвитку економіки як системи характерна більшість з екологічних параметрів. І диверсифікація - один з них. Концепція диверсифікації для економічних систем має три аспекти: 1) населення (особливо в містах) стає дедалі і більш диверсифікованим за рівнем освіти, професією, спеціалізацією, світоглядом, релігією, культурними коріннями, традиціями тощо, це забезпечує місту потенціал для диверсифікації власної економічної системи, але призводить до появи певних проблем управління містом; 2) для успішного безпечного розвитку економіка міста має бути диверсифікованою з метою захисту від потенційної втрати економічної ніші через зміну внутрішніх чи зовнішніх обставин; 3) як наслідок глобалізації потенційні клієнти теж стають надзвичайно "диверсифікованими" - це представники різних (іноді полярних) релігій, традицій, культур тощо. Успішна економіка має бути орієнтована на задоволення цього виклику.

4. *Сталість* (сталій розвиток). Для міст цей принцип означає важливість сталого функціонування інфраструктури, фінан-

сову стабільність місцевого бюджету, фізичну стабільність середовища проживання, стабільність місцевих культурних традицій, звичаїв, вмінь та навичок.

5. *Відповідальність*. Він передбачає використання для розвитку економіки міста збережених у більшості країн ресурсів регіонального, національного й інтернаціонального значення. Разом з тим використання ресурсів більш високого рівня накладає відповідальність на всіх гравців місцевого рівня (владу, бізнесменів, місцевих мешканців тощо).

Для розвитку міст глобалізація має такі наслідки.

1. Посилення впливу на розвиток міст ТНК, мафіозних структур, інших недержавних організованих структур.

2. Певна уніфікація та стандартизація всіх сфер життя міст у різних країнах світу, що породжує активні протилежні процеси відстоювання власної або пошуку нової національної культурної та релігійної ідентичності.

3. Бурхливе зростання метрополій Північної Америки, Західної Європи, Східної Азії.

4. Поява нових міст-гравців на полі глобальної конкуренції - мегаполісів та метрополій Китаю та Індії, інших країн.

5. Посилення впливу локального рівня.

6. Скорочення чисельності зайнятих у виробництві та збільшення кількості зайнятих у сфері надання послуг.

7. Породження нових критеріїв конкурентоспроможності міст, а саме:

- розвиненість інфраструктури;
- розвиненість внутрішніх та зовнішніх комунікацій;
- розвиненість соціальної інфраструктури (зелені зони, доступність життя, шкільна й університетська освіта, розваги та спорт, охорона здоров'я тощо);

- бізнес-ефективність (прибутковість);

- масштаб та структура промисловості й економіки, їх динаміка та диверсифікація;

- владна ефективність (якість, прозорість, законність, стабільність);

- сталість розвитку в цілому.

Гострота проблем, що виникли у містах світу, зніціювала появу за останні 15-20 років низки документів міжнародного рівня, в яких тема локального розвитку посідає вагоме (ключове) місце.

Серед таких документів:

- Соціальна Хартія міст-членів союзу Балтійських міст (Росток, 13 жовтня 2001 р.) [247];
- Визначальні принципи стійкого просторового розвитку Європейського континенту (Ганновер, 7-8 вересня 2000 р.) [231];
- Стратегія європейського регіонального планування (1988 р., Лозанна Страсбург) [291];
- Європейська хартія місцевого самоврядування (15 жовтня 1985 р. Страсбург) [51];
- Хартія "Міста Європи на шляху до стійкого розвитку" (Ольборгська Хартія, Данія 27 травня 1994 р.) [272];
- "Порядок денний Хабітат II" (Стамбул 3-14 червня 1996 р.) [185];
- "Порядок денний на XXI ст." (Ріо-де-Жанейро, 3-12 червня 1992 р.) [186].

У цих міжнародних документах місто визнається центральним фактором соціального й економічного розвитку людства, центром суспільного життя та національної економіки, хоронителем культури, спадщини та традицій. Міста відіграють ключову роль у зміні стилю життя населення, моделей виробництва та споживання, просторової структури розселення та розміщення виробництва.

Разом з тим місто несе відповідальність за екологічні проблеми людства та руйнацію природного капіталу. У місті також найбільш гостро відчувається порушення соціальної, політичної, архітектурної, ресурсної й екологічної рівноваги. Водночас міський рівень - це найменший масштаб, у якому можливе конструктивне інтегральне цілісне вирішення цих проблем.

У документах зазначено, що місто не має права експортувати проблеми і порушувати рівновагу у зовнішньому середовищі ні зараз, ні в майбутньому. Всі проблеми або порушення рівноваги мають врегулюватися всередині міста або за певних умов виносяться на територіальні системи регіонального або національного рівнів. В останньому випадку підходи та шляхи до вирішення проблем мають узгоджуватися спільно під час переговорів усіх зацікавлених сторін. Оскільки всі міста по-своєму унікальні, кожне місто має знайти власний шлях до стійкого розвитку, використувати свої переваги, внутрішній потенціал і привабливість як основу локально орієнтованих стратегій стійкого розвитку.

У загальному розумінні стійкий розвиток розглядається як бачення і творчий процес пошуку рівноваги. На нашу думку, тільки у процесі управління, спрямованому на досягнення стійкості, можливе прийняття рішень в інтересах сучасних і майбутніх поколінь. Можна стверджувати, що стійкий планетарний розвиток людства - це стійкий розвиток міст (територіальних громад). Останній має три вектори руху: соціальну справедливість, стійку економіку й екологічну стійкість. Це, у свою чергу, реалізується у разі здійснення: політики соціальної єдності, дотримання прав людини та демократії, принципів стійкого просторового розвитку у всіх сферах життя та господарювання, а також територіальної прив'язки цих принципів.

Міста мають оцінювати ефект комерційного підприємництва з позиції критеріїв стійкого розвитку, стимулювати довгострокову зайнятість і виробництво товарів з тривалим терміном використання. У вказаних документах також зазначається, що необхідною передумовою стабільності є досягнення певного прийняттого рівня життя населення. Соціальна злагода є однією з основних умов розвитку міста. Міста мають стати "опорними майданчиками" стратегій реагування на виклики у суспільстві.

Бачення стійкого розвитку має бути адресовано різним політичним і соціальним організаціям та жителям міст, які своїми діями і визначатимуть спільне майбутнє.

Узгодженість економічних і соціальних вимог із екологічними, культурними функціями територій мають стати підґрунтям довгострокового великомасштабного просторового розвитку, який має базуватися на принципах, стислий виклад яких в інтерпретації українських реалій має такий вигляд:

- прагнення територіальної цілісності міста через збалансований соціальний та економічний розвиток територій та покращення умов для конкуренції;

- поліцентричності розвитку національних та регіональних рівнів. Це означає, що кожне місто має бути одним з центрів певної діяльності, займати своє місце у загально-регіональній та загально-національній системі поділу праці та розподілу капіталу. Стосовно цього місцева влада має бути спроможною до проведення активної політики просторового розвитку, основою якої є високі стандарти адміністративної практики, причетність громадян і соціальних груп до планування просторового розвитку;

- покращанні відносин між містом і селом. Мають розвиватися міські системи, що включають малі та середні міста і міста сільських районів, у тому числі для спрощення доступу до них жителів країни. Створення та укріплення міських мереж посилює взаємозалежність цих міст, формує зв'язки, сприяє спеціалізації міст, економічному розвитку, економічній змагальності та спільному пошуку шляхів вирішення проблем. Сільсько-міське партнерство відіграє все більшу роль. Умовою ефективних відносин є рівність і партнерство між міською та сільськими місцевими органами влади;

- рівних умов просторової доступності. Розглядаючи шляхи руху, слід застосовувати об'єктивні стратегії, що враховують на рівних підставах різні способи транспортування та вимоги просторового планування;

- покращанні доступу до інформації та знань. Потрібно вдосконалювати телекомунікаційні мережі, налагоджувати інтерфейси між виробниками інформації і потенційними користувачами, вбудовувати інформаційні мережі міста в регіональні, національні, світові мережі;

- зменшенні шкоди (збитків), що завдається природному середовищу;

- розвитку та захисту природних ресурсів та природної спадщини, примноження та відновлення природних ресурсів, баланс екосистем, рекреаційної привабливості території, підвищення її рекреаційної цінності й якості життя, відтворення екологічних мереж, ідентифікації територій, що потребують відтворення (наприклад індустриальних пустирищ);

- примноженні культурної спадщини як фактора розвитку. Підвищення місцевої культурної привабливості для інвесторів, туристів та населення стане важливим внеском в економічний розвиток та посилення місцевої ідентичності;

- комплексному збереженні культурної спадщини, що має бути підґрунтям розвитку спеціалізованих туристичних маршрутів. Змістом великих місцевих культурних програм може стати виокремлення пам'яток та розробка підходів до їх збереження, відтворення та використання. Вся цінна спадщина має бути включена в культурні маршрути та збережена для майбутніх поколінь;

- розвитку енергоресурсів за підтримки безпеки їх формування;

- підтримці високоякісного стійкого туризму. Розвиток туризму, особливо у випадках неблагополучних територій, має ста-

ти пріоритетним. Необхідно знати можливості екосистеми та чисельність відвідувачів, яку може витримати екосистема. Потрібно розвивати форми м'якого туризму, що добре пристосовані до місцевих умов;

- обмеженні впливів природних та техногенних катастроф, вжитті запобіжних заходів, що спрямовані на зменшення збитків від катастроф і створення менш уразливих структур поселення.

Поворотним пунктом у посиленні локального (а в умовах урбанізації - міського) рівня у взаємовідносинах та взаємодії соціо-техноприродних систем "країна"- "регіон"- "місто" на теренах Європи можна вважати прийняття у 1985 р. Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона остаточно зафіксувала нову роль локального рівня у процесах соціально-економічного розвитку країн і прискорила поступову трансформацію суб'єкт-об'єктних відносин між державою та містом у суб'єкт-суб'єктні. Такі процеси, на нашу думку, спостерігаються і сьогодні, наслідком чого стає:

- посилення ролі асоціативних органів місцевого самоврядування (Асоціацій міст різних країн), які є впливовими легітимними представниками інтересів територіальних громад у відносинах країни та міста, а також ЄС та міста;

- розробка ефективних механізмів наскрізного управління та планування в країнах ЄС, механізмів збалансування та гармонізації функцій, компетенцій та повноважень органів влади та управління різних рівнів;

- повсюдне впровадження культури стратегічного планування на рівні міст;

- формування різних координуючих органів, призначених для збалансування інтересів та впорядкування відносин між містами як по горизонталі, так і по вертикалі (наприклад Конгрес місцевих та регіональних влад ЄС);

- поступове збільшення частки місцевих бюджетів у загальних бюджетах країн;

- ефективне використання структурних фондів ЄС для стимулювання процесів локального розвитку у нових країнах ЄС;

- стимулювання на місцевому рівні політики спільного (влада-громада) управління територіальним розвитком;

- запровадження механізмів заохочення горизонтальної кооперації міст та підтримки місцевих ініціатив тощо;

- удосконалення механізмів суб'єкт-суб'єктних відносин по осі держава-локальний (міський) рівень. Більше того, держава як інститут влади більш високого рівня намагається засвоювати культуру суб'єкт-суб'єкт-суб'єктних (або мережевих) відносин, відіграючи, так би мовити, роль "камертона" в налагодженні та самоналагодженні міжсуб'єктних відносин усіх учасників процесів життєдіяльності та господарювання.

Україна проголосила прихильність до європейського шляху розвитку, що передбачає розгляд основних тенденцій розвитку локального (міського) рівня ЄС як аналогів. Разом із тим вивчати аналогії слід з урахуванням внутрішніх, притаманних лише Україні, чинників, оскільки тільки через переосмислення власних коренів у контексті тенденцій світового розвитку можливо вибрати свій ефективний шлях розвитку.

Питання для самоконтролю

1. Чим зумовлена провідна роль міст у соціально-економічному та культурному розвитку людства?
2. Назвіть головні фактори розвитку і зростання міст.
3. Охарактеризуйте специфіку міста як складного соціально-економічного організму.
4. Сформулюйте визначення категорії "місто".
5. Назвіть характерні типи давніх міст за їх генезисом.
6. Охарактеризуйте розвиток міст у феодальну епоху.
7. Яку соціально-економічну та планувальну структуру мали феодальні міста?
8. Розкрийте зміст поняття "юридики".
9. Яким чином адміністративно-територіальний устрій впливав на розвиток міських поселень на території сучасної України?
10. Назвіть основні концепції, що сформувалися в теорії містобудування у зв'язку з розвитком промислового міста.
11. Охарактеризуйте вплив індустріалізації на розвиток міст в Україні.
12. Яка існує типологія міст України за чисельністю населення?
13. Охарактеризуйте регіональні особливості сучасного процесу урбанізації в Україні.
14. Назвіть чинники сталого розвитку населених пунктів.

15. Назвіть основні принципи та постулати теорії сталого розвитку.

16. Які документи регулюють питання сталого розвитку населених пунктів?

17. Визначіть сучасні проблеми соціально-економічного розвитку міст.

18. Які основні підсистеми міста розглядають у науковій літературі?

19. Які фактори визначають функціонування містобудівної системи?

20. Які властивості міста як системного об'єкта слід урахувати у процесі управління його розвитком?

21. Що таке урбанізація?

22. За якою ознакою сформована класифікація міст світу за П.Холлом?

23. Які тенденції розвитку мегаміст світу?

24. Яким є проноз чисельності населення світу?

25. Яка небезпечна демографічна тенденція характерна для України?

26. Які проблеми породжують урбанізація та демографічний вибух?

27. Що таке метрополізація?

28. Якими є переваги метрополій?

29. Якими є переваги метрополій-столиць?

30. Які проблеми породжує метрополізація?

31. Які питання розвитку метрополії має регулювати держава?

32. Перерахуйте п'ять принципів успіху розвитку міст в умовах глобалізації. Розкрийте зміст цих принципів.

33. Які документи міжнародного рівня регулюють розвиток міст?

34. Який зміст цих регулівних впливів?

35. Який зміст має поступова трансформація відносин "держава - місто" в країнах ЄС?

Розділ 3

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ

3.1. Система місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування є однією з демократичних засад здійснення управління суспільними справами. В його основу покладена ідея сприяння громадським цінностям, а саме незалежності (свободі), активній участі населення у вирішенні справ громади. Місцеве самоврядування наближує управління до населення і є найбільш прозорою децентралізованою формою управління.

Місцеве самоврядування як комплексне і багатогранне явище являє собою:

- основу конституційного ладу і один з важливих принципів організації та функціонування влади в державі і є необхідною ланкою демократичного суспільства;

- форму народовладдя, яке передбачає згідно зі ст. 5 Конституції України здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. При цьому останні посідають окреме місце в політичній системі суспільства і не входять до складу державного механізму, що дає підстави розглядати його як окрему форму реалізації народом належної йому влади;

- права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Існують різні визначення поняття "місцеве самоврядування". При цьому деякі автори зазначають, що місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі державні і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування виконують як самоврядні, так і делеговані державними органами влади повноваження.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [125]. У цьому визначенні не вказується на такий важливий аспект місцевого самоврядування, як його реальна здатність управляти місцевими справами.

У ч. 1. ст. 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" наводиться нормативне визначення цього поняття: "Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" [72].

При визначенні місцевого самоврядування, на думку авторів навчального посібника "Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні", необхідно враховувати:

- локально-просторовий характер публічної влади територіальної громади, яка здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, а державна влада поширюється на всю територію держави;

- специфічність форми публічної влади, яка не є складовою частиною державного механізму і має принципово інший характер порівняно з державною владою. Місцеве самоврядування є владою підзаконною, в той час як державній владі властивий суверенітет;

- особливість об'єкта управління, в який входять питання місцевого значення і певне коло питань загальнодержавного значення, повноваження з вирішення яких делегується органам місцевого самоврядування;

- специфічність суб'єктів місцевого самоврядування, якими є територіальні громади, яка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління на його первинного суб'єкта. Управління являє собою цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Але в умовах самоврядування, очевидно, сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Тому є не дві системи - управлінська і та, якою управляють, а одна - самоуправлінська;

- можливість законодавчо надавати органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюються відповідними органами виконавчої влади;

- самостійність і автономність місцевого самоврядування, що виявляються у самостійному вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості [47].

Аналіз поняття місцевого самоврядування і його особливостей дає змогу визначити місцеве самоврядування як право місцевої влади та її реальну спроможність самостійно регулювати і управляти частиною державних справ у рамках закону і в інтересах свого населення.

Організація і функціонування місцевого самоврядування в Україні здійснюється згідно з принципами, встановленими Конституцією України і деталізованими у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 4). До загальних принципів місцевого самоврядування належать: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування. Ці принципи мають вирішальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування.

Сучасна система місцевого самоврядування в Україні включає такі елементи:

- *територіальну громаду*, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень. Закріплені за територіальними громадами функції і повноваження переважно здійснюють їх органи, а саме: сільські, селищні, міські, районні в містах ради (представницькі органи базового рівня), що складаються з депутатів, які обираються населенням відповідних територіальних одиниць строком на чотири роки, працюють сесійно, а також через постійні комісії і депутатів. Вони наділені правом виступати від імені територіальних громад, представляти і захищати їхні інтереси перед державою та іншими суб'єктами суспільних відносин, приймати рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Певні особливості має місцеве самоврядування в містах з районним поділом. Районна в місті рада є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Вона не має самостійного конституційного статусу і створюється за рішенням відповідної міської ради відповідно до положень п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України "Про місцеве само-

врядування України". Така характеристика статусу районної ради в місті була підтверджена в рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. №1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування).

Для реалізації рішень представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня та виконання поточних завдань місцевого розвитку створюються виконавчі органи місцевого самоврядування;

- *виконавчі органи сільської, селищної, міської ради місцевого самоврядування* (виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи) у своїй діяльності підзвітні та підконтрольні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів державної виконавчої влади - відповідним органам виконавчої влади. Очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради та проводить її засідання сільський, селищний, міський голова.

Членами виконавчого комітету ради, крім відповідного сільського, селищного, міського голови, є заступник (заступники) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інші особи. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до формування нового складу виконавчого комітету. Його кількісний склад визначається самостійно відповідною радою, а персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - за пропозицією голови відповідної ради.

Основною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції - заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради - заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше ніж один раз на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь понад половина від загального складу виконавчого комітету;

- *відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у місті ради*, які створюються радою у межах затверджених нею структури і штатів для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, - за погодженням з відповідними органами виконавчої влади;

- *сільський, селищний, міський голова*, який є головною посадовою особою територіальної громади. Відповідно до ст. 141 вони (сільський, селищний, міський голова) обираються територіальною громадою строком на чотири роки шляхом таємного голосування на основі загального, рівного, прямого виборчого права. У своїй діяльності вони підзвітні та підконтрольні територіальним громадам і в разі неналежного виконання своїх обов'язків можуть бути зміщені зі своїх посад шляхом проведення місцевого референдуму (форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення; його рішення є обов'язковими для виконання на відповідній території).

Запровадження інституту сільського, селищного, міського голови має дуже важливе значення для зміцнення місцевого самоврядування, проведення збалансованої місцевої політики і дало змогу розв'язати низку протиріч між представницькою та виконавчою самоврядними владами;

- *органи самоорганізації населення* (будинкові, квартальні, вуличні комітети тощо), які є важливим складовим елементом системи місцевого самоврядування. Через них територіальні громади певною мірою можуть впливати на діяльність сільських, селищних, міських рад та їх посадових осіб, врегульовувати поточні справи окремих територій. Згідно з чинним законодавством відповідні ради можуть делегувати їм окремі повноваження, для виконання яких надавати їм фінанси та майно;

- *інші форми безпосередньої демократії* (загальні збори громадян, місцевий референдум, вибори тощо). Вперше на консти-

туційно-законодавчому рівні було закріплено право територіальним громадам проявляти місцеві ініціативи, тобто ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. При цьому місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи, а рішення ради з цього питання має бути оприлюднене. Таким чином, запровадження права місцевої ініціативи є ще одним кроком на шляху створення відкритої перед населенням місцевої влади;

- *асоціації та інші форми добровільних об'єднань*, в які з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад об'єднуються органи місцевого самоврядування;

- *районні та обласні ради*, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. По суті, районні та обласні ради виступають "асоційованим" рівнем місцевого самоврядування. Вони законодавчо наділені відповідними функціями та повноваженнями, проте не мають своїх виконавчих органів. Виконавчими органами на регіональному рівні є відповідні місцеві державні адміністрації, яким радою делегуються певні повноваження щодо питань територіального розвитку.

Голова районної, обласної ради обирається відповідною радою з числа її депутатів, працює на постійній основі та очолює виконавчий апарат ради.

Таким чином, на сьогодні в Україні створюється єдина, сформована знизу, без втручання державних інституцій, система органів місцевого самоврядування, які здійснюють досить широкі власні, в межах закону, і делеговані органами державної виконавчої влади повноваження. Вона складається з двох рівнів:

- первинного або базового (село, селище, місто);
- вторинного або асоційованого (район, область).

Разом з тим слід зазначити, що сьогодні на рівні місцевого самоврядування в Україні існує багато проблем, пов'язаних з відсутністю достатніх ресурсів для здійснення власних та делегованих повноважень, залежністю територіальних громад від держави, слабкістю управлінського апарату. Таким чином, нагальною потребою є перерозподіл повноважень між різними гілками публічної влади та між органами місцевого самоврядування, перегляд фінансових та інших ресурсів, необхідних для подальшого роз-

витку місцевого самоврядування й надання ефективних громадських послуг мешканцям міст, сіл та селищ.

Більш докладно принципи та діяльність органів місцевого самоврядування у містах висвітлюються у наступних підрозділах підручника.

3.2. Правові основи, закономірності та принципи здійснення управлінських процесів у місті

Системі управління розвитком міста притаманні проблеми соціального пізнання. По-перше, суспільство в цілому та конкретна територіальна громада виступають одночасно суб'єктом і об'єктом управління. По-друге, суб'єктно-об'єктні відносини у такій системі є досить складними, оскільки цілі та інтереси членів територіальної громади є багатовекторними: населення бажає найбільш повно задовольнити свої потреби; бізнес прагне отримати прибуток; влада в особі органів державного управління - дотримання Конституції України та законності, у особі органів місцевого самоврядування - життєзабезпечення території. По-третє, практика управлінської діяльності, з одного боку, зумовлює необхідність наукового обґрунтування методів, прийомів управління територіальним розвитком, слугує своєрідним критерієм істинності наукових теорій, їх розробки, а з другого - сама стає предметом наукового пізнання, що приводить до подальшого розвитку науки державного управління та практики місцевого самоврядування.

Серед методологічних проблем управління територіальним розвитком центральне місце посідає установлення базових принципів, загальнонаукових і специфічних законів управління, особливостей їх застосування в управлінському процесі на території, оскільки саме вони визначають конкретні методи та механізми управління в усіх сферах функціонування територіальної соціально-економічної системи (рис. 3.1) [146].

Управління розвитком міста незалежно від бажання органів управління в цілому та окремих політичних або посадових осіб так чи інакше може базуватися на загальнонаукових орієнтирах та законах формальної логіки, а також на специфічних, притаманних саме цій сфері (законах управління). Це дає змогу осмислити ступінь керованості об'єкта, проблеми дестабілізації життєдіяльності територіальної соціально-економічної системи, причини зат-

римки в її розвитку та інше, що пов'язано з певними загальними зв'язками детермінації [38; 268; 269].

Розглянемо особливості вимог основних законів у науковому обґрунтуванні методології управлінні розвитком міста та її застосування в практичній діяльності органів місцевого самоврядування.

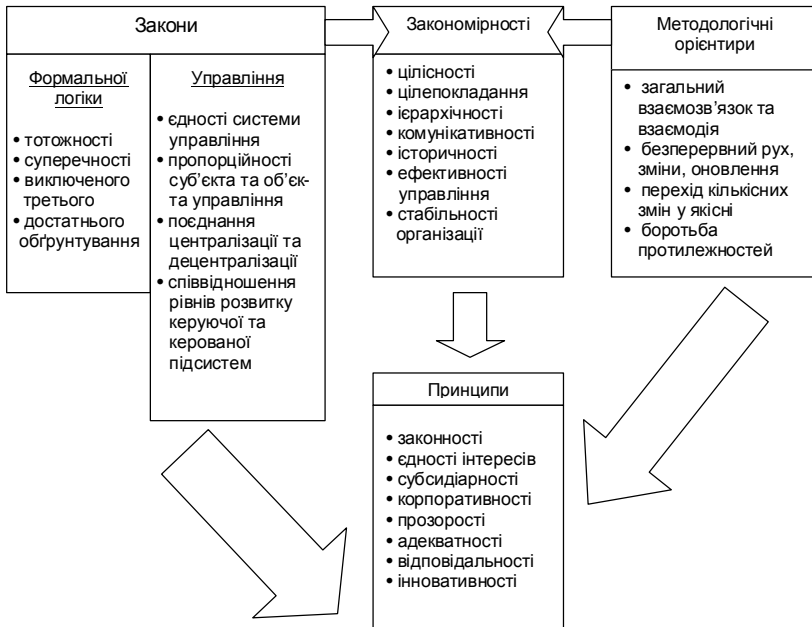


Рис. 3.1. Загальнонаукові засади управління розвитком міста

Саме методологічні орієнтири дають змогу звести процес управління в цілісну систему. Так, закон загального взаємозв'язку та взаємодії вимагає розглядати і природне, і соціальне середовище як єдине ціле, де всі предмети та явища залежать одне від одного, обумовлюють одне одне, тобто все перебуває у зв'язку та взаємодії. Дія цього закону на певній території проявляється у сприйнятті цієї соціально-економічної системи як цілісного "організму", складові якого перебувають між собою в різноманітних взаємовідносинах та взаємодії, що необхідно враховувати, приймаючи управлінські рішення.

Як уже зазначалося, основним елементом, а точніше першою групою елементів територіальної системи, є населення, яке, з одного боку, має складну соціальну структуру і зв'язки в середині окремих його прошарків та між ними (щодо статі, віку, освіти, професійного складу, культурного рівня, володіння власністю, участі в економічній діяльності, матеріального забезпечення, релігійних поглядів тощо). З другого боку, більша частина населення взаємодіє з другою групою елементів територіальної системи - підприємствами, в яких воно виступає власником, роботодавцем або найманим працівником, а самі підприємства - постачальником або споживачем стосовно інших учасників виробничого процесу (мається на увазі виробництво не лише товарів, а й виконання робіт, надання послуг). Між органами влади та управління як третьою групою елементів територіальної системи також існують внутрішні зв'язки і зв'язки з вищеназваними елементами: з питань регулювання адміністративних, господарських відносин, надання управлінських послуг населенню та підприємствам, реалізації державної політики в гуманітарній сфері та ін. Таким чином, для територіальної системи характерна множина зв'язків та векторів взаємодії її елементів, які об'єктивно впливають на управлінський процес, що необхідно прогнозувати ще на стадії підготовки проекту рішення.

Наприклад, прийняття міською владою рішення про зменшення ставки єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, на перший погляд, спричинятиме скорочення надходжень до місцевого бюджету, тобто звуження можливостей фінансування бюджетних закладів і соціально-економічного розвитку території. Проте завдяки закону загального зв'язку та взаємодії кінцевий результат буде протилежним: підвищення привабливості названого податку приведе до збільшення чисельності його платників та, як наслідок, - до зростання суми надходжень до місцевого бюджету. При цьому створюються нові робочі місця (зареєстровані фізичні та юридичні особи - суб'єкти підприємницької діяльності та наймані працівники у них), підвищуються доходи цієї категорії громадян, їх купівельна спроможність, добробут, рівень їх соціального захисту (здійснюються відрахування до Пенсійного фонду, оплата листків непрацездатності та ін.), зменшуються навантаження на місцевий бюджет у частині виплати субсидій малозабезпеченим громадянам, кількість порушень громадського порядку (за раху-

нок підвищення зайнятості населення), спадає соціальне напруження, в цілому поліпшується моральний клімат у суспільстві. Наприклад, влітку 2002 р. Харківська міська рада прийняла рішення про зменшення з 1 січня 2003 р. ставки єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва на 10%, що привело не до скорочення, а до зростання надходжень до місцевого бюджету на 24,5% за рахунок збільшення чисельності платників названого податку завдяки підвищенню його привабливості.

Однак можлива й протилежна ситуація - поява з часом негативних наслідків, що можна проілюструвати на прикладі м. Харкова. У 2003 р. було прийнято рішення виконавчого комітету Харківської міської ради "Про затвердження Положення про порядок переведення жилих приміщень та жилих будинків в нежилі та проведення їх реконструкції для розміщення об'єктів невиробничої сфери" № 572 від 4 червня 2003 р. Дане рішення скасовувало попереднє № 1416 від 11 жовтня 2000 р., зокрема в частині переліку документів, які необхідно надавати власнику житла для переведення житлових приміщень і житлових будинків у нежитлові: скасовано отримання згоди мешканців прилеглих квартир, районної у місті ради та відповідного депутата міської ради. За результатами повторного соціологічного дослідження, проведеного за сприяння Проекту БІЗПРО у березні-травні 2004 р., кількість середньомісячних переведень житлових приміщень і житлових будинків у нежитлові становила 25, що на 6 приміщень більше, ніж до реалізації названого вище рішення. Крім того, скоротились витрати часу на 1,4 місяці та коштів на проходження встановлених процедур: офіційні витрати - на 1406,9 грн, вартість послуг посередників - на 2493,3 грн, тобто прийняття рішення справило позитивний вплив: на підприємницьке середовище - зменшилися витрати, прискорився початок діяльності та отримання прибутку; на владу - покращилися відносини "влада-бізнес", збільшилися надходження від податків, що сплачують підприємці до місцевого бюджету; на громаду - розширився ринок пропозиції товарів, робіт, послуг; було створено робочі місця та ін. Однак останнім часом різко збільшилася кількість скарг до міської ради та її виконавчих органів від мешканців прилеглих квартир, які висловлюють невдоволення, по-перше, ремонтними роботами, що здійснюють підприємці в процесі реконструкції приміщень, оскільки є випадки порушення несучих конструкцій будівель, завдання шкоди прилеглим квартирам; по-

друге, діяльністю об'єктів невиробничої сфери, що розміщені в житлових приміщеннях, переведених у нежитлові: наявність перукарень, що є джерелами неприємних запахів, розповсюджуваних через вентиляційну систему, а також магазинів, офісів та ін., що спричинило значне збільшення рівнів, забруднення прилеглої території та ін.

Отже, основним чинником, що призвів до виникнення проблеми, є неповне врахування при прийнятті управлінського рішення закону загального зв'язку та взаємодії. Для врегулювання ситуації міській владі необхідно знайти науково обґрунтовані способи, які б, не погіршуючи умови для ведення бізнесу, забезпечили захист інтересів громадян і збереження високого політичного іміджу влади.

Закон безперервного руху, зміни, оновлення розглядає природу як стан безперестанного руху, зміни, оновлення, де завжди щось виникає та розвивається, щось руйнується та зникає. Його велика роль у функціонуванні територіальної системи є безсумнівною, що об'єктивно зумовлює необхідність формування управлінських впливів, зорієнтованих на процес змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі. Так, постійно змінюються чисельність, вікова структура, рівень освіти, види занять, статус зайнятості, диференціація доходів і матеріальне забезпечення населення тощо.

Ці зміни спричинюються різними факторами, у тому числі тими, що пов'язані з пропорціями або диспропорціями територіального відтворювального процесу, які склалися в соціально-господарському комплексі території між трудовими ресурсами та робочими місцями, міським та сільським населенням; чисельністю зайнятого та непрацюючого населення, статево-віковою та виробничою структурою населення; приростом та вибуттям трудових ресурсів, чисельністю населення і розвитком житлового господарства; розвитком виробництва та масштабами діяльності з охорони природи; чисельністю населення та рівнем розвитку соціальної сфери та ін.

Крім того, слід мати на увазі, що в усіх сферах життєдіяльності міста постійно відбуваються перетворення: створюються нові підприємства, установи та організації, реорганізуються або ліквідуються старі; функціонування виборчої системи приводить до періодичного (після чергових виборів Президента України, депутатів Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування) перегляду складу, організаційних структур, функцій органів управління, посадових інструкцій державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування; зі зміною нормативно-право-

вих актів центрального та місцевого рівнів змінюються умови господарювання (наприклад, зараз переглядаються регуляторні акти, прийняті за всі роки незалежності України, на їх відповідність принципам державної регуляторної політики, встановленим Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", та ін.). Усе це ускладнює процес прийняття управлінських рішень, потребує періодичного проведення статистичних моніторингів та соціологічних опитувань з метою виявлення таких змін або їх очікувань, що підвищує результативність управління територіальним розвитком.

Головне положення діалектики відображає закон переходу кількісних змін у якісні: розвиток не є простим повторенням того, що вже було, а є поступовим рухом від нижчого ступеня до вищого, тобто рух відбувається не по колу, а по висхідній лінії, і це має бути закладено у рішення, що приймаються з питань розвитку території. Стосовно територіальної соціально-економічної системи це означає, що зміни в чисельності та структурі населення, організаційно-правових формах господарювання та умовах здійснення політичної, економічної, соціальної, культурно-духовної діяльності, кількісних досягненнях економіки призводять до їх переходу в новий стан, який зумовлює їх іншу реакцію на управлінські впливи, що слід прогнозувати з метою своєчасного реагування на них та коригування форм і методів управління.

Закон боротьби протилежностей виходить з того, що всім предметам і явищам природи притаманні внутрішні суперечності, все має свою негативну та позитивну сторони: те, що відживає, та те, що розвивається; боротьба між останніми становить внутрішній зміст процесу розвитку, перетворення кількісних змін у якісні, тобто боротьба суперечностей веде вперед. Цей закон має дуже важливе значення для ефективності управління територіальним розвитком, оскільки воно здійснюється в умовах різновекторності (часто навіть різнополюсності) інтересів учасників та багатокритеріальності їх оцінки. Тому чимало управлінських дій позитивно сприймаються однією групою елементів територіальної системи та одночасно негативно - іншою. Так, бізнес прагне до зниження (а краще - повного скасування) податків та інших обов'язкових платежів, скасування будь-яких дозволів та ін. Влада, прагнучи до наповнення місцевого бюджету, налаштована на їх збільшення. Населення не підтримує спроби влади та виробників товарів, ви-

конавців робіт, надавачів послуг підвищити тарифи та ціни (яскравим прикладом цього є гарячі дискусії навколо підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги, які супроводжуються мітингами та пікетуванням будинків місцевої влади). Хоча все це - дві сторони одного цілісного процесу, які одночасно взаємовиключають і взаємоприпускають одна одну: надходження до бюджету у вигляді податків та інших платежів дає змогу владі фінансувати житлово-комунальне господарство та заклади соціальної інфраструктури, послугами яких користується населення, в тому числі підприємці, члени їхніх сімей та їх наймані працівники.

Значимо, що в сучасних умовах дія цього закону видозмінюється, боротьба протилежностей не приводить до революційних змін у територіальній соціально-економічній системі, оскільки комунікативна парадигма, що поступово оволодіває суспільством, передбачає можливість ведення діалогу, пошуку консенсусного вирішення проблем, що виникають унаслідок полюсності інтересів. Тому під час підготовки та прийняття рішення увагу переважно слід приділяти саме людському чиннику: оприлюднювати проекти рішень; у засобах масової інформації публікувати статті з описом проблем, що виникають, та способів, за допомогою яких передбачається їх розв'язувати; залучати населення та підприємців до спільного пошуку шляхів вирішення поставлених завдань через участь у громадських слуханнях; підтримувати ініціативи та ін. Крім того, прийняттю виваженого рішення сприятиме створення в органах управління аналітичної групи, яка б не просто здійснювала збирання інформації та її первісну обробку, а й діагностику та аналіз поточної ситуації, виявляла нові тенденції, прогнозувала майбутні дії, готувала рекомендації щодо пілотної апробації рішень, які встановлюють нові норми в адміністративних і господарських відносинах елементів територіальної системи. Такий підхід дасть змогу своєчасно виявляти кризові ситуації, застосувати якісно інші управлінські інструменти згідно з оновленими властивостями об'єкта управління шляхом реалізації відомої тріади німецького філософа Гегеля "теза - антитеза - синтез".

Загальнонауковими законами, без яких неможливий жоден процес пізнання, оскільки вони відображають явища об'єктивного світу, є закони формальної логіки: тотожності, логічний закон суперечності, виключного третього, достатнього обґрунтування.

Закон тотожності вимагає, щоб кожне поняття живалося в одному й тому самому сенсі. Це означає вміння правильно ото-

тожнювати та розрізняти різні речі, неприпустимість підміни одного поняття іншим. Аналіз різноманітних нормативно-правових актів місцевих органів влади та управління в Донецькій, Сумській і Харківській областях показав, що терміни в кожному рішенні визначаються окремо з формулюванням: "У даному Положенні (Порядку/Методиці) терміни вживаються у такому значенні...", тобто відсутня їх універсалізація, загальноприйняте трактування. Вище згадувалось про множину визначень поняття "сталий розвиток", кілька підходів до визначення поняття "регіон". Стосовно останнього слід зазначити, що трапляються різні його формулювання в межах одного дослідження або нормативно-правового акта. Так, С.А.Романюк зауважує, що "під регіоном у цій роботі розуміється..." [230, с. 3]. У Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів" також дається визначення терміна "регіон", що вживається у даному законі [100], та ін. Ось чому, формуючи методологію управління територіальним розвитком, слід особливу увагу приділяти її категорійному апарату, однозначному трактуванню понять, єдності термінології. Тільки за таких умов прийняті рішення з управління територіальним розвитком незалежно від їх форми (за класифікацією В.Д.Бакуменка [10, с. 24] - нормативно-правові, програмно-цільові, організаційно-розпорядчі) матимуть однакове тлумачення.

Логічний закон суперечності забороняє в процесі міркувань, аналізу питань суперечити самому собі. Необхідно відрізнити протиріччя неправильних міркувань від суперечностей діалектики: "теза - антитеза", "сталість - змінність", "перервність - безперервність", "прогрес - регрес" та ін. Стосовно управління територіальним розвитком це означає, що не можна приймати два суперечливих рішення, вони обидва об'єктивно не будуть виконуватись.

Дія закону виключеного третього полягає в тому, що на одне й те саме запитання, яке правильно сформульоване та зрозуміле, неприпустимо відповідати невизначено, відхилитися від будь-якої думки, тобто ні - "так", ні - "ні". Якщо запитання незрозуміле, слід його уточнити, а потім дати на нього певну відповідь. Іншими словами, з двох суперечних думок одна обов'язково є істинною, а інша - хибною, та немає нічого третього. Врахування вимог цього закону має особливе значення при проведенні моніторингу за індикаторами, які потребують соціологічного опитування, наприклад з таких питань, як "ставлення до місцевої влади", "наявність нео-

фіційних платежів для прискорення процесу отримання дозволу", "поінформованість населення або підприємців" та ін.

Закон достатнього обґрунтування вимагає, щоб управлінська думка була послідовною: будь-яка думка лише тоді є правильною, коли вона обґрунтована, впливає як наслідок з іншої правильної думки, яка є її підвалиною. Стосовно управління територіальним розвитком це означає, що рішення (нормативно-правовий акт органу управління), що готується до прийняття, має бути обґрунтованим, прийматися лише тоді, коли немає інших способів розв'язання проблеми, коли проаналізовано наявні альтернативи, визначено цілі та механізми їх досягнення.

Таким чином, методологічні орієнтири та закони формальної логіки, відображаючи об'єктивні властивості складних систем у всій їх різноманітності, являють собою найбільш адекватну методологічну базу управління територіальним розвитком, визначають методи, що можуть застосовуватись для справляння управлінських впливів.

Крім загальнонаукових, у будь-якій сфері діяльності об'єктивно діють також специфічні закони, основними з яких в управлінні територіальним розвитком є такі: єдності системи управління, пропорційності суб'єкта та об'єкта управління, співвідношення рівнів розвитку керуючої та керованої підсистем, поєднання централізації та децентралізації.

Закон єдності системи управління зберігає цілісність управління як основну ознаку системності. Він проявляється в тому, що кожному рівню управління притаманні єдині принципи, функції, організаційні структури, механізми та методи управління. Це означає, якщо визначено принципи управління територіальним розвитком, їх необхідно чітко додержуватись у процесі управлінської діяльності на центральному, регіональному та місцевому рівнях державного управління, а також органам місцевого самоврядування. Це саме стосується й інших компонентів управління.

Закон пропорційності суб'єкта та об'єкта управління відображає необхідність певної відповідності керуючої та керованої підсистем і їх елементів, що забезпечує спроможність суб'єкта здійснювати управлінські впливи на об'єкт. Передусім йдеться про збалансованість повноважень органів управління та можливості виконання їх діючою організаційною структурою і наявними фінансовими ресурсами. На жаль, під час прийняття рішень стосовно типових штатів виконавчих органів місцевого самовряду-

вання не завжди враховуються вимоги цього закону. Так, запропоновані в межах розробки проекту адміністративно-територіальної реформи типові штати працівників для міст-районів (не менше від 70 тис. жителів) включають приблизно 150 осіб. Наприклад, у м. Макіївці Донецької області з чисельністю населення понад 420 тис. осіб кореспонденція тільки міськвиконкому в 2004 р. нараховувала 15,5 тис. од., прийнято понад 2200 нормативно-правових актів та інших документів розпорядчого характеру, зареєстровано звернення близько 15 тис. громадян. А штатним розписом на виконання цієї роботи передбачається 8 одиниць, на майже 79 тис. неповнолітніх, що проживають у місті, тепер відповідна служба нараховуватиме 4-6 од. [184]. Наведені цифри свідчать про невиваженість проектних пропозицій у цьому напрямі, їх недостатню обґрунтованість, що призведе до погіршення якості управлінських послуг і навіть неспроможності влади здійснювати управління даними сферами, оскільки порушуються вимоги названого закону управління.

Згідно із законом співвідношення рівнів розвитку керуючої та керованої підсистем розвиток суб'єкта управління має випереджати розвиток об'єкта, між їх рівнями розвитку має зберігатися певний розрив. У противному разі, якщо зміни елементів усередині об'єкта випереджають зміни елементів усередині суб'єкта, процес стає некерованим. Яскравим прикладом постійного впровадження інноваційних технологій з метою вдосконалення управлінської діяльності, розвитку органів місцевого самоврядування є міста Бердянськ (Запорізька область), Комсомольськ (Полтавська область), Славутич (Київська область). Так Бердянськ є першим містом України, система управління послугами місцевої влади якого сертифікована за міжнародним стандартом якості ISO 9001 - 2000. У липні 2003 р. створено Центр надання муніципальних послуг, в управліннях та відділах міськвиконкому впроваджено процесний підхід, налагоджено прямиий і зворотний зв'язок з громадою, здійснено проектну роботу та формування проектних груп, до яких залучаються представники громадськості, науковці та інші члени територіальної громади, що не регламентовано структурою апарату. Місто Комсомольськ є піонером у розробці та прийнятті уставу територіальної громади, стратегічного плану розвитку міста та концепції стратегічної відповідальності виконавчих органів місцевого самоврядування за його реалізацію, формуванні бюджету програмно-цільовим методом. Уже кілька років у м. Сла-

вугичі функціонує майстерня муніципального управління, де налагоджено механізм підвищення кваліфікації місцевих управлінців, впроваджується кращий досвід місцевого самоврядування. Наведені приклади свідчать, що додержання закону співвідношення рівнів розвитку керуючої та керованої підсистем, постійне впровадження інновацій сприяє значному підвищенню результативності та ефективності управління територіальним розвитком: за результатами досліджень щодо визначення рейтингу соціально-економічного розвитку міст України, що провів недержавний аналітичний центр "Інститут реформ", м. Славутич станом на 10 січня 2005 р. посідало друге місце після м. Києва серед 176 міст обласного значення [265].

Закон поєднання централізації та децентралізації розвиває закон єдності системи управління в частині розподілу функцій між рівнями та системами управління. Згідно із цим законом певні функції управління, які відповідають потребам суспільства в цілому, доцільно здійснювати тільки на центральному рівні (наприклад забезпечення конституційного ладу держави, її суверенітету та територіальної цілісності, оборони та національної безпеки, функціонування політичних інститутів, грошової та кредитної систем, розвитку фундаментальних досліджень, захисту прав та свобод громадян, підтримки зовнішніх зв'язків з іншими країнами та міжнародними організаціями, здійснення зовнішньоекономічної, цінової, податкової, інвестиційної, регуляторної політики тощо), інші (забезпечення охорони здоров'я та гігієни населення, функціонування житлово-комунального господарства, охорони навколишнього середовища, надання загальної середньої освіти, реалізація заходів із соціального захисту, медичного та соціального обслуговування, заходів з розвитку культури, мистецтва, фізичної культури та спорту, охорони культурної спадщини та ін.) - на місцевому рівні: чи то місцевими органами державної виконавчої влади (адміністративна децентралізація або деконцентрація), чи то органами місцевого самоврядування (демократична децентралізація). Іншими словами, функції державного управління реалізуються також на всіх рівнях, але за умов їх чіткого розподілу та врахування певних особливостей (у масштабах усієї країни або її окремої території); реалізація функції оборони, наприклад, належить виключно органам державного управління центрального рівня, хоча стосовно здійснення призову на військову службу вона делегується на місцевий рівень; функція забезпечення охорони

здоров'я населення також розподіляється за рівнями та системами управління: первісна допомога надається безпосередньо в населених пунктах, стаціонарна - в містах і районах, спеціалізована - на обласному рівні, епідеміологічної безпеки - на центральному та ін.

Разом з тим закони відображають об'єктивні явища, вони є своєрідним ідеалом, якого досить важко досягти у реальній дійсності. Більш повно врахувати особливості наукового пізнання управлінського процесу, що відбувається в територіальній соціально-економічній системі, дають змогу закономірності, найбільш відомими з яких є такі: цілісності системи, цілепокладання, ієрархічності, комунікативності, історичності, стабільності організації, ефективності управління [40, с.147].

Методологічні орієнтири, загальнонаукові та специфічні закони і закономірності становлять фундамент для формування принципів управління територіальним розвитком.

Існуючі принципи державного управління, згруповані за певними видами (адміністративно-правові, системно-цільові, системно-функціональні, системно-організаційні, адаптивні), не повною мірою відображають особливості управління територіальним розвитком, тому пропонуємо доповнити їх типологію ще однією класифікаційною групою - методологічно-просторовими, до яких слід віднести такі: законність, єдність інтересів, субсидіарність, корпоративність, прозорість, адекватність, відповідальність, інновативність [39].

Сутністю принципів, на базі яких необхідно формувати механізм управління територіальним розвитком, є:

- законність - відповідність нормативно-правових актів, що приймаються місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, нормам чинного законодавства;

- єдність інтересів - урахування при здійсненні управлінської діяльності на кожній території загальнодержавних, місцевих і відомчих інтересів, громадської думки, пропозицій, поданих у встановленому порядку суб'єктами господарювання та їх об'єднаннями;

- субсидіарність - здійснення функцій управління на рівні, максимально наближеному до громадян - безпосередніх отримувачів адміністративних послуг;

- корпоративність - сприйняття території як цілісного утворення, ефективність функціонування якого визначається синергією на основі консолідації зусиль та об'єднання ресурсів учасників місцевого розвитку для досягнення спільної мети;

- прозорість - відкритість дій органів місцевої влади та управління на всіх етапах прийняття та реалізації управлінських рішень для громадян, суб'єктів господарювання та їх об'єднань, постійне інформування громадськості про здійснення управлінської діяльності;

- адекватність - відповідність методів та механізмів управління потребам територіальної спільноти у вирішенні питань місцевого значення, а також завдань органів територіального управління ресурсам, які вони мають для їх виконання;

- відповідальність - готовність органів управління та посадових осіб до виконання функцій і завдань, пошуку шляхів розв'язання проблем, що виникають, покладання на себе відповідальності за прийняті рішення;

- інновативність - створення інноваційного потенціалу управління: використання новітніх управлінських та інформаційних технологій, стимулювання ініціатив, експериментів, пілотних проєктів, орієнтованих на досягнення найкращих результатів.

Для забезпечення сталого територіального розвитку необхідно намагатися встановити баланс інтересів між усіма його учасниками. Актуальність саме такого підходу підвищується тим, що місцева влада для цього має у своєму розпорядженні досить обмежені ресурси (матеріально-технічні, фінансові та ін.), тобто виконати поставлені завдання вона може тільки за умови широкого залучення ресурсів бізнесу та населення.

3.3. Функції міського самоврядування

Міськове, у тому числі міське самоврядування як самостійний інститут громадянського суспільства та держави є невід'ємним елементом системи управління, що формується з метою виконання широкого кола завдань та функцій.

Критеріями формування функцій міського самоврядування є система цінностей та ресурси. Вони виступають своєрідним фільтром, крізь який проходять протофункції, під якими розуміємо функції самоорганізованих та самокерованих систем, що передують виникненню місцевого самоврядування.

Поняття "функція" (лат. *functio* - виконання) є багатозначним. У найширшому розумінні функція - це обов'язки, сфера діяльності, призначення, роль [242, с. 536]. У суспільних науках під функцією переважно розуміють стійкий спосіб активної взаємодії

речей, за якого зміна одних об'єктів приводить до зміни інших; роль, що відіграє певний елемент соціальної системи в її організації як цілого, в здійсненні цілей та інтересів соціальних груп та класів; залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних; стандартизована, соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами [249, с. 397].

Становить інтерес формулювання функції Р.Мертон [297, с. 33-34]. Він визначив її як об'єктивний наслідок, сприятливий для пристосування та інтегрованості системи, на відміну від суб'єктивних намірів діяча, а для позначення наслідків, які порушують єдність та інтегрованість системи, ввів поняття дисфункції. Функції і дисфункції поділяють на явні (очевидні для учасника системи) і латентні (приховані). Візьмемо до уваги його визначення, зазначивши, що тут під системою розуміється система органів місцевого самоврядування. Визначена в діяльнісних термінах функція - це форма діяльності, характерна для елемента системи чи системи в цілому; діяльність органу, коло обов'язків органу управління.

Очевидно, що інтенсивність здійснюваної зовнішньої функції залежить від швидкості виконання функцій усередині системи, а збільшення кількості функцій або інтенсивності їх здійснення веде до її зростання.

Можливі часові коливання функціональної активності органів місцевого самоврядування. Залежно від того, хто здійснює функцію: окремий орган чи група органів, функції можна поділити на системні і звичайні.

Системні функції розглядають, як правило, в рамках певних об'єднань органів місцевого самоврядування (наприклад управління життєзабезпечуючою системою). Оскільки система місцевого самоврядування характеризується певними показниками, то для їх підтримки на певному задовільному рівні органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися у функціональні системи. Елементи в такій системі мають бути функціонально сумісними. Звичайні функції виконують тільки окремо визначені органи. Отже, існує функціональна спеціалізація органів місцевого самоврядування. Об'єднання функцій різних органів місцевого самоврядування здійснюється на основі управління, внаслідок чого зміна функціонування одного органу може викликати зміну активності інших органів.

Важливою функцією системи місцевого самоврядування є збереження сталості середовища (гомеостатичні показники). Порушення функцій можуть проявитися в послабленні діяльності органу. При сильній зовнішній дії (надзвичайна ситуація) можливе посилення діяльності якогось органу чи системи (гіперфункція). Таким чином, функціональні системи, що об'єднують різні органи місцевого самоврядування, є одиницями інтеграції цілісної системи.

Функції групуються шляхом регуляції і кореляції. Функції, що зумовлюють одна одну, будемо називати змінними. Зміна функцій рано чи пізно приводить до перебудови структури органу управління чи його частин, і, відповідно, зміна структури приводить до зміни функцій. Отже, функція відіграє роль одного з елементів соціальної організації (чи певної цілісності) відносно іншого чи відносно цілісності (системи) в цілому.

Будь-яка система - це стійкий комплекс повторюваних і взаємопов'язаних дій. Самі процеси функціонування можна поділити на ті, що забезпечують стабільне існування системи, і ті, що зумовлюють її зміну і розвиток.

Соціум (соціальна система) характеризується системою функціонально залежних змінних, що апріорі (початково) задаються на рівні потреб особи і визначаються нормативно-ціннісною системою культури. Ця культура забезпечує і засоби, і технології підтримки соціального порядку (тобто рівновагу, стійкість, консенсус) всередині соціуму в цілому і в кожній його підсистемі.

Соціальний нормативний порядок є результируючою тенденцією, що підтримуються системністю соціальних дій будь-яких цілісностей до самозбереження (через підтримку власної структури за визначеними зразками дій незалежно від коливань у взаємовідносинах системи із зовнішнім середовищем), до збереження межі і сталості відносно зовнішнього середовища.

Система місцевого самоврядування є відкритою, що забезпечує адаптацію, цілепокладання, інтеграцію, регуляцію (латентну підтримку зразка). Вона має дві осі орієнтації:

- 1) внутрішнє-зовнішнє (власні проблеми чи події у навколишньому середовищі);
- 2) сьогodenні-довготермінові цілі-потреби.

Функції зорієнтовані на майбутнє, у рамках якого смисл констатується як притягувана асимптотика. Через динаміку суспільного запиту майбутнє функції втручається у її сучасне. Функція

розуміється як впорядковане і стабільне, а фактором упорядкування виступає соціум. Законодавець закріплює функцію у нормативному акті, відповідно визначивши її. Провівши історичний аналіз, помітимо, що сучасне визначення функцій зберігає в собі відбиток попередніх визначень. Цей відбиток може належати як минулому, так і майбутньому. В другому випадку він є тим, що творить майбутнє, тобто виступає певною силою.

Функцію можна розуміти як позанарративну реальність, що стає створеною (відносною) через застосовувані законодавцем нарративні процедури, які, власне, і привносять відносність.

Розрізняють функції креативні і відтворювальні. Креативні передбачають існування процедури цілепокладення і цілеспрямованої процедури дії відносно певного середовища, відтворювальні - творення свого нового порядку через руйнування існуючого. Ці функції здатні через звичайні флуктуації на мікрорівні породжувати нові організаційні порядки на рівні макроструктур.

В управлінні функції - основні базові види діяльності, які мають здійснювати працівники управління. При цьому основними управлінськими функціями вважають планування і прийняття рішень, організацію ефективного виробництва, керівництво діяльністю і мотивацію діяльності працівників та контроль за їх діяльністю [229, с. 242].

Виходячи з цього можна визначити зміст поняття "функція" стосовно органів міського самоврядування як уможливлену через використання необхідних ресурсів діяльність, спрямовану на досягнення сформованих цілей, тобто діяльність органів міського самоврядування; роль, яку відіграють органи міського самоврядування в системі державного управління України; залежність у вигляді соціальних процесів між органами міського самоврядування і населенням території міста, яка перебуває під їх юрисдикцією, тобто територіальною громадою. Таким чином, під функцією будемо розуміти основні напрями діяльності органів міського самоврядування щодо вирішення завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності).

Усі функції органів міського самоврядування можна поділити на дві групи: владні функції та функції щодо забезпечення громадських послуг.

До першої групи належать регулятивні, реєстраційні та дозвільні функції: наприклад регулювання громадського життя через видання відповідних загальнозобов'язуючих норм і правил,

видача спеціальних дозволів і ліцензій, реєстрація актів громадського стану чи інших актів, передбачених законодавством.

До другої групи належать функції органів місцевого самоврядування з надання послуг населенню: відповідне забезпечення громадським транспортом; забезпечення освітніх, медичних та комунальних послуг (збирання і вивезення твердих побутових відходів, прибирання території, водозабезпечення і водовідведення тощо); експлуатація житлового господарства.

Основна відмінність між владними функціями і функціями - громадськими послугами полягає в тому, що перші виконуються тільки органами міського самоврядування, спеціально на те уповноваженими, а другі можуть надаватися об'єктами господарювання різних форм власності. Можна погодитись з думкою, що завданням міського самоврядування є: зміцнення засад конституційного ладу України; забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення; розвиток місцевої демократії [131, с. 48]. Проте це визначення функцій міського самоврядування не дає відповіді на два дуже важливих запитання: "хто або що визначає перелік основних напрямів діяльності органів міського самоврядування?" та "хто або що формує основу для подальшого розвитку функції як такої?" Відповівши вичерпно на ці запитання, можна глибше зрозуміти соціальну природу функцій міського самоврядування.

Відповідь на перше запитання можна знайти безпосередньо у Законі України "Про місцеве самоврядування України". У ньому функції місцевого самоврядування отримали юридичне закріплення у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування. Такої думки дотримуються В.В.Кравченко, М.В.Пітцик та І.М.Салій [131, с.50]. Проте така відповідь буде прийнятною, якщо дотримуватися доктрини англо-американської системи права (фрагментарне вирішення на законодавчому рівні в окремих законах проблем правового регулювання самоврядування).

Кожен орган місцевого (і міського у тому числі) самоврядування має свою множину функцій, згруповану за ознаками однорідності, регуляції чи кореляції. Зазначимо, що одна й та сама функція може бути по-різному виконана різними органами системи місцевого самоврядування. Це означає, що існують функціональні альтернативи, функціональні замітники чи функціональні еквіва-

ленти. Можна виділити ще й третю групу функцій - нульові, які не впливають на стан системи. Таке тлумачення функцій є казуальним, на відміну від телеологічного (цільового).

Функцію можна порівняти із соціальною субстанцією, яка видозмінюється під впливом часу та залежно від потреб соціальних груп суспільства. У світі ідеального функція існує як потенція, до якої, можливо, прагнуть або від якої відмовилися, у той час як у матеріальному світі функція є нормативно визначена і безпосередньо встановлює сферу діяльності органів публічної влади чи територіальних спільнот. У першому випадку йдеться про наявність "потенційної" функції, у другому - "активізованої".

Потенційна функція є такою доти, доки не настане час її активізації шляхом волевиявлення законодавчого (представницького) органу через прийняття відповідного правового акта.

Така класифікація є первинною, оскільки полегшує подальше розуміння місця та ролі функцій у системі суспільних явищ та їх вплив на формування компетенції органів публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування.

Кожен орган місцевого самоврядування має певний "репертуарний" набір функцій, що він має реалізовувати. При цьому можливі функціональні альтернативи, тобто при фіксованій сукупності структурних елементів, що утворюють орган місцевого самоврядування, можливі різні варіанти наборів функцій.

Зазначимо, що повна функціональна єдність неможлива в жодній системі місцевого самоврядування, оскільки існує дисонуюча посада: що функціонально для одного органу місцевого самоврядування чи елемента його структури, те дисфункціонально може бути для іншого.

Під латентними функціями розуміємо неінтенціональні і не усвідомлені соціальними акторами об'єктивні для органів місцевого самоврядування (чи системи) наслідки їх дій.

Кожній функції відповідає певна очікувана поведінка конкретного органу місцевого самоврядування, закріплена культурою та забезпечувана системою санкцій, легітимізованою нормативним зразком (актом).

Розглянемо функцію як основний напрям діяльності через процес її здійснення. Як будь-який процес, що передбачає три основні та обов'язкові стадії - зародження, розвиток та припинення, актуалізовані функції можна звести у три групи: нові, розвинуті

та відмираючі. Критерієм такого поділу є наявність позитивного суспільного досвіду, практики діяльності органів публічної влади. Для прикладу: нові функції, будучи нормативно визначені лише на рівні матеріальних правових норм, не завжди на належному рівні забезпечені процесуальними (процедурними) правовими нормами. На практиці відсутність таких норм спричиняє не лише нерозуміння механізму здійснення даної функції, а й небажання їх здійснювати. Водночас відмираючі функції хоча і супроводжуються великою кількістю процесуальних норм, належним чином не застосовуються, оскільки суспільство їх не потребує. Зрештою, внаслідок прийняття нового нормативно-правового акта нормотворець відмовляється від того чи іншого предмета відання. Це стає зворотним боком процесу - функція із стану актуалізації переходить у стан потенції. Таким чином, завершується процес "суспільної експлуатації" функції. Аналіз таких функцій свідчить, що, втративши своє правове закріплення, вони залишаються в суспільній свідомості як матеріал для подальшого переосмислення і трансформації. Таке розуміння переходів "потенція" - "актуалізація" - "активізація" - "потенція" можна розцінювати як ідеальний стан речей у процесі кругообігу функцій.

Становить інтерес те, що в цій ситуації тісно взаємодіють суспільна свідомість та суспільна потреба. Суспільна свідомість є тим середовищем, в якому трансформуються потенційні функції. Це своєрідна "чорна скринька", в якій зберігаються функції, що на сьогодні законодавчо не закріплені.

Єдальною ланкою між суспільною свідомістю і суспільною потребою є органи публічної влади, до компетенції яких входить прийняття нормативно-правових актів з питань врегулювання відповідних суспільних відносин. В одних випадках це може бути парламент, в інших - органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що суспільна потреба зумовлюється рівнем розвитку суспільства. Точніше, суспільна потреба визначається конкретним історичним періодом, якому властиві відповідні засоби та культура виробництва, рівень освіченості суспільства, політичні тенденції, соціально-економічний стан суспільства тощо. Виокремлюючи чітко виражену потребу, суспільство вимагає від свого представницького органу її санкціонування. Прикладом тут може бути те, як на конкретному етапі історичного розвитку держави суспільство домоглось від неї виконання соціальної або природоохоронної функції.

На швидкість "санкціонування" потенційної функції, її актуалізації безпосередній вплив справляють визначені у конституції, регламенті чи законах нормотворчий процес та виборча система, яка віддзеркалює суспільні потреби у представницьких органах держави.

"Актуалізована" функція має бути обов'язково юридично визначеною. Проте довго існувала практика, відповідно до якої, закріплюючи ті чи інші функції органів публічної влади, законодавець не завжди їх узагальнював у самих назвах. Результатом такого підходу є наукові дебати з приводу самих назв функцій та їх правового наповнення.

Наведемо деякі функції міського (місцевого) самоврядування:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
- володіння, управління муніципальною (комунальною) власністю та її використання;
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;
- надання соціальних послуг населенню;
- забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;
- захист прав органів місцевого самоврядування.

Функції міського (місцевого) самоврядування реалізуються через систему місцевого самоврядування, яка є їх носієм і в якій основне діяльнісне навантаження припадає на функціонування підсистеми, що складається з органів місцевого самоврядування. У цій підсистемі кожен із зазначених органів має своє призначення, зумовлене функціями міського самоврядування. Проте розподіл функцій між органами міського самоврядування не є дискретним, хоч кожен з них у межах наданої компетенції виконує певну частину роботи з реалізації функцій самоврядування. А невизначеність функцій зумовлює необхідність побудови функціональних систем.

Дослідження проблеми функцій міського самоврядування потребує врахування цілого комплексу питань філософського, соціально-економічного, політико-правового та адміністративного характеру.

Система цінностей та ресурси є критеріями формування функцій міського самоврядування. Зазначимо, що найголовніші функції місцевого і міського врядування, у тому числі самовряду-

вання, на сьогодні визначені Європейською хартією місцевого самоврядування. Принципи, покладені в основу таких функцій, окреслені нами раніше. Саме в Європейській хартії місцевого самоврядування акцентується увага на тому, що органи самоврядування мають застосовувати норми, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову автономність місцевої влади [48].

Отже, як бачимо, йдеться про політичні, адміністративні й фінансові функції. Насправді функції міського самоврядування є набагато різноманітнішими. Особливо це стосується етапу реформування економіки.

Розуміння природи функцій пов'язане зі структурно-функціональним аналізом, тобто таким дослідженням міського самоврядування, як соціальної системи, в процесі якого досліджуються її елементи і залежності між ними в рамках цілого. На нашу думку, класифікувати функції органів міського самоврядування можна за кількома критеріями.

1. За напрямками діяльності органів та посадових осіб міського самоврядування розрізняють внутрішні, зовнішні та регенеративні функції.

Характерним для внутрішніх функцій є те, що предметом нормативно-правового регулювання органів міського самоврядування та їх посадових осіб є лише територіальна громада і територія, на яку поширюється їх юрисдикція. Такими функціями є координація діяльності усіх підприємств, організацій і об'єднань, громадян у разі її спрямованості на вирішення питань економічного і соціального розвитку відповідної території; контроль за збереженням та раціональним використанням природних багатств у межах певної території, а також дотримання законів, охорона громадського порядку, прав і свобод громадян.

Зовнішні функції здійснюються шляхом урегулювання взаємовідносин із органами державної влади, міжнародними організаціями, узгодження місцевих інтересів з регіональними і державними інтересами та потребами.

Однією з важливих є *регенеративна*, або *самовідновлювальна* функція, оскільки вона забезпечує процес самовідновлення системи міського самоврядування в цілому чи її окремих складових, зокрема на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. За тривалістю діяльності органів та посадових осіб міського самоврядування розрізняють постійні та тимчасові функції.

Постійними функціями є ті, без яких втрачається сенс самоврядування, наприклад реалізація гарантованого державою права на забезпечення реальної здатності територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Тимчасові функції характерні для конкретного етапу розвитку держави. Наприклад, в умовах формування сучасних ринкових відносин діяльність суб'єктів державотворчого процесу спрямовується на пошук дієвих структур і механізмів місцевого самоврядування, які забезпечували б збалансованість державних інтересів з територіальними і, відповідно, регулювали б процеси економічного та соціального розвитку. Тому на перший план виступають такі функції, як розподільчі, контроль над галузевими та міжгалузевими монополіями, трансформація форм власності функції тощо.

3. За видом діяльності органів та посадових осіб міського самоврядування визначають політичні, економічні, соціальні, екологічні, інформаційні, культурні, побутові, виховні та інші функції.

Політичні функції реалізуються при наданні органам міського самоврядування прав прийняття певних нормотворчих і виконавчих актів, чинних у межах підвідомчих їм територій.

Традиційно до *економічних* функцій відносять: формування місцевих бюджетів; управління торгівлею, громадським харчуванням, побутовим обслуговуванням населення, транспортним і готельним господарством тощо. Розвиток суспільних відносин останнього десятиріччя зумовив появу нових економічних функцій - управління муніципальним (комунальним) майном; участь у створенні вільних економічних зон [72, п. 46 ст. 26; п. 25 ст. 43]; регулювання земельних відносин; надання допомоги населенню в реалізації лишків сільськогосподарської продукції та ін.

Серед *соціальних* функцій чи не найважливішою є управління зайнятістю на місцевому рівні, яке поступово розвиватиметься в напрямі створення так званого "гнучкого" ринку праці на місцях; не менш важливою є функція взаємодії органів міського самоврядування з профспілками й роботодавцями щодо впливу на рівень заробітної плати та стимулювання попиту на робочу силу. Дуже важливими соціальними функціями є моніторинг рівня життя населення, яке проживає на підвідомчій території, сприяння забезпеченості населення об'єктами соціальної інфраструктури тощо.

Екологічні функції охоплюють діяльність органів міського самоврядування, спрямовану на формування сприятливої екологічної ситуації на підвідомчій території.

Інформаційна функція здійснюється шляхом надання населенню вичерпної об'єктивної та достовірної інформації. Вона забезпечує не лише "прозорість" влади, а й спрямована на залучення всіх жителів міста, окремих трудових колективів, громадських організацій чи громадян до розробки, прийняття та реалізації актів у формі розпорядження голови, рішень ради чи результатів місцевого референдуму з питань розвитку підвідомчої території.

Серед інших можна виділити культурні, побутові, виховні та інші функції.

4. За кваліфікованістю дій керівних осіб чи органу міського самоврядування в цілому розрізняють високо-, середньо- та низькокваліфіковані функції. Так, в органах міського самоврядування мають працювати висококваліфіковані працівники, здатні до визначення політичних і стратегічних цілей розвитку території громади, планування (прогнозування) розвитку місцевого господарства, розроблення конкретних рішень, організації їх виконання, глибокої обґрунтованості, мотивації рішень та контролю за їх реалізацією. За таких умов функції керівних осіб чи органів міського самоврядування будуть висококваліфікованими. На жаль, в органи місцевого управління нерідко потрапляють випадкові люди з низьким рівнем знань. Тоді ініціативу у вирішенні більшості питань перебирають окремі творчі керівники, так звані практики, тобто ті, хто безпосередньо здійснює самоврядування, активну практичну роботу місцевих органів влади і бачить її недоліки, прагне раціональних змін системи управління, але хто, як правило, зловживає наділеною владою. Такі дії можна кваліфікувати як середньокваліфіковані функції. І низькокваліфіковані функції притаманні таким органам міського самоврядування, які укомплектовані малограмотним та малоініціативним персоналом.

Функції міського самоврядування є надзвичайно динамічними. Деякі з них можуть скасовуватися через непотрібність. Їх замінюють новими функціями, що є своєрідною відповіддю на виклики часу. Безумовно, поява нових функцій вимагає реорганізації окремих існуючих структурних підрозділів органів міського самоврядування. Під нові перспективні функції розробляються відповідні програми розвитку території та нові управлінські підрозділи (центри зайнятості, фонди допомоги молодим спеціалістам), а також інформаційна база даних. Звичайно, поява нових функцій

пов'язана також із застосуванням нових організаційних форм і методів управління органами міського самоврядування.

Структурно-функціональне дослідження, на нашу думку, - найбільш вдалий спосіб розкриття змісту діяльності органів місцевого (міського) самоврядування. Воно сприяє кращому розумінню політико-правової природи цих суб'єктів місцевого самоврядування, розкриттю обсягу, характеру і змісту їх діяльності. Лише з допомогою функцій місцеве самоврядування як феномен конституційного права набуває конкретної визначеності.

Між органами місцевого самоврядування і функціями (множинами функцій) існує певний зв'язок: тип органу визначає тип його функції і навпаки. Правда, це співвідношення не є ізоморфним, хоч якась конкретна функція може бути виконана лише певним типом органів місцевого самоврядування і навпаки.

Оскільки характер функції визначається природою об'єкта, щодо якого вона виконується, то методологічно важливо виокремити цей об'єкт. Об'єкт як цілісність визначає і специфіку функції. Так, функції міського самоврядування стосовно територіальної громади, соціальної групи чи особи певною мірою відрізняються між собою.

Як уже зазначалось, виходячи із призначення місцевого самоврядування - вирішувати питання місцевого значення, основною функцією міських рад, утворених ними органів, обраних територіальною громадою міських голів є забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад через розвиток особистості. Виконуючи цю функцію, взаємодіючи між собою, зазначенні суб'єкти міського самоврядування координують діяльність інших інституцій з метою об'єднання їх зусиль у здійсненні соціально-господарського та культурного будівництва.

З урахуванням місцевих умов та особливостей місцеві самоврядні органи можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження (функції) та власні бюджетні кошти [72, п. 7 ст. 16].

Представницькі самоврядні органи за ініціативою жителів мають право давати дозвіл на створення органів самоорганізації населення і навіть наділяти їх, звичайно ж для вирішення соціально-економічних, культурно-побутових, освітніх та інших проблем, частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Місцеві представницькі самоврядні органи як одна з головних підвалин демократичного ладу, найближчий до громадян рівень уп-

равління, що обирається жителями громади таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, виконують функцію забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільно-державних питань. Виконуючи цю функцію, як і вищесформульовану, міські ради, міські голови взаємодіють з іншими інституціями системи місцевого самоврядування, тобто органами самоорганізації населення, територіальними органами об'єднань громадян (політичні партії, громадські організації та ін.). Розгалужена мережа останніх посилює процес цілеспрямованого впливу на органи міського самоврядування як суспільства в цілому, так і територіальних громад зокрема. Через взаємодію із системою добровільних громадських об'єднань зміцнюється організаційний зв'язок міського самоврядного представництва з населенням, яке є джерелом місцевої влади. А отже, в разі їх скоординованої взаємодії створюються кращі умови для поєднання особистісних та групових інтересів, представлених громадськими об'єднаннями, із загальними інтересам територіальної громади.

Логічно наступною функцією міських рад, міських голів є формування і остаточне вираження ними волі та інтересів територіальної громади. Зрозуміло, у формуванні волі жителів громади беруть участь усі суб'єкти системи місцевого самоврядування. Однак остаточне оформлення волевиявлення громади - прерогатива її представницьких органів, які видають правові акти, обов'язкові до виконання всіма членами територіальної громади. Тому і Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" характеризує представницький орган місцевого самоврядування як виборний орган, що складається з депутатів та наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [72, ст. 1].

Наступною, на нашу думку, самостійною за змістом функцією представницьких органів міського самоврядування є контроль у визначених законодавством межах за діяльністю інших елементів системи самоврядування. Так, обов'язковою попередньою умовою щодо функціонування органів самоорганізації населення є дозвіл відповідної міської ради [72, ст. 14]. Так само міські ради мають право достроково припинити повноваження органів самоорганізації населення у разі невиконання рішень міської, районної у місті ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх власних повноважень [72, ст. 80].

3.4. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів міського самоврядування

Порівнюючи визначення понять "принцип" і "функція", можна виявити спільні риси: якщо принцип - основа дії, то функція - це сама дія. Отже, виходячи з аналізу функції визначаються принципи, покладені в основу цих функцій.

Згідно з положеннями Конституції України органи місцевого, у тому числі міського самоврядування - це самостійний вид органів публічної влади, які не належать до системи органів державної влади [125, ст. 5, 19, 38 та ін.]. Звідси випливає, що органи міського самоврядування і органи державної влади - це дві відносно автономні й самостійні підсистеми, які спільно з іншими органами місцевого самоврядування формують систему влади в Україні. При цьому наголосимо, що конституційно-правова природа самоврядування вимагає його розгляду насамперед як системної цілості.

У системі міського самоврядування різні функціональні системи взаємодіють на основі принципу їх ієрархії, який полягає в тому, що в кожен часовий проміжок діяльність системи самоврядування визначається домінуючою на цей час функціональною системою, відносно якої решта функціональних систем вибудовуються залежно від значущості.

Організаційно-функціональні принципи діяльності органів міського самоврядування визначаються як особливостями їх структурно-організаційної будови, так і специфікою функціонування всієї системи.

Зазначимо, що під принципом (лат. principium - основа, начало) розуміють:

- 1) основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення тощо; керівну ідею, основне правило діяльності;
- 2) внутрішні переконання, погляд на речі, які визначають норму поведінки;
- 3) основу організації, дії будь-якого механізму, в тому числі й суспільного або соціально-економічного [242, с. 409].

Принципи - це специфічне поняття, змістом якого є не тільки сама закономірність. Відносини і взаємозв'язки державного управління та міського (місцевого) самоврядування сьогодні досліджено та сформульовано у вигляді принципів. Практична дія принципів

не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей. Лише знати принципи недостатньо, необхідно ще хотіти і могли застосувати їх в управлінській діяльності [145, с. 47].

Принципи управління базуються на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах та законах менеджменту, відповідають цілям соціального управління, відображають основні властивості, зв'язки та відносини менеджменту, враховують часові та територіальні аспекти процесів соціального управління, мають правове оформлення, тобто закріплені в різних нормативних документах, оскільки кожний принцип управління цілеспрямований, тобто його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань [275, с. 368].

Як відомо, принципами будь-якої галузі права є нормативно закріплені основні положення, які визначають їх зміст. Принципами місцевого (міського) самоврядування є нормативно закріплені основні положення, які забезпечують інституалізацію та функціонування (розвиток) місцевого самоврядування. Ці принципи записані в Конституції України (ст. 3, 8, 13, 15, 19, 32, 38, 41, 43, 49, 119, 144, 143, 146), Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 4 п. 3, ст. 4 п. 4, 5, 6, ст. 6 п. 2, ст. 7 п. 1, ст. 9) та в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 4). Специфічність принципів конституційного права полягає в тому, що вони встановлюють засади всіх інших галузей права, у тому числі й муніципального. Вони є загальними, в той час як принципи, наведені в Хартії та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", стосуються тільки муніципального права, що, звичайно, не виключає можливості використання окремих з них в інших галузях права.

Принципи міського самоврядування від інших норм, на нашу думку, відрізняються за такою системою критеріїв: а) нормативної закріпленості; б) загальності; в) автономності; г) спрямованості на забезпечення інституалізації та функціонування і розвитку місцевого самоврядування.

Критерії а), б), в) - спільні для всіх принципів права, а останній (г) ідентифікує принципи місцевого самоврядування [33, с. 75].

Критерій нормативної закріпленості означає, що кожен принцип місцевого самоврядування має бути закріплений певною нормою. Те, що жодна норма не може суперечити його принципам, відповідає критерію загальності. Критерій автономності дає змо-

гу назвати відповідну норму принципом тільки тоді, коли вона незалежна від усіх інших принципів місцевого самоврядування. З допомогою цього принципу можна сформувавши певну систему принципів, тобто виділити необхідну і достатню їх кількість для забезпечення інституювання, функціонування та розвитку місцевого самоврядування. Останній критерій (г) дає змогу відмежувати визначені конституційним правом принципи муніципального права від принципів інших галузей права.

Зауважимо, що ні Конституція України, ні Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" безпосередньо не підпорядковують принципам міського самоврядування інші норми муніципального права, хоча критерій загальності засвідчує, що ці принципи є базою для всіх інших норм галузі.

Принципи міського самоврядування, закріплені і в Конституції України, і в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", і в Європейській хартії місцевого самоврядування, є принципами одного рівня. Їх можна класифікувати за різними ознаками чи критеріями, зводити в різні групи, але не можна вибудовувати їх ієрархію.

Вивчаючи принципи державного управління, Г.Атаманчук сформулював вимоги, яким вони мають відповідати [6, с. 188]. На нашу думку, принципи міського самоврядування також мають відповідати аналогічним вимогам, а саме: відображати лише найбільш суттєві, головні, об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки територіального самоврядування; специфіку територіального самоврядування, його відмінність від інших видів управління; характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки в територіальному самоврядуванні; охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які властиві територіальному самоврядуванню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не частковий характер. Без реалізації таких принципів місцеве самоврядування втрачає сенс. Вони окреслені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" у ст. 4. Це принципи: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії

місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [72].

На основі вивчення принципів формування і діяльності органів місцевого самоврядування була розроблена їх класифікація (рис. 3.3).

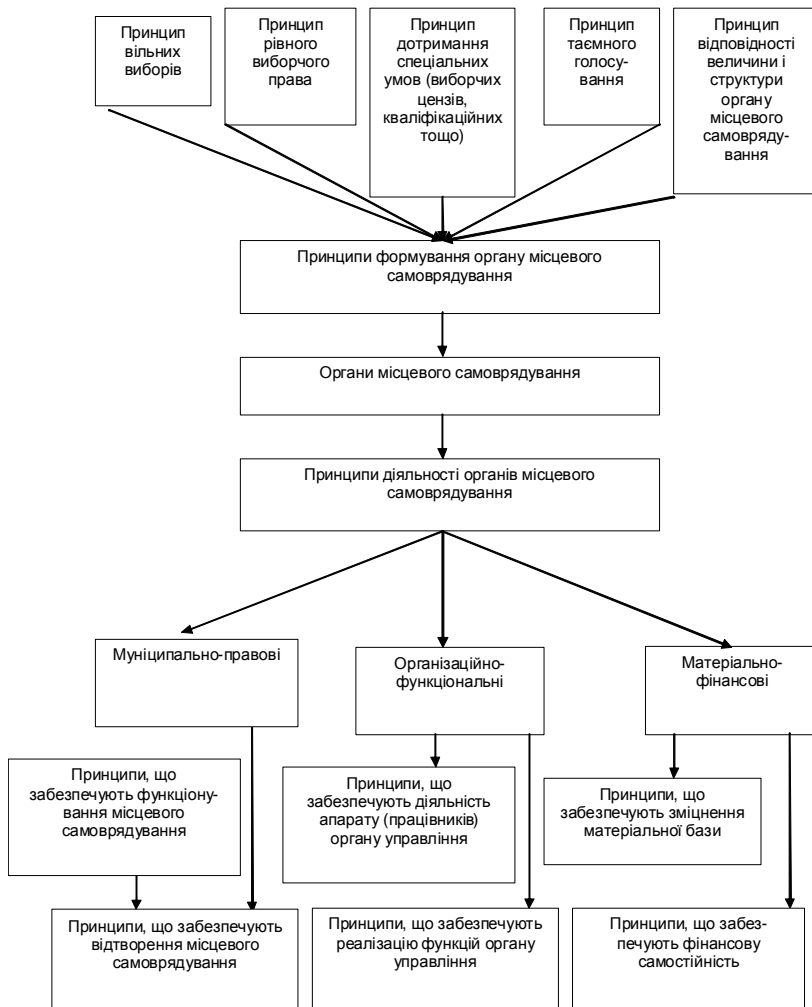


Рис. 3.3. Класифікація принципів формування і діяльності органу місцевого самоврядування

Так, принцип вільних виборів передбачає добровільну, без примусу на основі самостійного рішення участь кожного виборця у місцевих виборах. Результатом реалізації принципу вільних виборів є відсутність обов'язкового вотуму (юридичного обов'язку виборців брати участь у голосуванні) та заборона будь-якого переслідування за ухилення від участі у голосуванні (абсентеїзм) незалежно від його причин.

Принцип загального виборчого права, яке складається з активного (право обирати) та пасивного (право бути обраним) виборчого права, означає, що на місцевих виборах право голосу мають лише громадяни України. Забороняються будь-які привілеї або обмеження виборчих прав окремих груп громадян залежно від природних особливостей громадянина України як людини та від його громадянських рис, а також обмеження, які не передбачені Конституцією України та законодавством про місцеві вибори щодо участі громадян у виборчому процесі.

Принцип дотримання спеціальних умов полягає в тому, що для отримання права голосу на місцевих виборах (активного виборчого права) Законом України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" відповідно до положень ст. 70 Конституції України визначені спеціальні умови (виборчі цензи або кваліфікації), а саме: віковий ценз (активного і пасивного виборчого права на місцевих виборах набувають громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років), ценз дієздатності (не мають права голосу громадяни, котрі визнані судом недієздатними), ценз осілості (право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які проживають на території відповідних сіл, селищ, міст, районів у містах). Крім того, для пасивного виборчого права на місцевих виборах передбачено ценз судимості (депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку) [99].

Принцип рівного виборчого права передбачає однакову для кожного виборця можливість впливати на результат виборів. Принцип таємного голосування полягає у забороні зовнішнього нагляду і контролю за волевиявленням виборців у процесі голосування

в будь-якій формі. Принцип відповідності величини і структури органу місцевого самоврядування передбачає формування загальної кількості представників в органі місцевого самоврядування та їх структури згідно з чинним законодавством.

Отже, принципи місцевого самоврядування - це зумовлені природою місцевого самоврядування визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та діяльності територіальної громади, органів, що формуються громадами.

Принципи місцевого самоврядування відображають об'єктивні закономірності та тенденції розвитку місцевої влади і мають такі характерні ознаки:

- зумовлюють побудову та функціонування муніципальної влади. Оскільки вони є теоретичною основою муніципального розвитку, то їх вивчення сприяє з'ясуванню конституційно-правової суті місцевого самоврядування, його специфічних рис та ознак;

- виступають як критерій оцінки діючої системи місцевого самоврядування: визначають, наскільки вона відповідає засадам та ідеям, що виражені в принципах місцевого самоврядування;

- відображаючи суть та основні риси місцевого самоврядування, вони сприяють збереженню правонаступності та розвитку інститутів місцевого самоврядування;

- закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка виступає правовою базою для муніципального законодавства держав - членів Ради Європи.

Зазначимо, що реалізація принципів місцевого самоврядування забезпечується не лише їх правовим закріпленням у законодавстві, статутах територіальних громад, але і є самою суттю конституційного ладу Української держави.

З'ясування змісту та ролі функцій самоврядування неможливе без усвідомлення суті не тільки організаційно-функціональних принципів, а й методів діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, метод (від гр. *methodos*) - 1) спосіб пізнання, дослідження явищ природи і суспільного життя; 2) прийом чи спосіб дії [145, с. 315]. Це також і шлях чи спосіб досягнення певних результатів у пізнанні та на практиці. Таким чином, методи діяльності органів міського самоврядування - це, по-перше, прийоми, способи дії у процесі управління, а, по-друге, - способи пізнання змін у суспільному житті громадян в результаті реалізації управління.

Очевидно, що перша і друга група вказаних методів діяльності будь-якого органу управління, в тому числі і самоврядного, визначаються методом науки управління загалом і науки місцевого самоврядування зокрема.

Загальновідомо, що кожна наука має власний метод, під яким розуміють систему правил, прийомів і способів пізнання об'єкта її дослідження. Метод науки - "це спосіб, підхід, інструмент, яким користується певна наука для дослідження закономірностей, що становлять її предмет. Це набір різноманітних засобів, які використовуються у тій чи іншій науці і дають можливість всебічно пізнати її предмет. Тут під методом теоретичного дослідження розуміється сукупність прийомів досягнення поставленої наукою мети чи вирішення конкретного дослідницького завдання, а під методологією - вчення про використання в певній науці системи наукових понять, ідей і методів їх реалізації, що збагачують практичний досвід і відображають закони процесів, тобто процесів управління. Система наукових понять, доповнених методами теоретичних досліджень, тобто їх методологією, утворює теорію управління" [145, с. 39].

Метод науки управління - це спосіб пізнання суспільних територіальних систем певного ієрархічного рівня для виявлення їх реакцій на свідомі цілеспрямовані впливи з боку суб'єктів (органів) управління на людей з метою спрямування їх дій, отримання бажаних результатів. Така дефініція методу науки управління визначає і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що методи діяльності органів місцевого самоврядування визначаються також методом науки місцевого самоврядування, який є сукупністю способів і прийомів всебічного пізнання місцевого самоврядування як суспільної реальності. Він зумовлений конкретно-історичним рівнем пізнання і практики.

На нашу думку, структуру методу місцевого самоврядування, як і будь-якої іншої науки, можна представити у вигляді трьох блоків:

- теоретичного - світоглядні положення, концепції і теоретичні принципи, які становлять зміст пізнання;
- методичного - методичні прийоми, які відповідають специфіці предмета, що вивчається;
- технічного - прийоми, які застосовуються для фіксації фактів, визначення напряму дослідження, оформлення його результатів.

У складі **першого**, тобто теоретичного **блоку** - загальні методи дослідження явищ і процесів у сфері управління та самоврядування. Ці методи використовуються: 1) науковцями, що досліджують сферу управління, місцевого самоврядування, в тому числі діяльність органів місцевого самоврядування; 2) самими працівниками органів місцевого самоврядування з метою отримати глибокі знання про особливості застосування цих методів у найрізноманітніших ситуаціях; 3) громадянами для порівняння фактичних результатів діяльності працівників органів місцевого самоврядування з очікуваними, можливими.

Застосування загальних методів неможливе без володіння принципами наукового мислення, найважливішими з яких є індукція (умовивід від фактів до деякої гіпотези), дедукція (ланцюжок умовиводів, ланки якого пов'язані логічною послідовністю), аналіз (розчленування об'єкта явища на елементи), синтез (поєднання, з'єднання різних елементів об'єкта, явища в єдине ціле), аналогія (відповідність, подібність об'єктів, явищ у будь-яких властивостях; умовивід про менш знайомий об'єкт, явище по більш знайомому, якщо вони входять в однорідну групу), експеримент (дослідне відтворення об'єкта пізнання, перевірка гіпотез), спостереження (ціленаправлене вивчення, сприйняття, зумовлене поставленим завданням; систематичне збирання даних по об'єкту, явищу), порівняння (співвідношення між двома об'єктами, явищами, яке дає змогу виявити загальне і особливе).

До загальних методів для дослідження сфери управління відносять: соціологічний, системний, традиційний, комплексний, історичний, культурологічний, біхевіористичний, інституційний. При цьому:

- соціологічний метод характерний тим, що управління розглядається насамперед як спільна діяльність людей;

- системний метод - організація розглядається як цілісне явище, всі складові якого пов'язані цілями, функціями, принципами, методами, структурами, процесами, кадрами і матеріально-технічним забезпеченням. Ця єдність взаємодіє з іншими системами, реагує на стимули середовища і завдяки зворотному зв'язку дістає інформацію про вплив своїх реакцій, але її внутрішні зв'язки міцніші, ніж зв'язки із зовнішніми системами;

- традиційний метод - увага концентрується на цілях адміністрації - сприяти ефективності (досягнення бажаних організацій-

них цілей) і продуктивності досягнення цілей (без зайвих витрат), завданнях - раціоналізації та виробленні ефективного зв'язку між засобами і цілями;

- комплексний метод передбачає залучення всієї сукупності методів відповідних наук під час вивчення процесів здійснення самоврядування та використання комплексу різних галузей наукових знань;

- історичний метод ґрунтується на тому, що і інститути управління, і управлінські знання постійно вдосконалюються. Їх стан у кожний історичний період визначається конкретними історичними факторами, притаманними цим періодам. Ось чому для правильної оцінки стану та визначення напрямів розвитку науки управління потрібно знати історію та фактори, що впливають на її розвиток;

- культурологічний метод встановлює залежність управлінської поведінки від рівня культурного середовища суспільства;

- біхевіористичний метод сформований під впливом психології і розглядає організацію передусім як соціальну систему, в якій розвиваються стосунки, конфлікти й зв'язки, які їх керівник не завжди спроможний зрозуміти й проконтролювати. На відміну від інших методів, біхевіористичний метод більше зосереджується на людях, їх взаємозв'язках і співпраці. Він наголошує на розвитку інтуїції та розуміння, які спираються на емпіричні дослідження, спонукаючи управлінців та науковців досліджувати нераціональні й раціональні, неформальні й формальні аспекти поведінки. Завданням біхевіористичного методу є пояснення того, чому люди поводяться саме так, а не інакше, і чому в результаті саме таким чином функціонують системи та відбуваються управлінські процеси;

- інституційний метод зосереджується на управлінських структурах (державних, самоврядних) і формально-правових рисах політичної системи, нехтуючи зв'язками між важливими інституційними структурами і змістом державної політики [145, с. 39-41].

На нашу думку, до цієї групи загальних методів слід віднести і традиційні, які використовують у наукових дослідженнях з початком розвитку науки як такої. Найважливішими з них є літературний (відбір і аналіз літературних джерел, що тією чи іншою мірою стосуються об'єкта, явища вивчення), описовий (один з найдавніших, що застосовується при вивченні будь-яких об'єктів, у тому числі й місцевого самоврядування як суспільної реальності; при цьому широко використовується описова статистика у вигляді наборів числових даних, що характеризують ту чи іншу ситуацію),

статистичні (зокрема, знаходження функціональних залежностей між значеннями факторних і результативних ознак) та інші методи.

Другим блоком методів, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування, є методичний, який, як уже згадувалося, охоплює методичні прийоми, що відповідають специфіці предмета, що вивчається.

Цей блок також розподіляється на дві групи. Перша визначає діяльність органів самоврядування загалом. До її складу можна зарахувати, наприклад, метод правового регулювання, що характеризується колом суб'єктів, які держава визнає право- і дієздатними; змістом та обсягом правового статусу суб'єктів певних відносин; порядком формування, встановлення юридичних прав і обов'язків суб'єктів; ступенем визначеності змісту юридичних прав і обов'язків; співвідношенням основних регулятивних засобів впливу на поведінку - повноважень (дозволів), обов'язків та заборон; порядком (процедурою) здійснення юридичних прав та обов'язків; способами примусового забезпечення прав і обов'язків [112, с. 139].

Друга група детермінує діяльність працівників органів самоврядування в найрізноманітніших сферах. Відбір конкретних методів до цієї групи визначається питаннями, що охоплюються сферою компетенції органів місцевого самоврядування.

Постановка таких питань та їх вирішення вимагає володіння працівниками органів місцевого самоврядування групою конкретних методів, що, безумовно, з одного боку, висуває специфічні вимоги до знань, вмінь і навичок працівників органу міського самоврядування. З другого боку, в межах міського самоврядування ці методи мають удосконалюватися. Так, традиційне застосування методів фінансово-економічного аналізу і прогнозу може допомогти міському самоврядуванню чітко окреслити повноваження в бюджетній сфері, у сфері управління комунальним господарством і майном, у сфері контролю за діяльністю місцевих адміністрацій.

Третій блок методів діяльності органів міського самоврядування - технічний - є, як уже зазначалося, сукупністю прийомів, що застосовуються для фіксації фактів, спрямування дослідження, оформлення результатів. Він також складається з кількох груп методів, а саме: методів повсякденної організації праці органів міського самоврядування, методів взаємодії органів міського самоврядування з місцевими адміністраціями, методів впливу діяльності органів міського самоврядування на населення, методів за-

лучення громадян до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення та ін.

Методи повсякденної організації праці органів міського самоврядування мають бути легкими у користуванні і сучасними. Наприклад, діловодство має здійснюватися із застосуванням сучасних комп'ютерних технологій. Ця група методів охоплює, зокрема, і техніку спілкування, до якої відносять як загальні, так і особливі, специфічні способи, прийоми, вміння нейтралізувати конфліктні ситуації. Вони можуть бути соціологічно-дослідними (використовуються, наприклад, при з'ясуванні потреб населення, різних соціальних груп), мовними (передбачають застосування термінології, властивої місцевому самоврядуванню, ділового стилю викладу змісту документів, які готуються працівниками органу міського самоврядування), логічними (вживаються, наприклад, під час тлумачення нормативно-правових документів), організаційними (застосовуються при здійсненні процедурних видів діяльності органу самоврядування), технічними (пов'язані з використанням сучасних технічних засобів, електронно-обчислювальної техніки в управлінській діяльності).

Методи взаємодії представницьких та виконавчих органів міського самоврядування мають сприяти узгодженню місцевих та регіональних інтересів.

Методи впливу органів міського самоврядування на населення мають будуватися насамперед на засадах толерантності відносин між органом самоврядування та громадою на базі інформативності та довіри, а також на врахуванні того, що органи і посадові особи міського самоврядування несуть відповідальність перед територіальними громадами, юридичними і фізичними особами, яка полягає в тому, що згадані органи та посадові особи є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, міського бюджету та інших питань місцевого значення, звітують про свою діяльність. Територіальна громада в будь-який час може достроково припинити повноваження органів міського самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Крім того, шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень,

дій або бездіяльності органів міського самоврядування, компенсується за рахунок коштів місцевого бюджету. Якщо ж шкода заподіяна в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадової особи, відшкодування здійснюється за рахунок її власних коштів.

Спори про поновлення порушених прав юридичних та фізичних осіб, що виникають у результаті прийняття неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб міського самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Отже, методи впливу органів міського самоврядування на населення мають бути особливо продуманими, виваженими, підібраними з урахуванням чинного в державі законодавства.

Методи залучення громадян до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення - це сукупність прийомів, застосовуваних працівниками органу міського самоврядування з метою реалізації окреслених законом основних форм безпосередньої участі громадян у вирішенні таких питань (місцевого референдуму, загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив та громадських слухань). Оскільки такі прийоми мають враховувати природу зазначених форм, розглянемо їх докладніше.

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Загальні збори громадян за місцем проживання можуть приймати рішення, які враховуються органами міського самоврядування в їх діяльності.

Через місцеві ініціативи члени територіальної громади ініціюють розгляд у раді будь-якого питання, яке належить до відання міського самоврядування. Місцева ініціатива, подана на розгляд міської ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи. Рішення ради з питання місцевої ініціативи має бути оприлюднене.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання, тобто зустрічатися з депутатами відповідної ради міста та посадовими особами міського самоврядування. Під час громадсь-

ких слухань члени територіальної громади можуть порушувати питання та подавати пропозиції, що належать до відання міського самоврядування. Подані пропозиції підлягають обов'язковому розгляду органами міського самоврядування.

Багато методів, які використовує орган управління у процесі своєї діяльності, трансформуються під впливом застосування сучасних комп'ютерних технологій, які дають змогу обробляти величезні масиви даних в короткі терміни і з незначними витратами часу. Завдяки цим технологіям можна широко застосовувати на цілком новій основі такі методи, як моделювання, картографічний та ін.

Методи діяльності органів міського самоврядування відповідно до здійснюваних повноважень можна поділити на методи реалізації власних повноважень та методи реалізації делегованих повноважень.

За критерієм впливу на середовище розрізняють методи: внутрішні (спрямовані на соціально-територіальне утворення), зовнішні (спрямовані на зовнішнє до нього середовище (область, держава, євро регіони); за способом здійснення - договірні (реалізація спільних проєктів, взаємне інформування про наміри), адміністративні, ринкові; за впливом на об'єкт управління - прямої дії (спрямовані на окремі підприємства що, наприклад, забруднюють навколишнє середовище - штрафи, дозволи, заборони), непрямої (рішення спрямовані на формування зовнішнього середовища підприємства та його економіко-правової бази).

Методи діяльності органів та посадових осіб міського самоврядування визначаються адміністративними, економічними, організаційними функціями. Адміністративні функції реалізуються на основі застосування наказів, розпоряджень, вказівок органу міського самоврядування чи керівної особи. Економічні функції здійснюються шляхом використання органом самоврядування економічних важелів, наприклад системи місцевих податків

Існують також системоутворюючі та обслуговуючі методи. А за дією на сектори розрізняють методи роботи з НДО (недержавними організаціями), з приватним, муніципальним, державним секторами.

За мотивацією виокремлюють: обмежувальні методи (плата за проїзд по території, користування ринковим місцем, ліцензування, запровадження особливого режиму використання земель, контроль за використанням водних ресурсів тощо) та стимулюючі

(протекціоністські). Крім того, розрізняють методи роботи органів міського самоврядування, спрямовані на задоволення: вітальних потреб (фізіологічні та фізичної безпеки), соціальних (соціальна безпека, незалежність), духовних, або ідеальних (пізнання, саморозвиток).

Різні органи міського самоврядування покликані задовольняти різні групи потреб (наприклад комунальні послуги, культура, охорона здоров'я та ін.), здійснюючи свою управлінську діяльність відповідно до сучасної парадигми суспільного управління.

3.5. Організаційно-функціональна структура органів міського самоврядування

Організаційно-функціональна структура органів міського самоврядування - це організована відповідно до системи цілей і функціонально взаємопов'язана сукупність структурних елементів, які разом забезпечують реалізацію функцій міського самоврядування.

Кожна складова системи органів міського самоврядування, тобто кожна його ланка, має специфічні властивості, але кожна з них має й спільні ознаки.

Організаційна структура системи органів міського самоврядування характеризує їх взаємодію через відносини координації, субординації і реординації. Ці зв'язки між елементами системи, як правило, змінюються відповідно до змін середовища, в якому функціонує система, і змін самих об'єктів управління.

Система органів міського самоврядування будується під реалізацію вироблених цілей. Останні мають координуватися з цілями надсистеми-держави, регіону. Власне під ці цілі вона визначає необхідні функції і розподіляє їх між різними елементами системи.

Загальновідомо, що поняття система (від гр. *systema* - ціле, складене із частин) означає множину елементів, що пов'язані один з одним, створюють певну цілісність, єдність [242, с. 469]. Міське самоврядування як політико-правова категорія є органічним поєднанням форм безпосередньої і представницької демократії, а відтак до його системи належать як форми прямого волевиявлення населення територіальної громади міста, так і утворювані населенням його представницькі органи та похідні від останніх їх виконавчі органи. Таке трактування міського самоврядування дає територіальним громадам змогу з урахуванням місцевих особливостей

самостійно вибудовувати свою систему самоврядних органів. На нашу думку, будь-яка система міського самоврядування має бути певною цілісністю, метою якої є максимально можливе задоволення інтересів людини та розвиток середовища її проживання. Реалізуючи спільні завдання, елементи системи в цілому виконують свої особливі специфічні функції. У суспільно-політичних системах спеціалізація частин виражається в суспільному поділі праці між ними. При цьому різні компоненти в системі відіграють неоднакову роль. Одні з них є своєрідним стрижнем системи, її основою, інші - похідними, обслуговують провідну ланку, одночасно на неї активно впливаючи.

Таким чином, органи міського самоврядування розглядати-мемо із застосуванням системного підходу, тобто як складну, відносно автономну систему, що включає низку елементів (представницьких і виконавчих органів самоврядування, органів самоорганізації населення та добровільних об'єднань органів міського самоврядування), що, як єдине ціле одночасно виступає елементом системи влади у державі.

Функції місцевого самоврядування є основним фактором, що детермінує структуру органів міського самоврядування. Але функції органів міського самоврядування не тотожні функціям місцевого самоврядування. У кожній функції закладено певні зв'язки, які разом зі змістом функції, що виражає характер управлінського впливу, визначають методи діяльності органів міського самоврядування.

Функції міського самоврядування розподіляються між територіальною громадою та органами міського самоврядування. Тому йдеться про функціональну структуру системи органів міського самоврядування. Зазначимо, що розмежування функцій, спираючись на принцип субсидіарності як між державними органами та органами місцевого самоврядування, так і між елементами системи місцевого самоврядування, є необхідною умовою створення ефективної системи управління. Оскільки організаційна і функціональна структури взаємозв'язані, то, як правило, аналізують організаційно-функціональну структуру системи міського самоврядування у цілому чи систему органів міського самоврядування зокрема.

Під організаційно-функціональною структурою органів міського самоврядування розумітимемо певним чином упорядковану (організовану) і взаємопов'язану функціонально між собою сукупність (систему) органів міського самоврядування. Ці форми

взаємозв'язків визначаються політичними факторами (наприклад державним устроєм), соціально-економічними факторами (наприклад конкретно економічною ситуацією, що склалася в регіоні чи територіальній громаді), соціокультурними факторами (наприклад національно-культурними традиціями).

Зазначимо, що на сучасному трансформаційному етапі на формування організаційно-функціональної структури впливають процеси демократизації суспільних відносин і розвитку ринку, які загострили функціональні суперечності у цій структурі.

Тому, на нашу думку, нині існує велика потреба у функціональній узгодженості всієї системи публічної влади, і, насамперед, системи органів місцевого самоврядування, оскільки вони найбільш наближені до споживачів управлінських і громадських послуг, а отже їх неефективність більш відчутна.

Розкрити суть організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів міського самоврядування неможливо без осмислення їх цілей у контексті цілей надсистеми (держави, регіону), вивчення функцій місцевого самоврядування і дослідження їх раціонального розподілу в самій системі місцевого самоврядування, аналізу організаційно-функціональної структури системи органів місцевого самоврядування (рис. 3.4).

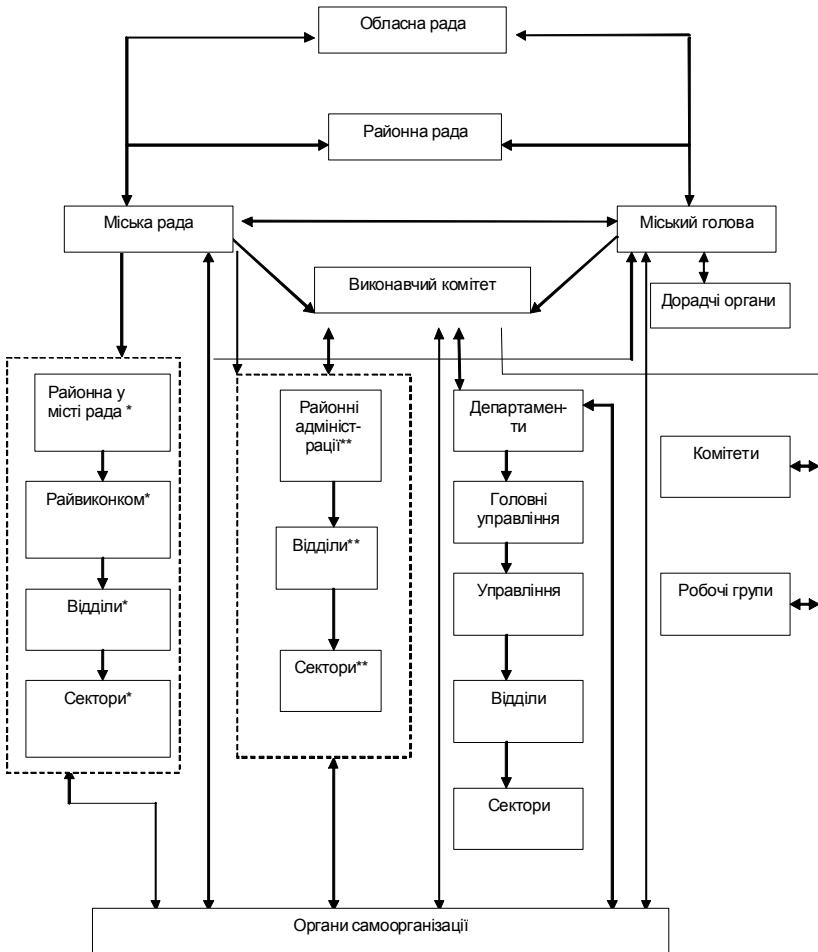
У працях В.Кравченка та М.В.Пітцика, І.М.Салія та ін. окреслено найважливіші ознаки будь-якого органу публічної влади, а саме:

1) за своєю внутрішньою структурою орган публічної влади - це система різних за характером, значенням, рівнем посад, що заміщуються посадовими особами, наділеними спеціальним статусом;

2) орган публічної влади завжди має статутно-правовий характер, тобто на відміну від інших організацій, він засновується на підставі Конституції і законів України, інших нормативних актів. При цьому певний порядок формування органу передбачає, як правило, обрання або призначення його посадових осіб;

3) заснування будь-якого органу публічної влади зумовлено необхідністю виконання завдань та функцій;

4) визначальною ознакою органу публічної влади є наявність у нього публічно-владних повноважень, що дає змогу відокремити його від інших державних чи комунальних установ, які також утворюються для здійснення завдань і функцій публічної влади, але, на відміну від публічних органів влади, не наділяються владними повноваженнями (наприклад державні та комунальні заклади освіти) [130-132].



* Для міст з поділом на райони, де є районні ради.

** Для міст з поділом на райони, де районних рад немає.

Рис. 3.4. Схема організаційно-функціональної структури органів міського самоврядування

Публічно-владні повноваження - необхідний атрибут усіх органів публічної влади, що відображається в їх конституційному найменуванні - "органи державної влади", "органи місцевого само-

врядування". Публічно-владний характер повноважень органів публічної влади виявляється в тому, що: а) рішення, які приймає орган публічної влади, обов'язкові для виконання всіма громадянами, іноземцями, особами без громадянства, органами, установами й організаціями, їх посадовими особами, на яких поширюється компетенція цього органу; б) для забезпечення виконання прийнятих рішень орган публічної влади наділяється необхідними матеріальними засобами; в) виконання рішень органу публічної влади, прийнятих у межах його компетенції, забезпечується не лише застосуванням різноманітних засобів переконання, заохочення, організаційно-масової роботи тощо, а й можливістю застосування відповідних засобів примусу [131, с.28-30].

Органи міського самоврядування функціонують як відособлено, так і в тісній взаємодії. У другому випадку маються на увазі функціональні системи. До таких систем можуть належати як близькі, так і віддалені структури системи управління, а також окремі підрозділи різних органів. Фактором, який визначає це об'єднання, є функція, а критерієм його ефективності чи повноцінності - результат, що отримується в разі функціонування системи.

Взаємодія функціональних систем міського самоврядування базується на принципах мультипараметричності й багатозв'язності. Причому, якщо перший принцип визначає їх узагальнену дію, вказуючи, що результат діяльності якоїсь однієї функціональної системи впливає на результати дій інших систем, то другий - метод саморегуляції. Як відомо, результат дії будь-якої функціональної системи міського самоврядування можна описати системою параметрів. Згідно з принципом багатозв'язної взаємодії зміна одного параметра діяльності функціональної системи призводить до зміни інших параметрів.

Функціонування системи міського самоврядування є узгодженою інтегративною взаємодією по горизонталі і вертикалі різних функціональних систем. Порушення цієї інтеграції призводить до дестабілізації системи місцевого самоврядування і її руйнації.

Кожна функціональна система є певною мірою відкритою завдяки постійному зв'язку з периферійними органами (наприклад: управління освіти міста - районні відділи освіти), має певний інформаційний комплекс, який породжує управлінські рішення, спрямовані на виконання її функцій. Причому вхідні імпульси (звернення в функціональну систему) можуть надходити від різних

інших органів (наприклад рішення ради, розпорядження міського голови, місцева ініціатива, скарга жителів тощо).

Діяльність функціональних систем залежить від кількості і якості прямої і зворотної (вхідної і вихідної) інформації. Перші приводять до певної дії, другі інформують про результат цієї дії. Зрозуміло, що коли порушується стандартна функціональна взаємодія у рамках функціональної системи, то кількість прямих звернень зростає.

Функціональні системи як такі, що мають специфічні властивості, певний ступінь незалежності від інших таких систем та різних зв'язків у межах системи міського самоврядування (наприклад містобудівельний комплекс). Відповідно вони здатні до саморегулювання.

Кожна функціональна система має певні властиві тільки їй регулятивні характеристики. Це означає, що при збої у функціонуванні якогось елемента, що входить до цієї системи, вона здатна коригувати дії інших елементів, корелювати їх функціонування.

Оцінку виконання функцій може давати керівник цього органу, вищий у загальній ієрархії орган (у тому числі міський голова) чи територіальна громада. У разі негативної оцінки розробляються і затверджуються заходи, спрямовані на відновлення належного функціонування оцінюваного органу. Дієвість і правильність вжитих заходів оцінюється після отримання зворотної інформації. Таким чином, можна стверджувати, що вводяться внутрішні компенсаційні функції для виведення органу чи системи в належний режим функціонування.

Через набір функціональних систем здійснюється складна діяльність міського самоврядування. Ці системи динамічні і саморегульовані та включають різні органи міського самоврядування для забезпечення реалізації функцій міського самоврядування, причому одні й ті самі органи можуть належати різним функціональним системам для забезпечення специфічних результатів їх діяльності (наприклад фінансове управління чи відділи економічного департаменту, відділ кадрів).

Функціональні системи охоплюють різні аспекти життєдіяльності територіальної громади. Деякі з них можуть бути еволюційно детерміновані, а деякі можуть складатися в міру формування якихось громадських потреб і відповідно до необхідності їх задоволення.

3.6. Статут територіальної громади міста

Місцеве самоврядування в Україні є ефективною і реальною формою управління територіальною громадою, що забезпечує її нормальну життєдіяльність та всебічний економічний, соціальний і культурний розвиток.

Місцеве самоврядування у місті - це визнане та гарантоване державою право й реальна здатність територіальної громади міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Територіальна громада міста є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування, які нею здійснюються як безпосередньо, так і через міську раду, її виконавчі органи, органи самоорганізації населення з метою найкращого задоволення соціально-економічних, культурних, побутових та інших потреб жителів міста у поєднанні з інтересами держави. Вона складається з громадян України, які постійно проживають у межах певного міста.

Членами територіальної громади міста є також громадяни інших країн та особи без громадянства, які протягом останніх п'яти років проживають на території певного міста і є платниками податків.

У ст. 19 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено право територіальних громад України мати власні статuti [72]. Територіальна громада міста (села, селища) може мати Статут територіальної громади з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

Статут - це основний акт місцевого самоврядування. Він має більш високу юридичну силу щодо всіх інших актів, які приймаються в системі місцевого самоврядування. У зв'язку з цим всі інші акти органів місцевого самоврядування мають прийматися відповідно до статуту територіальної громади і не суперечити йому.

Відповідно до ст. 140-146 Конституції України Статут створює такі механізми, за допомогою яких кожному мешканцю громади гарантується право брати участь у місцевому самоврядуванні, а органи місцевого самоврядування створюють умови та виробляють дійові механізми для реальної можливості брати участь у місцевому самоврядуванні [125].

Цей Статут відповідно до Конституції України, законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", інших законодавчих актів закріплює систему самоврядування міста, форми та порядок здійснення міського самоврядування територіальною громадою міста, зумовлені історичними, географічними, національно-культурними, соціально-економічними та іншими особливостями, порядок створення органів самоорганізації населення, функції і повноваження органів та посадових осіб міського самоврядування міста, статус органів самоорганізації населення, гарантує усім членам територіальної громади міста право участі у міському самоврядуванні, встановлює регламентні правила і процедури реалізації цього права.

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

ГЛАВА 1.1. Загальна характеристика міста

Стаття 1.1.1. Місто _____ є самоврядною територіальною одиницею, у межах якої територіальна громада здійснює міське самоврядування, яка має орган(и) міського самоврядування, свою комунальну власність та свій місцевий бюджет.

Місто _____ засноване у _____ році.

Коротка соціально-економічна та демографічна характеристика міста. _____

Стаття 1.1.2. Територія міського поселення як адміністративно-територіальної одиниці та її межі визначаються державним актом, виданим _____.

До складу території міського поселення включаються території житлової та громадської забудови, виробничої та комунальної зон, ландшафтної-рекреаційної, сільськогосподарської, водогосподарської та лісгосподарської території.

Стаття 1.1.3. Межа адміністративно-територіальної одиниці відокремлює її територію від території інших адміністративно-територіальних одиниць. Зміна межі здійснюється відповідно до чинного законодавства з урахуванням думки територіальної громади міста.

Будь-які зміни міської межі, що здійснені відповідно до чинного законодавства, відображаються в генеральному плані міста.

До повноважень міської ради у галузі земельних відносин на території міста належать:

- розпорядження землями територіальної громади;
- передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб;
- надання земельних ділянок у користування земель комунальної власності;
- вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності;
- викуп земельних ділянок для суспільних потреб територіальної громади міста;
- організація землеустрою;
- координація діяльності місцевого органу земельних ресурсів;
- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;
- обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства;
- підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок;
- інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;
- внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж міста;
- вирішення земельних спорів.

Стаття 1.1.4. З метою раціональної організації управління містом територія може поділятися на райони (мікрорайони).

Межі районів (мікрорайонів) затверджуються рішенням міської ради за поданням міського голови із врахуванням пропозицій міських жителів.

На території кожного району (мікрорайону) з дозволу міської ради можуть функціонувати відповідні органи самоорганізації населення.

Стаття 1.1.5. Органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватись з органами місцевого самоврядування інших міст України в асоціації, фонди, союзи тощо.

Стаття 1.1.6. Органи місцевого самоврядування міста на договірних засадах можуть вступати у відносини з органами місцевого самоврядування міст зарубіжних країн або їх асоціаціями та

входити до міжнародних асоціацій (союзів, фондів тощо) органів місцевого самоврядування.

Стаття 1.1.7. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів міського самоврядування.

Стаття 1.1.8. Територіальна громада міста має свою символіку - герб, прапор, положення про порядок використання яких затверджується рішенням міської ради.

Стаття 1.1.9. Пам'ятна дата міста _____.

Територіальна громада міста має власну символіку. Зміст, опис, порядок використання символіки територіальної громади міста визначаються Положенням про символіку, яке затверджується міською радою.

ГЛАВА 1.2. Правова основа статуту

Стаття 1.2.1. Статут територіальної громади міста приймається міською радою більшістю депутатів від загального складу ради. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування приймаються відповідно до законодавства та цього Статуту.

Дія Статуту поширюється на всю територію міста.

Стаття 1.2.2. Статут відповідає положенням Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та іншим законам України, указам Президента України, постановам Кабінету Міністрів України.

Стаття 1.2.3. Статут є постійно діючим актом і не підлягає перезатвердженню новообраним складом міської ради.

Стаття 1.2.4. Тлумачення положень Статуту може давати лише міська рада. Рішення міської ради, в яких дається тлумачення цього Статуту, є обов'язковим для застосування і виконання в межах території міста.

Стаття 1.2.5. Внесення змін і доповнень до Статуту здійснюється міською радою. Рішення міської ради про внесення змін і доповнень до Статуту приймаються більшістю депутатів від загального складу міської ради.

Пропозиції щодо змін і доповнень до Статуту вносяться до міської ради групою депутатів ради (підписані не менш як десятьма депутатами), міським головою або групою жителів міста за місцевою ініціативою (підписані не менш як 500 жителями міста).

Зміни і доповнення до Статуту, які передбачають приведення його у відповідність з положеннями Конституції та законів України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, вносяться міською радою за пропозицією міського голови у двомісячний термін після набуття чинності цими актами або в строки, визначені цими актами.

ГЛАВА 1.3. Взаємовідносини органів та посадових осіб міського самоврядування з органами державної влади, установами, підприємствами та організаціями

Стаття 1.3.1. Взаємовідносини органів та посадових осіб міського самоврядування з органами виконавчої влади, діяльність яких поширюється на територію міста, базуються на засадах співробітництва та взаємодопомоги з метою забезпечення здійснення завдань соціально-економічного та культурного розвитку міста і реалізації у місті функцій виконавчої влади.

Органи і посадові особи міського самоврядування здійснюють функції міського самоврядування незалежно від органів виконавчої влади.

Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб міського самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб міського самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм міською радою повноважень та в інших випадках, передбачених законом.

Органи і посадові особи місцевого самоврядування підконтрольні з питань здійснення ними наданих законом повноважень органів виконавчої влади відповідним органам виконавчої влади.

Міський голова відповідає за організацію зв'язків органів і посадових осіб міського самоврядування з органами виконавчої влади.

Стаття 1.3.2. Органи і посадові особи міського самоврядування сприяють правоохоронним органам в їх діяльності, надають у передбачених законодавством випадках допомогу в здійсненні їх функцій.

Міський голова або за його дорученням інша посадова особа відповідає за організацію зв'язків органів і посадових осіб місцевого самоврядування з правоохоронними органами.

Стаття 1.3.3. Взаємовідносини органів і посадових осіб міського самоврядування з підприємствами, установами і організаціями, що перебувають на території міста, базуються на суворому дотриманні законодавства і визначаються формою власності підприємств, установ і організацій.

Щодо підприємств, установ і організацій, що перебувають у комунальній власності територіальної громади, відповідні органи і посадові особи міського самоврядування здійснюють наступні функції:

- утворюють, реорганізують, перепрофілюють та ліквідують підприємства, установи і організації комунальної власності територіальної громади в порядку, визначеному чинним законодавством; призначають та звільняють з посади їх керівників;

- визначають цілі, функції, організаційні форми, порядок діяльності та затверджують статuti створюваних ними підприємств, установ і організацій;

- встановлюють у порядку і в межах, визначених законодавством, тарифи щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності територіальної громади;

- приймають рішення в межах, визначених законодавством, про відчуження об'єктів комунальної власності;

- встановлюють для підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, розмір частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;

- контролюють ефективність і законність використання майна комунальних підприємств, установ і організацій міста в порядку, визначеному чинним законодавством.

З підприємствами, установами і організаціями, що перебувають у комунальній власності територіальної громади, органи і посадові особи міського самоврядування будують свої відносини на договірній та податковій засадах. При цьому органи і посадові особи міського самоврядування в межах своїх повноважень, визначених законодавством і цим Статутом, можуть приймати наступні рішення щодо:

- надання фінансової допомоги, а також пільг на податки, які надходять до міського бюджету, для підприємств, установ і організацій, діяльність яких має важливе значення для соціально-економічного і культурного розвитку міста;

- встановлення відповідно до чинного законодавства норм та правил ведення ними господарської діяльності з питань, що стосуються екологічної безпеки, соціально-економічного і культурного розвитку міста;

- залучення підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку міста;

- розміщення замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади;

- залучення підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності територіальної громади міста, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку;

- залучення підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії і промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування.

Органи міського самоврядування мають право брати на розгляд і інші питання, віднесені до питань місцевого значення законодавством України.

Розділ II. СИСТЕМА МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ГЛАВА 2.1. Загальні засади формування і функціонування системи самоврядування сільської територіальної громади

Стаття 2.1.1. Система самоврядування територіальної громади міста визначається Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Система міського самоврядування включає:

- територіальну громаду міста - первинний суб'єкт міського самоврядування, яка може безпосередньо вирішувати будь-яке питання, віднесені Конституцією та законами України до відання міського самоврядування;

- міську раду - представницький орган міського самоврядування;

- міського голову;

- виконавчі органи міської ради;

- органи самоорганізації населення.

Стаття 2.1.2. Розмежування повноважень між елементами системи міського самоврядування здійснюється відповідно до чинного законодавства України.

ГЛАВА 2.2. Територіальна громада міста

Стаття 2.2.1. Територіальну громаду міста утворюють жителі міста.

Стаття 2.2.2. Реєстрація актів громадського стану. Документи реєстрації передаються у виконавчий комітет міської ради у порядку та строки, визначені чинним законодавством.

Стаття 2.2.3. Право на участь у здійсненні міського самоврядування в повному обсязі здійснюють члени територіальної громади міста - громадяни України, які досягли 18-річного віку та не визнані судом недієздатними. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуються іншими передбаченими Конституцією і законами України та цим Статутом правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Стаття 2.2.4. Особам, які мають видатні заслуги перед територіальною громадою міста та зробили суттєвий внесок в соціально-економічний та культурний розвиток міста, за рішенням ради може бути присвоєно звання "Почесний громадянин міста".

Звання почесного громадянина міста присвоюється незалежно від громадянства особи та місця її проживання. Підстави та порядок присвоєння почесного громадянина міста, його статус визначаються Положенням про почесне громадянство міста, яке затверджується рішенням міської ради.

Міська рада може заснувати відзнаки, якими нагороджуються жителі міста, інші громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які мають значні заслуги перед містом та зробили суттєвий внесок у соціально-економічний та культурний розвиток міста.

Перелік відзнак, підстави і порядок нагородження ними, а також статус осіб, нагороджених цими відзнаками, встановлюються Положенням про відзнаки міста, яке затверджується рішенням міської ради.

Стаття 2.2.5. Жителі міста здійснюють своє право на місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

Стаття 2.2.6. Право жителів міста брати участь у здійсненні місцевого самоврядування може бути реалізовано в таких формах:

- місцевий референдум;
- вибори депутатів міської ради, депутатів обласної ради та сільського (селищного) голови;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- колективні та індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- громадські слухання;
- місцеві ініціативи;
- участь у роботі органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та робота на виборних посадах місцевого самоврядування.

Стаття 2.2.7. Вищими формами безпосереднього здійснення територіальною громадою міста місцевого самоврядування є місцевий референдум і місцеві вибори.

ГЛАВА 2.3. Місцевий референдум

Стаття 2.3.1. Місцевий референдум - це прийняття рішення з питань, віднесених Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого волевиявлення жителів міста, які мають право голосу.

Жителі міста беруть участь у місцевих референдумах.

Місцевий референдум проводиться з метою безпосереднього вирішення територіальною громадою важливих питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади, а також питання затвердження міського бюджету та встановлення місцевих податків.

Питання, які не віднесені чинним законодавством до відання місцевого самоврядування, але мають важливе значення для територіальної громади, соціально-економічного та культурного розвитку міста, можуть бути винесені на місцевий консультативний референдум, наслідки якого не мають обов'язкового характеру.

Стаття 2.3.2. Участь у місцевому референдумі є вільною. Ніхто і ні в якій формі не може бути примушений до участі в місцевому референдумі.

Стаття 2.3.3. Рішення про проведення місцевого референдуму приймає міська рада на вимогу депутатів міської ради.

Місцевий референдум за місцевою ініціативою проводиться на вимогу не менш як 10% жителів міста, які постійно проживають на даній території і мають право голосу.

Стаття 2.3.4. Порядок підготовки та проведення місцевого референдуму визначається законом.

Стаття 2.3.5. Рішення місцевого референдуму вважається прийнятним, якщо за нього проголосувало понад половина жителів міста, які взяли участь у голосуванні.

Рішення місцевого референдуму не потребує затвердження будь-яким органом чи посадовою особою місцевого самоврядування або державної влади.

Рішення місцевого референдуму та результати голосування публікуються комісією з проведення місцевого референдуму протягом десяти днів після його проведення.

Рішення місцевого референдуму набувають чинності з моменту опублікування.

Про результати голосування на консультативному місцевому референдумі міський голова у десятиденний термін інформує органи і посадових осіб, до відання яких віднесені питання, що були предметом консультативного референдуму.

ГЛАВА 2.4. Місцеві вибори

Стаття 2.4.1. Місцеві вибори - це обрання депутатів міської ради та міського голови шляхом голосування жителів міста, які мають право голосу.

Шляхом місцевих виборів можуть заміщуватися інші посади міського самоврядування, якщо це передбачено чинним законодавством України.

Стаття 2.4.2. Місцеві вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Ніхто не може бути примушений до участі у місцевих виборах.

Стаття 2.4.3. Порядок призначення і проведення місцевих виборів та встановлення результатів голосування визначається законами України.

ГЛАВА 2.5. Загальні збори громадян за місцем проживання

Стаття 2.5.1. Загальні збори громадян за місцем проживання скликаються за будинками, вулицями, кварталами, житловими комплексами, мікрорайонами міста або іншими внутрішньоміськими територіальними утвореннями з метою:

- обговорення питань загальноміського (загальноселищного) значення;
- обговорення питань, віднесених до відання місцевих органів самоврядування, які мають важливе значення для відповідних жителів, та подання пропозицій з цих питань;
- створення органів самоорганізації населення;
- заслуховування повідомлень та звітів про роботу органів і посадових осіб міського самоврядування, органів самоорганізації населення;
- прийняття рішень про участь на громадських засадах жителів міста в роботах з благоустрою, у сприянні охороні громадського порядку, збереженню житлового фонду, пам'яток історії і культури, наданні допомоги соціально незахищеним членам громади;
- прийняття рішення про запровадження місцевих зборів на засадах добровільного самооподаткування;
- прийняття рішення про добровільні внески та пожертви відповідних жителів міста на громадські потреби;
- вирішення інших питань місцевого значення відповідно до чинного законодавства.

Стаття 2.5.2. У великих внутрішньоміських територіальних громадах (у межах мікрорайонів), де неможливо провести загальні збори громадян, за рішенням виконавчого комітету ради або відповідного органу самоорганізації населення для обговорення і вирішення питань, передбачених законодавством та цим Статутом, скликаються збори представників відповідних жителів міста.

Норми представництва на ці збори встановлюються органом, який їх скликає.

Стаття 2.5.3. У роботі загальних зборів громадян мають право брати участь жителі міста, які мають право голосу на місцевих виборах та проживають на відповідній території (будинки, вулиця, квартал, житловий комплекс, мікрорайон).

У роботі загальних зборів з правом дорадчого голосу можуть брати участь народні депутати України, міський голова, депутати міської ради, посадові особи органів міського самовряду-

вання, представники органів державної влади, об'єднань громадян та підприємств.

Стаття 2.5.4. Загальні збори громадян скликаються міським головою за власною ініціативою або з ініціативи депутатів міської ради, виконавчого комітету чи відповідного органу самоорганізації населення.

Загальні збори громадян можуть також скликатись міським головою за пропозицією не менш як однієї третини від загальної кількості відповідних жителів, що мають право голосу на місцевих виборах. Розпорядження міського голови про скликання загальних зборів громадян оприлюднюється не пізніше як за 7 днів до їх проведення із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на їх обговорення.

Стаття 2.5.5. Загальні збори громадян є правомочними за умов присутності на них не менше від половини відповідних жителів міста.

Загальні збори громадян проводить міський голова або керівник відповідного органу самоорганізації населення чи особа, визначена міським головою.

Для ведення протоколу загальних зборів громадян обирається секретар зборів.

Порядок денний загальних зборів затверджується загальними зборами за пропозицією міського голови. Міський голова, міська рада та її виконавчі органи, відповідний орган самоорганізації населення сприяють підготовці і проведенню загальних зборів громадян, надають їх учасникам необхідні приміщення, матеріально-технічні засоби, інформаційні та довідкові матеріали.

Стаття 2.5.6. Під час проведення загальних зборів громадян складається протокол, який підписується головою і секретарем загальних зборів громадян.

До протоколу загальних зборів громадян додається список їх учасників із зазначенням місця їх проживання.

Стаття 2.5.7. Загальні збори громадян з розглянутих питань приймають рішення.

Рішення загальних зборів громадян приймаються відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів від кількості присутніх на них громадян, які проживають на відповідній території, та підписується головою і секретарем загальних зборів громадян.

Стаття 2.5.8. Рішення загальних зборів громадян є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення і враховуються органами міського самоврядування.

Рішення зборів, прийняті з питань, що мають важливе значення для територіальної громади міста з питань, віднесених до компетенції органів державної влади або органів міського самоврядування, мають рекомендаційний характер.

ГЛАВА 2.6. Колективні та індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб міського самоврядування

Стаття 2.6.1. Жителі міста незалежно від їх віку та громадянства мають право направляти колективні або індивідуальні звернення до органів і посадових осіб міського самоврядування.

Жителі міста мають право особисто звертатися до органів міського самоврядування, органів самоорганізації населення та до їх посадових і службових осіб з питань, віднесених до відання міського самоврядування.

Стаття 2.6.2. Колективні звернення, підписані більш як п'ятдесятьма жителями міста, розглядаються органами і посадовими особами міського самоврядування, до яких вони надійшли у невідкладному порядку. Інформація про колективні звернення, підписані більш як п'ятьмастами жителями міста, негайно передається до міської ради (в разі, якщо вони надійшли до органів або посадових осіб міського самоврядування).

Колективні звернення жителів міста можуть мати на меті:

- внесення до міської ради, міського голови, виконавчого комітету міської ради конкретних пропозицій з питань соціально-економічного та культурного розвитку міста чи окремих міських територій;

- аналіз роботи міського голови, міської ради, виконавчих органів у цілому або заслуховування звітів про виконання окремих завдань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком міста чи окремих територій, станом довкілля, громадської безпеки, охорони громадського порядку, з інших питань, віднесених чинним законодавством України до відання місцевого самоврядування;

- порушення питання про утворення, реорганізацію або ліквідацію органів самоорганізації населення;

- порушення питання про недовіру посадовій особі органу міського самоврядування.

ГЛАВА 2.7. Громадські слухання

Стаття 2.7.1. Жителі міста мають право брати участь у громадських слуханнях, тобто зустрічатися з депутатами міської ради та посадовими особами міського самоврядування, під час яких заслуховується інформація про виконання ними службових обов'язків або окремих доручень чи про вирішення окремих питань, які зачіпають інтереси міської громади, жителів міста, порушуються питання та вносяться пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання міського самоврядування.

Метою громадських слухань є здійснення контролю за роботою депутатів міської ради та посадових осіб органів міського самоврядування.

Стаття 2.7.2. Громадські слухання можуть проводитися з ініціативи міського голови, міської ради або її постійної комісії, органів самоорганізації населення та з ініціативи жителів міста.

Громадські слухання з ініціативи жителів міста можуть проводитися за наявності колективного звернення з відповідною вимогою, яке підписане не менш як п'ятьмастами жителями міста.

Громадські слухання скликаються міським головою.

Стаття 2.7.3. На громадські слухання запрошуються посадові особи місцевого самоврядування, депутати міської ради, керівники органів самоорганізації населення, представники міських осередків політичних партій та громадських організацій, керівники підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з питанням, що обговорюється.

Стаття 2.7.4. На громадських слуханнях:

- заслуховуються доповіді та інформації про роботу міського голови, міської ради, постійних комісій міської ради, окремих депутатів, виконавчих органів міської ради та їх посадових осіб, органів самоорганізації населення;

- обговорюються проекти рішень міської ради та її виконавчого комітету з метою внесення пропозицій щодо питань місцевого значення, що віднесені до відання місцевого самоврядування;

- порушуються питання та вносяться пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Стаття 2.7.5. Підготовку громадських слухань забезпечує виконавчий комітет міської ради.

Стаття 2.7.6. Про час і місце проведення та питання, які виносяться на громадські слухання, жителі міста сповіщаються секретарем міської ради не пізніше як за 10 днів до їх проведення.

Стаття 2.7.7. Проведення громадських слухань організує секретар міської ради або голова постійної комісії, до відання якої входять питання, що винесені на громадські слухання.

Стаття 2.7.8. На громадських слуханнях ведеться протокол, в якому зазначаються дата і місце проведення слухань, загальна кількість присутніх, питання, що обговорюються, зміст виступів та внесені пропозиції.

До протоколу може додаватися інформація або звіт особи, яка запрошена на слухання. Веде протокол працівник виконавчого комітету міської ради. Протокол громадського слухання підписується особою, яка здійснило його проведення, та особою, яка веде протокол, і передається міському голові.

Стаття 2.7.9. Пропозиції вважаються внесеними за результатами громадського слухання, якщо за них проголосувало понад половина жителів міста, які взяли в них участь.

Про результати громадського слухання секретар міської ради інформує жителів міста в десятиденний строк.

ГЛАВА 2.8. Місцеві ініціативи

Стаття 2.8.1. Члени територіальної громади міста мають право ініціювати розгляд міською радою (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного Конституцією і законами України до відання міського самоврядування. Місцева ініціатива передбачає внесення до міської ради проекту нормативно-правового акта з питань, віднесених до її відання.

Стаття 2.8.2. Суб'єктами права місцевої ініціативи може бути ініціативна група членів територіальної громади міста чисельністю не менше ніж 20 осіб. Проекти нормативно-правових актів, внесених в порядку місцевої ініціативи, які підтримані підписами не менш як десяти відсотків жителів міста, які мають право голосу на місцевих виборах, підлягають оприлюдненню і першочерговому розгляду на сесії міської ради.

Стаття 2.8.3. Розгляд питання, внесеного в порядку місцевої ініціативи, здійснюється на відкритому пленарному засіданні міської ради з обов'язковою участю членів ініціативної групи.

Стаття 2.8.4. Рішення, прийняті міською радою з питань, внесених в порядку місцевої ініціативи, підлягають обов'язковому оприлюдненню в порядку, встановленому міською радою.

ГЛАВА 2.9. Участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування

Стаття 2.9.1. Жителі міста мають право бути присутніми на відкритих засіданнях міської ради.

Особи, що виявили бажання відвідати сесію міської ради, повинні не пізніше як за день до її відкриття подати відповідну заяву на ім'я секретаря ради, на якого покладається обов'язок організувати такі відвідування.

У разі неможливості забезпечити відвідування сесії міської ради жителями міста з організаційних та технічних причин секретар ради має забезпечити її трансляцію по міській радіомережі.

Відмова жителям міст у відвіданні сесії міської ради, яка не пов'язана з організаційними чи технічними причинами, має бути оформлена у письмовій формі.

Жителі міста мають право без будь-яких обмежень бути присутніми і виступати на громадських слуханнях у зв'язку з розробкою проектів міського бюджету та програм соціально-економічного і культурного розвитку, проектів рішень ради з питань, які становлять суттєвий громадський інтерес.

При обговоренні питань, що винесені на громадські слухання, жителям міста має бути забезпечена можливість вільно висловлювати свою позицію і вносити пропозиції.

Стаття 2.9.2. Жителі міста мають право брати участь у засіданнях виконавчого комітету при розгляді питань, пов'язаних із реалізацією їх конституційних прав, забезпечення яких віднесено до відання місцевого самоврядування.

Жителі міста мають право брати участь у засіданнях відповідного органу самоорганізації населення.

Стаття 2.9.3. Жителям міста, які мають право голосу, гарантується право бути обраними на посади в системі міського самоврядування, які визначені чинним законодавством як виборні, на рівних підставах.

ГЛАВА 2.10. Інші форми участі жителів міста у здійсненні міського самоврядування

Стаття 2.10.1. Перелік форм участі жителів міста у здійсненні місцевого самоврядування, визначений цим Статутом, не є вичерпним.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування сприяють становленню нових форм участі жителів міста у здійсненні міського самоврядування.

Стаття 2.10.2. Крім передбачених главами 2.3-2.9 цього Статуту, можуть бути використані такі форми участі жителів міста у здійсненні місцевого самоврядування:

- громадське обговорення проектів актів міської ради та інших органів місцевого самоврядування. Підлягають оприлюдненню з метою проведення громадського обговорення проекти планів економічного і соціального розвитку міста, міського бюджету, цільових програм розвитку міста;

- членство в комісіях, які утворюються на громадських засадах при органах і посадових особах місцевого самоврядування;

- участь у роботі фахових комітетів, що створюються за рішенням виконавчого комітету міської ради з числа фахівців, які працюють у системі міського самоврядування або діяльність яких пов'язана з наданням громадських послуг членам територіальної громади, з метою їх залучення до розробки і реалізації проектів, що передбачають підвищення якості надання таких послуг. Положення про ці фахові комітети затверджуються виконавчим комітетом міської ради;

- участь у роботі громадських рад, що утворюються при міській раді з метою вивчення потреб окремих категорій жителів міста та існуючої практики надання їм соціальних послуг у системі міського самоврядування, залучення їх до здійснення міського самоврядування. Положення про ці ради розробляється виконавчим комітетом міської ради та затверджується рішенням міської ради;

- участь у проведенні громадських експертиз проектів рішень міської ради з питань, що мають суттєве значення для територіальної громади, визначають основні напрями соціально-економічного та культурного розвитку міста;

- участь у масових акціях, метою проведення яких є привернення уваги органів і посадових осіб місцевого самоврядування до актуальних проблем загальноміського значення або проблем соціального забезпечення жителів міста, охорони навколишнього

середовища, підтримання громадської безпеки тощо, які вимагають негайного вирішення;

- робота в органах самоорганізації населення;
- виконання на громадських засадах робіт з благоустрою території міста, надання послуг соціально незахищеним жителям міста;
- надання матеріальної і фінансової допомоги міському самоврядуванню у формі добровільних пожертв, внесків до фондів, що утворюються органами місцевого самоврядування з метою надання допомоги соціально незахищеним жителям міста або з метою сприяння культурному і духовному розвитку, підтриманню в належному стані пам'яток історії, культури і архітектури, природних пам'яток.

Розділ III. ОРГАНИ І ПОСАДОВІ ОСОБИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ГЛАВА 3.1. Загальні засади побудови системи органів міського самоврядування

Стаття 3.1.1. Система органів та посадових осіб міського самоврядування включає:

- представницький орган місцевого самоврядування - міську раду;
- міського голову;
- виконавчі органи міського самоврядування - виконавчий комітет, відділи та управління.

Стаття 3.1.2. Міський голова, міська рада та її виконавчий орган здійснюють свою діяльність щодо реалізації функцій міського самоврядування за дорученням територіальної громади, від її імені та в її інтересах.

Виконавчий комітет міської ради здійснює надані йому законодавством окремі повноваження органів виконавчої влади.

Стаття 3.1.3. Діяльність органів місцевого самоврядування базується на засадах законності, гласності, підконтрольності, підзвітності перед територіальною громадою, розмежування повноважень представницької та виконавчої гілок влади, забезпечення повноти здійснення функцій міського самоврядування та пріоритету інтересів жителів міста при їх здійсненні.

Розподіл повноважень між органами і посадовими особами міського самоврядування здійснюється згідно із законодавством і цим Статутом. Повноваження, які можуть передаватися, та порядок їх передачі визначаються законом.

ГЛАВА 3.2. Міська рада

Стаття 3.2.1. Міська рада є представницьким органом міського самоврядування - єдиним органом представницької влади територіальної громади міста.

Стаття 3.2.2. Міська рада формується шляхом вільних виборів, які проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Порядок призначення, організації і проведення виборів депутатів міської ради визначаються Конституцією, законами України та цим Статутом.

Стаття 3.2.3. Загальний склад міської ради встановлюється в межах, визначених законодавством, рішенням міської ради, яке приймається перед кожними черговими виборами депутатів міської ради.

Крім депутатів, до складу міської ради входить за посадою її голова.

Стаття 3.2.4. Депутат міської ради - особа, яка шляхом вільних виборів наділяється територіальною громадою міста повноваженнями представляти інтереси своїх виборців та здійснювати функції місцевого самоврядування, віднесені законодавством до відання міської ради.

Депутат міської ради здійснює свої повноваження, як правило, на громадських засадах. Міська рада може прийняти рішення щодо оплати роботи окремих депутатів, які займають у раді виборні посади на постійній основі. Грошова винагорода депутатів, які працюють у міській раді на постійній основі, виплачується з місцевого бюджету в розмірах, визначених рішенням ради.

Депутат міської ради не може мати іншого представницького мандату та займати виборні посади у системі місцевого самоврядування.

Депутат міської ради складає присягу такого змісту: "Вступаючи в права депутата _____ міської ради, зобов'язуюсь усіма своїми діями дбати про благо міста _____ та добробут його жителів, гідно представляти своїх виборців, обстоювати їх права і свободи. Присягаю додержуватися Конституції та законів України, Статуту територіальної громади міста, виконувати свої обов'язки в інтересах територіальної громади".

Повноваження депутатів міської ради припиняються одночасно із припиненням повноважень міської ради у випадках та у

порядку, передбачених законодавством. Повноваження депутата міської ради за рішенням ради припиняються достроково у разі:

- складення повноважень за особистою заявою;
- виїзду на постійне місце проживання за межі території міста;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього.

Стаття 3.2.5. Строк повноважень міської ради - чотири роки. Міська рада є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від встановленого радою складу.

Повноваження міської ради починаються з моменту офіційного повідомлення виборчою комісією про обрання необхідної кількості депутатів.

Повноваження міської ради припиняються в день офіційного оголошення територіальною виборчою комісією про обрання міської ради нового скликання.

Підстави і порядок дострокового припинення повноважень міської ради визначаються законодавством.

Стаття 3.2.6. Основною організаційною формою роботи міської ради є її сесія.

Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних та інших комісій. Сесія міської ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Порядок скликання чергових та позачергових сесій міської ради визначається законодавством.

На сесіях міська рада розглядає найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком питань, які відповідно до принципу поділу влад віднесені до відання міського голови і виконавчих органів міської ради.

Пропозиції до порядку денного сесії міської ради можуть вноситися міським головою, депутатами ради, постійними комісіями ради, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою обласної ради або загальними зборами громадян за місцем проживання.

Порядок підготовки і розгляду на сесіях міської ради питань порядку денного, а також розклад її пленарних засідань визначаються регламентом міської ради.

Сесії міської ради проводяться гласно і мають відкритий характер. На сесії мають право бути присутні жителі міста, представники засобів масової інформації, політичних партій і громадських організацій.

Міська рада має право у разі необхідності прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.

Рішення міської ради приймаються відкритим або таємним голосуванням.

Порядок і процедура прийняття рішень міською радою визначаються її регламентом.

Прийняті на сесії рішення міської ради підписуються міським головою.

Рішення міської ради нормативно-правового характеру підлягають офіційному оприлюдненню в десятиденний строк з моменту прийняття і набувають чинності з дня оприлюднення, якщо міською радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень в дію.

ГЛАВА 3.3. Постійні комісії міської ради

Стаття 3.3.1. Постійні комісії міської ради є постійно діючими органами, які обираються із числа депутатів ради на строк її повноважень для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, віднесених до відання ради та для здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчих органів.

До складу постійної комісії входять її голова, члени комісії і секретар.

Перелік постійних комісій та їх персональний склад визначаються новообраною міською радою на першій сесії.

Постійні комісії за дорученням міської ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного розвитку міста, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського та соціально-культурного будівництва, інші питання, які виносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки із цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями.

Постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження міською радою, готують висновки із цих питань.

Постійні комісії за дорученням міської ради, секретаря ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету органів, підприємств, організацій і установ комунальної власності, подають за результа-

тами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках - на розгляд ради, здійснюють контроль за виконанням рішень ради.

Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, мають право отримувати від керівників органів підприємств, установ і організацій, зазначених у частині шостій цієї статті, необхідні матеріали і документи (крім документів, порядок ознайомлення з якими регламентується законодавством).

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, організаціями, установами, а також громадянами, організовує роботу з реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

Засідання постійної комісії скликається в разі потреби й воно є правомочним, якщо на ньому присутні не менш як половина від загального складу комісії.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності - заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписуються головою і секретарем комісії.

Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами і організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи має бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Постійна комісія для розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативою комісій, а також за дорученням ради, її голови, секретаря ради розглядатися комісіями на спільних засіданнях.

Постійні комісії є підзвітними та відповідальними перед міською радою. Перелік, функціональна спрямованість і порядок

організації роботи постійних комісій визначаються регламентом міської ради та Положенням про постійні комісії, що затверджуються радою.

З метою підготовки і попереднього розгляду окремих питань, які мають важливе значення для соціально-економічного і культурного розвитку міста, міська рада утворює тимчасові комісії, які здійснюють повноваження, передбачені цим Статутом для постійних комісій.

Стаття 3.3.2. Депутати міської ради можуть об'єднуватися у депутатські групи, фракції, клуби та інші добровільні депутатські об'єднання, які утворюються на постійній чи тимчасовій основі.

Порядок утворення та реєстрації депутатських об'єднань, їх повноваження визначаються регламентом міської ради.

Стаття 3.3.3. Посадовою особою міської ради, яка відповідає за організацію її роботи, є секретар ради.

Секретар ради обирається міською радою за пропозицією міського голови із числа її депутатів на строк повноважень ради таємним голосуванням більшістю голосів від загального складу ради. Секретар ради працює в раді на постійній основі, не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, займатися підприємницькою діяльністю.

ГЛАВА 3.4. Міський голова

Стаття 3.4.1. Міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста. Міський голова за посадою очолює виконавчий комітет міської ради та головує на засіданнях міської ради.

Міський голова обирається жителями міста, які мають право голосу, строком на чотири роки шляхом вільних виборів на основі загального, прямого, рівного виборчого права при таємному голосуванні.

Міським головою може бути обраний будь-який житель міста, який має право голосу.

Порядок обрання міського голови визначається законодавством.

Стаття 3.4.2. Повноваження міського голови починаються з моменту оголошення виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи.

Міський голова складає на пленарному засіданні міської ради присягу такого змісту: "Я (ім'я та прізвище), волею територіальної громади міста _____ обраний міським головою, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність народу України, усіма своїми справами дбати про благо міста і добробут його мешканців, відстоювати права, свободу і законні інтереси громадян, підносити авторитет міста _____ як у державі, так і за її межами".

Якщо вибори міського голови проведені одночасно з виборами депутатів, то присяга складається ним на першому пленарному засіданні новообраної ради після складання присяги депутатами ради.

Стаття 3.4.3. Міський голова:

- організаціїно забезпечує в межах наданих законом повноважень органам виконавчої влади на відповідній території дотримання чинного законодавства;

- організовує роботу міської ради та її виконавчого комітету;

- підписує рішення ради та її виконавчого комітету;

- вносить на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду секретаря ради;

- вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету міської ради;

- вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету;

- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;

- забезпечує підготовку до розгляду проектів програм соціально-економічного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її повноважень, оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;

- призначає на посади та звільняє з посад керівників підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади;

- скликає загальні збори громадян за місцем проживання;

- забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, міської ради, її виконавчого комітету;

- є розпорядником бюджетних коштів спеціальних фондів місцевих бюджетів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;

- представляє міську територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до чинного законодавства;

- звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, установ, підприємств та організацій, а також повноваження ради та органів;

- укладає від імені міської територіальної громади, ради її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства та подає їх на затвердження відповідної ради;

- веде особистий прийом громадян;

- забезпечує на території громади дотримання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;

- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до компетенції її виконавчих органів;

- видає розпорядження в межах своїх повноважень.

Стаття 3.4.4. Повноваження міського голови можуть бути припинені достроково на підставах і в порядку, передбачених законодавством.

Повноваження міського голови припиняються достроково територіальною громадою міста шляхом місцевого референдуму. Рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень міського голови приймається міською радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менш як однієї десятої частини жителів міста, що проживають на території територіальної громади міста і мають право голосу.

Повноваження міського голови вважаються достроково припиненими у випадках:

- його звернення з особистою заявою до міської ради про складення ним повноважень голови;

- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо голови;

- визнання його судом недієздатним, таким, що пропав безвісті або оголошення таким, що помер;

- припинення його громадянства;

- порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених законодавством;

- його смерті.

У разі дострокового припинення повноважень міського голови проводяться позачергові вибори міського голови в порядку, передбаченому законодавством.

При достроковому припиненні повноважень міського голови і до моменту вступу на посаду новообраного голови його обов'язки з організації роботи міської ради здійснює за рішенням ради секретар ради, а з організації роботи виконавчого комітету ради - заступник міського голови з виконавчої роботи.

Стаття 3.4.5. Міський голова в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Стаття 3.4.6. На міського голову поширюються повноваження та гарантії депутатів міської ради, передбачені законом про статус депутатів місцевих рад, якщо інше не встановлено законом.

Стаття 3.4.7. Міський голова може мати заступника з питань діяльності виконавчого органу ради.

Заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів призначається та звільняється з посади у порядку, визначеному чинним законодавством.

Розподіл обов'язків між заступником міського голови з питань діяльності виконавчих органів здійснюється головою та виконавчим комітетом міської ради.

ГЛАВА 3.5. Виконавчий комітет міської ради

Стаття 3.5.1. Виконавчий комітет міської ради є виконавчим і розпорядчим органом міського самоврядування, який утворюється міською радою на строк її повноважень.

Очолює виконавчий комітет міський голова. У разі відсутності міського голови або неможливості виконання ним своїх обов'язків організує роботу виконавчого комітету заступник міського голови з виконавчої роботи.

Виконавчий комітет є юридичною особою, має свою печатку та інші реквізити юридичної особи.

Стаття 3.5.2. Кількісний склад виконавчого комітету міської ради визначається радою, а персональний склад затверджується радою за пропозицією міського голови.

До складу виконавчого комітету не можуть бути включені депутати ради, крім секретаря ради.

Заступник міського голови з виконавчої роботи у разі можливості фінансування та секретар виконавчого комітету виконують свої обов'язки на постійній основі.

Члени виконавчого комітету виконують свої обов'язки, як правило, на громадських засадах. За рішенням міської ради окремі члени виконавчого комітету можуть працювати на постійній основі.

Стаття 3.5.3. Повноваження виконавчого комітету визначаються чинним законодавством та цим Статутом.

Стаття 3.5.4. Виконавчий комітет є підзвітним і підконтрольним міській раді, а з питань здійснення ним делегованих йому повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Звітує про роботу виконавчого комітету міський голова.

Міська рада з власної ініціативи або з ініціативи жителів міста може прийняти рішення про внесення змін до складу виконавчого комітету та про його розпуск. Ініціатива жителів міста про розпуск виконавчого комітету має бути підтримана не менш як десятою частиною жителів міста, які мають право голосу.

Підстави, на яких приймається рішення про розпуск виконавчого комітету, підлягають оприлюдненню в місцевих засобах масової інформації.

Стаття 3.5.5. Організаційною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які правомочні за умови присутності понад половини загального складу виконавчого комітету.

Засідання виконавчого комітету скликаються міським головою або заступником міського голови в разі відсутності міського голови чи неможливості виконання ним своїх обов'язків у міру необхідності, але не рідше, ніж один раз на місяць.

Стаття 3.5.6. Організаційно-технічне та інформаційне забезпечення роботи виконавчого комітету здійснює його керуючий справами (секретар), який призначається на посаду у порядку, визначеному чинним законодавством.

Стаття 3.5.7. Виконавчий комітет міської ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданнях більшістю голосів від його загального складу і підписуються міським головою.

Розділ IV. ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

ГЛАВА 4.1. Система та загальні засади організації і діяльності органів самоорганізації населення

Стаття 4.1.1. Органи самоорганізації населення утворюються на підставі рішення міської ради з ініціативи жителів міста.

Стаття 4.1.2. Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, закріплюється рішенням міської ради і має відповідати території проживання жителів міста, які утворили цей орган.

Стаття 4.1.3. Строк повноважень органів самоорганізації населення визначається жителями відповідних територій міста самостійно.

Стаття 4.1.4. Облік органів самоорганізації населення здійснюється виконавчим комітетом міської ради.

Стаття 4.1.5. Персональний склад органу самоорганізації населення визначається загальними зборами.

Стаття 4.1.6. Повноваження та порядок роботи органу самоорганізації населення визначається законом.

ГЛАВА 4.2. Порядок формування органів самоорганізації населення

Стаття 4.2.1. Рішення про утворення органу самоорганізації населення приймаються загальними зборами громадян, які проживають на відповідній території міста.

Стаття 4.2.2. Вибори органів самоорганізації населення проводяться на загальних зборах громадян, які проживають на відповідній території міста.

За рішенням виконавчого комітету, яке приймається за позицією жителів відповідної території міста, вибори органів самоорганізації населення можуть проводитися на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні по виборчих дільницях.

Стаття 4.2.3. За рішенням міської ради витрати, пов'язані з підготовкою та проведенням виборів органів самоорганізації населення, проводяться за рахунок міського бюджету.

Стаття 4.2.4. Голова органу самоорганізації населення обирається на засіданні органу або безпосередньо жителями відповідної території міста.

Стаття 4.2.5. Підготовка і проведення виборів органів самоорганізації населення здійснюються відкрито і гласно.

Результати виборів оприлюднюються в місцевих засобах масової інформації.

ГЛАВА 4.3. Здійснення повноважень органів самоорганізації населення

Стаття 4.3.1. Повноваження органів самоорганізації населення визначаються законом і передаються їм міською радою.

Стаття 4.3.2. Здійснення повноважень органами самоорганізації населення не повинно завдавати шкоди інтересам територіальної громади.

Органи самоорганізації населення та їх голови не можуть здійснювати повноваження міської ради.

Стаття 4.3.3. Органи самоорганізації населення самостійно здійснюють управління переданим їм майном і коштами відповідно до програми соціально-економічного та культурного розвитку певної міської території.

Стаття 4.3.4. Органи і посадові особи місцевого самоврядування надають допомогу органам самоорганізації населення у здійсненні ними своїх повноважень, забезпечують їх інформацією, приміщенням, засобами зв'язку в межах кошторису виконавчого комітету.

Розділ V. МАТЕРІАЛЬНІ ТА ФІНАНСОВІ ОСНОВИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ГЛАВА 5.1. Комунальна власність міста

Стаття 5.1.1. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування згідно з Конституцією України є рухоме і нерухоме майно, доходи міського бюджету, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальної громади міста), а також об'єкти спільної власності територіальних громад _____ області, що перебувають в управлінні _____ обласної ради.

Матеріальні та фінансові ресурси, що перебувають у комунальній власності міста, є надбанням територіальної громади і їх недоторканність захищається законодавством.

Стаття 5.1.2. До комунальної власності територіальної громади включається рухоме і нерухоме майно, зареєстроване у визначеному законодавством порядку. Перелік об'єктів комунальної власності територіальної громади визначається рішенням міської ради відповідно до законодавства.

До комунальної власності міста можуть належати:

- земля та інші природні ресурси;
- комунальні підприємства;
- банки, страхові товариства, пенсійні фонди, заклади і установи культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, соціального обслуговування та інше майно, що належить територіальній громаді міста;
- частки (паї) у майні підприємств;
- комунальний житловий та нежитловий фонди міста;
- доходи місцевого бюджету, позабюджетні, валютні та інші кошти та депозити (органів місцевого самоврядування) в банківських установах, цінні папери, інші передбачені чинним законодавством фінансові ресурси;
- нерухоме майно, що передається до комунальної власності територіальної громади за рішенням суду;
- інше рухоме і нерухоме майно, визначене чинним законодавством.

У комунальній власності територіальної громади перебувають об'єкти, що мають важливе загальноселищне значення для життєзабезпечення міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об'єктів міста (системи водо- і енергопостачання, інженерні комунікації, пам'ятки культури і архітектури, музеї, природні ландшафти тощо).

Перелік об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації, визначається рішенням міської ради.

Стаття 5.1.3. Суб'єктом права комунальної власності територіальної громади є міська рада.

Міська рада, виконавчий комітет та його відділи й управління від імені та в інтересах територіальної громади міста відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності територіальної громади.

Рішення про відчуження комунального майна приймає міська рада.

Стаття 5.1.4. Оперативне управління об'єктами комунальної власності територіальної громади міста здійснюють виконавчі органи міської ради, на які покладаються наступні функції:

- підготовка пропозицій на розгляд міської ради щодо прийняття об'єктів до комунальної власності міської ради;

- підготовка і передача на розгляд міської ради або її виконавчого комітету питань про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств і організацій, що перебувають у комунальній власності територіальної громади;

- надання згоди на здавання в оренду об'єктів комунальної власності територіальної громади міста;

- реалізація затвердженої рішенням міської ради програми приватизації комунального майна.

Стаття 5.1.5. Загальний контроль за використанням об'єктів комунальної власності здійснює міський голова. Міський голова раз на рік інформує міську раду про стан комунальної власності територіальної громади міста, реєстрацію, відчуження або придбання об'єктів комунальної власності.

ГЛАВА 5.2. Фінансова основа органів міського самоврядування

Стаття 5.2.1. Фінансова основа органів місцевого самоврядування складається із:

- коштів місцевого бюджету;

- коштів позабюджетних (цільових) фондів;

- коштів міської ради та виконавчого комітету;

- фінансово-кредитних ресурсів;

- страхових ресурсів;

- коштів підприємств, організацій і установ, що перебувають у комунальній власності територіальної громади;

- коштів валютних фондів;

- відповідної частки коштів підприємств, організацій і установ, створених за пайовою участю органів місцевого самоврядування;

- коштів, що отримані від розміщення міських позик і міських цінних паперів;

- коштів, що отримані від приватизації комунального майна міста;

- інших фінансових ресурсів, які передані місту згідно з чинним законодавством.

ГЛАВА 5.3. Міський бюджет

Стаття 5.3.1. Міська рада має власний бюджет, який розробляється, затверджується і виконується органами міського самоврядування самостійно, в межах її повноважень.

Будь-яке втручання в розробку, затвердження і виконання міського бюджету органів державної влади або органів місцевого самоврядування інших територіальних громад не допускається за винятком випадків, передбачених чинним законодавством.

Стаття 5.3.2. Міський бюджет міської ради складається з поточного бюджету і бюджету розвитку.

Стаття 5.3.3. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань і не належать до бюджету розвитку.

Стаття 5.3.4. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку міста, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших випадків, пов'язаних з розширеним відтворенням.

Стаття 5.3.5. В доходи місцевого бюджету зараховуються:

- місцеві податки, крім винятків, передбачених законодавством;
- надходження від закріплених законодавством окремих загальнодержавних податків або їх частини відповідно до нормативів, затверджених у встановленому законодавством порядку;
- фінансові ресурси (дотації, субсидії, субвенції та інші трансферти), передані міській раді з Державного бюджету безпосередньо або розподілені через обласний бюджет;
- фінансові ресурси, передані з Державного бюджету для здійснення визначених законодавством повноважень виконавчої ради;
- частина доходів від приватизації комунальної власності територіальної громади;
- надходження від місцевих позик і лотерей;
- надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що належать до комунальної власності територіальної громади міста;
- прибуток підприємств, що перебувають у комунальній власності територіальної громади міста (або частка прибутку, визначена рішенням міської ради);
- штрафи і відшкодування за екологічні збитки;
- інші кошти, отримані від господарської діяльності органів міського самоврядування.

У дохідній частині місцевого бюджету кошти, необхідні для здійснення самоврядних і наданих законодавством окремих повноважень органів виконавчої влади, виділяються окремо.

Міський бюджет має бути достатнім для виконання функцій міського самоврядування та наданих законодавством окремих повноважень органів виконавчої влади та забезпечення населення послугами не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб.

З метою збалансованості міського бюджету міська рада може встановлювати граничний розмір його дефіциту.

Стаття 5.3.6. Міська рада визначає порядок сплати місцевих податків і зборів, зокрема терміни сплати платежів, а також терміни подання звітів до податкової адміністрації.

Стаття 5.3.7. Видаткова частина міського бюджету окремо передбачає видатки поточного бюджету і видатки бюджету розвитку.

Видатки поточного бюджету окремо передбачають видатки, пов'язані з виконанням самоврядних повноважень, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Стаття 5.3.8. Доходи міського бюджету, отримані додатково при його виконанні, а також суми перевищення доходів над видатками, що утворилися внаслідок збільшення надходжень до бюджету або економії у видатках, вилученню не підлягають, крім випадків передбачених законодавством. Рішення про використання таких коштів приймається міською радою.

Міська рада може приймати рішення щодо вкладання вільних коштів (отриманих способами, передбаченими частиною першою цієї статті) в акції, цінні папери тощо.

Стаття 5.3.9. Місцевий бюджет повинен передбачати резервний фонд, який використовується міським головою без попереднього погодження із міською радою для фінансування непередбачених видатків, в установленому порядку.

Видатки резервного фонду включаються до звіту про виконання міського бюджету.

Стаття 5.3.10. Контроль за виконанням бюджету здійснює міська рада. Контроль за використанням коштів міського бюджету відповідними підприємствами, організаціями і установами здійснює виконавчий комітет.

Стаття 5.3.11. Територіальна громада міста прагне до збалансованості та бездефіцитності міського бюджету, залучення до-

даткових джерел надходжень, раціонального та контрольованого витрачання бюджетних коштів.

Стаття 5.3.12. Міський бюджет, зміни до нього, а також звіти про його виконання підлягають оприлюдненню в засобах інформації.

ГЛАВА 5.4. Позабюджетні (цільові) і валютні фонди

Стаття 5.4.1. Міська рада може утворювати позабюджетні (цільові) і валютні фонди та визначати порядок використання коштів цих фондів відповідно до законодавства.

Порядок формування та використання коштів позабюджетних (цільових) і валютних фондів визначається відповідними положеннями, які затверджуються рішенням міської ради.

Стаття 5.4.2. До позабюджетних (цільових) фондів рішенням міської ради можуть включатися:

- додаткові доходи та зекономлені кошти, отримані в результаті успішного виконання певних організаційних заходів щодо розв'язання соціально-економічних проблем міської територіальної громади;

- добровільні внески та пожертви фізичних і юридичних осіб;

- доходи від випуску місцевих позик та проведення місцевих аукціонів та грошово-речових лотерей;

- доходи від розпродажу майна ліквідованих підприємств комунальної власності або здавання його в оренду;

- доходи від продажу населенню квартир та будинків із фонду комунальної власності;

- оплата за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності;

- штрафи, які сплачуються підприємствами за отримання необґрунтованого прибутку, в установленому порядку;

- штрафи за адміністративні правопорушення, що вчинені на території міської громади;

- частини штрафів та платежів за забруднення довкілля, нерациональне використання природних ресурсів або утилізацію відходів на території територіальної громади міста, а також інші платежі за порушення законодавств про охорону довкілля, санітарних норм і правил;

- інші надходження.

Стаття 5.4.3. Органи місцевого самоврядування отримані вищевказаним шляхом кошти розміщують на спеціальних рахунках установ банків України та витрачають їх на свій розсуд

відповідно до положень про ці кошти, що затверджуються міською радою.

Стаття 5.4.4. До валютних фондів можуть за рішенням міської ради включатися:

- добровільні й благодійні внески і пожертви фізичних і юридичних осіб в іноземній валюті та іноземними цінними паперами;
- доходи від власної зовнішньоекономічної діяльності;
- відрахування від прибутків в іноземній валюті підприємств, організацій та установ, що перебувають у комунальній власності територіальної громади;
- інші не заборонені чинним законодавством джерела.

Стаття 5.4.5. Порядок формування та використання валютних коштів місцевого самоврядування визначається положенням про ці кошти, яке затверджується відповідною місцевою владою. Кошти валютних фондів розміщують на спеціальних рахунках установ банків і вилученню не підлягають.

Стаття 5.4.6. Кошти позабюджетних (цільових) фондів перебувають на окремих банківських рахунках і не можуть бути вилучені. Вони використовуються міським головою у порядку, визначеному міською радою. Кошти валютних фондів використовуються виключно за рішенням міської ради.

Розділ VI. ГАРАНТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ГЛАВА 6.1. Відповідальність органів і посадових осіб міського самоврядування перед територіальною громадою

Стаття 6.1.1. Органи та посадові особи міського самоврядування є відповідальними, підконтрольними та підзвітними перед територіальною громадою про результати своєї роботи і надають жителям міста необхідну інформацію.

Стаття 6.1.2. Жителі міста мають право на отримання достовірної інформації щодо діяльності органів і посадових осіб міського самоврядування, яка може включати відомості про:

- структуру та чисельний склад органів міського самоврядування;
- компетенцію органів і посадових осіб міського самоврядування;
- призначення та звільнення посадових осіб органів міського самоврядування;

- зміст актів та інших документів, що приймаються в системі міського самоврядування;
- поточну діяльність та плани роботи органів і посадових осіб міського самоврядування;
- позицію цих органів і посадових осіб з найважливіших питань життя міста;
- іншу інформацію згідно із чинним законодавством. Порядок та періодичність надання цієї інформації, способи її оприлюднення визначаються міською радою та міським головою.

Стаття 6.1.3. Всі посадові особи міського самоврядування мають щомісяця проводити прийом жителів міста з особистих питань.

Стаття 6.1.4. Всі органи і посадові особи міського самоврядування зобов'язані сприяти забезпеченню додержання прав, законних інтересів об'єднань громадян, легалізованих згідно із чинним законодавством.

ГЛАВА 6.2. Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою, юридичними та фізичними особами

Стаття 6.2.1. Органи і посадові особи міського самоврядування несуть відповідальність перед державою у разі порушення ними Конституції України і чинного законодавства.

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб міського самоврядування здійснюється згідно із законодавством.

Стаття 6.2.2. Акти, прийняті в системі міського самоврядування, можуть зупинятися лише з мотивів їх невідповідності Конституції України чи законам України у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Стаття 6.2.3. Висновок суду про визнання невідповідності діяльності органів чи посадових осіб міського самоврядування Конституції України і чинному законодавству України може бути підставою для розгляду Верховною Радою України питання про призначення позачергових виборів відповідного органу чи посадової особи міського самоврядування.

Стаття 6.2.4. Шкода, завдана юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів міського самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів відповідного міського бюджету, а в результаті неправомір-

них рішень або дій або бездіяльності посадових осіб міського самоврядування - за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законодавством.

Спори про поновлення порушень прав юридичних і фізичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб міського самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Стаття 6.2.5. Органи та посадові особи міського самоврядування несуть відповідальність за виконання визначених законодавством повноважень органів виконавчої влади в порядку, встановленому законодавством.

ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

Згідно з п.2 ст.19 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України. Постановою Кабінету Міністрів України № 1150 від 27 липня 1998 р. "Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад" встановлено порядок державної реєстрації статутів, перелік документів, який необхідний для реєстрації статуту, визначено, які саме органи Міністерства юстиції відповідають за реєстрацію статутів та затверджено форму заяви, з якою необхідно звертатися для реєстрації статуту.

Постановою Кабінету Міністрів України № 738 від 25 травня 1998 р. "Про розміри плати за реєстрацію асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, статутів територіальних громад" визначено розмір плати за реєстрацію статуту територіальної громади.

Статут територіальної громади прийнято сесією міської ради _____ скликання. Дата _____.

Статут зареєстрований в Управлінні юстиції _____ області (свідоцтво № __ видане _____).
Дата _____.

Статут набирає чинності з дня його офіційної публікації. Статут публікується у вигляді окремої брошури.

Статут має найвищу юридичну силу щодо інших актів, що даються в системі міського самоврядування даної міської громади. Дія Статуту поширюється на всю територію міської громади.

Питання про відповідність окремих рішень і дій, що суперечать цьому Статуту, вирішуються в судовому порядку.

Зміни і доповнення до Статуту, які передбачають приведення його у відповідність зі змінами чинного законодавства, нових законів України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, вносяться до Статуту міською радою за поданням міського голови в двомісячний термін після набуття чинності цими актами (або в строки, визначені цими актами).

3.7. Комунальна власність міста та її особливості

Законодавчо встановлене право територіальної громади міста на економічну й управлінську самостійність неможливо реалізувати без наявності власного майнового комплексу, щодо якого місто має володіти інструментами ефективного управління.

Незважаючи на існування комунальної власності в Україні протягом більш як 15 років, багато аспектів (нормативно-правовий, науково-методичний, організаційний, фінансово-економічний та ін.) проблематики комунальної власності не мають остаточно визначення як на законодавчому рівні, так і в практиці міського самоврядування.

У ст. 142 Конституції України записано, що "матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах...", тобто матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування є комунальна власність, яка належить територіальній громаді [125].

Термін "комунальна власність" пов'язаний з поняттями "комуна", "комунальний", які впродовж усього існування вживались для означення адміністративно-територіального поділу й організації місцевого самоврядування в державі.

У багатьох країнах даний термін вживається поряд із терміном "муніципальна власність". При цьому комунальною є власність регіонів, областей та їх адміністративних районів, агломерацій та

округів тощо. Муніципальною називається власність територіальних громад населених пунктів - міст, селищ, сіл, районів у містах.

Таке вживання пояснюється, зокрема, походженням самих слів "комунальний" та "муніципальний": перше - від фр. "commune" - община, яке свого часу виникло від латинського слова "communis" - спільний. У нашому контексті "комунальний" означає людський колектив, який об'єднався для спільного життя на засадах спільного майна. Друге походить від латинського слова "municipium" (з двох слів "munus" - обов'язок, посада та "capere" - брати, одержувати). Навіть з походження слова випливає, що муніципалітет - це інституція, яка бере на себе відповідальність за справи територіальної громади. Саме так було в Стародавньому Римі, де "муніципією" називали місто з правом самоврядування.

Слід зазначити, що термін "муніципальна власність" відсутній у законодавчому полі України, тому його використання в системі міського управління та наукових виданнях не є коректним, що на практиці буває досить часто.

Питання визначення комунальної власності на сучасному етапі неможливо розкрити без розгляду процесу й особливостей її формування в Україні. У багатьох джерелах можна натрапити на чітко визначену кількість етапів формування цієї форми власності в Україні. Однак їх терміни та змістове наповнення є питанням дискусійним. Формування комунальної власності в Україні складається з таких етапів:

- виникнення її передумов;
- розмежування державної власності на загальнодержавну та комунальну;
- первинного формування складу її об'єктів;
- законодавчого закріплення реалізації права здійснення комунальної власності;
- реформування й оптимізації структури комунальної власності.

Передумовами виникнення комунальної форми власності є становлення нового змісту власності в Україні взагалі, трансформація суспільної власності в різні форми власності, пов'язана із докорінними перетвореннями в економіці, розвитком ринкових відносин.

Започаткування комунальної форми власності у законодавчому полі України одні дослідники відносять до грудня 1990 р., коли було прийнято Закон Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування", а інші - до 1991 р.,

коли було прийнято Закон України "Про власність" та вносилися зміни та доповнення до нього.

У Законі України "Про власність" (ст. 31) залежно від рівня усупільнення власність поділена на загальнодержавну (республіканську) власність та власність адміністративно-територіальних одиниць [53].

Визначальним для формування комунальної власності з точки зору рівноправності здійснення права власності став і Закон України "Про приватизацію державного майна" 1992 р., норми якого були поширені і на об'єкти комунальної власності.

Проте на практиці право комунальної власності в Україні фактично почало здійснюватися після прийняття постанови Кабінету Міністрів України "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)" [202]. На виконання цієї постанови та інших численних урядових рішень упродовж 15 років відбувається формування комунальної власності в Україні. На відміну від інших країн в Україні сформовано рівні комунальної власності: регіональний - обласний, районний, місцевий - міський, району в місті, сільський, селищний. Але цей процес не завершений, багато проблем залишається невирішеними, особливо на регіональному рівні.

Постанова Кабінету Міністрів України "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)" заходи з її реалізації є початковим етапом формування комунальної власності, на якому:

- були створені політичні, економічні й правові умови формування цієї власності;
- розроблені організаційно-нормативні, методичні, фінансові підходи до її формування;
- було затверджено нормативно-правовим шляхом перелік державного майна, яке передається у власність адміністративно-територіальних одиниць (окремим додатком до постанови);
- регламентовано порядок здійснення цієї передачі (міністерства і відомства України, органи, які уповноважені управляти державним майном, зобов'язано до 1 січня 1992 р. здійснити передачу державного майна, яке перебуває у їх віданні, до комунальної власності згідно із затвердженим переліком);

- здійснено фактичну передачу-приймання майна в комунальну власність.

Постановою було встановлено, що розмежування майна між власністю областей, міст Києва та Севастополя і власністю районів, міст обласного підпорядкування, районів міст Києва та Севастополя провадиться облвиконкомом, Київським і Севастопольським міськвиконкомом з участю виконкомів нижчестоящих рад народних депутатів; розмежування майна між власністю районів, міст обласного підпорядкування та власністю інших адміністративно-територіальних одиниць провадиться виконавчими комітетами районних і міських рад народних депутатів з участю виконкомів районних у містах, міських районного підпорядкування, селищних і сільських рад народних депутатів.

Законодавчо-правовим шляхом були також обґрунтовані джерела формування та поповнення комунальної власності. Головними джерелами формування комунальної власності були визнані перерозподіл державної власності та передача об'єктів загальнодержавної власності у власність адміністративно-територіальних одиниць, а також нормативно-правове оформлення права володіння майном, що раніше належало відповідній раді народних депутатів, створювалось чи купувалось за рахунок належних їй коштів.

Джерелом поповнення комунальної власності за пропозиціями рад були визначені продаж або безоплатна передача у власність місцевих органів влади підприємств, організацій, установ чи їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать іншим суб'єктам власності та мають важливе значення для соціально-економічного розвитку відповідної території. Іншим джерелом поповнення комунальної власності територій є майно, бюджетні та позабюджетні кошти, що перейшли законним шляхом у володіння адміністративно-територіальної одиниці, в тому числі через податкову систему, пожертвування, дарування та ін.

Об'єктами права комунальної власності могли бути також підприємства, організації, установи міста, що працюють на потреби регіону та його населення, збільшують доходи регіону та навіть за межами держави.

Хоча постановою був передбачений термін передачі (до 1 січня 1992 р.), на практиці це забрало набагато більше часу. Щодо деяких об'єктів (навіть з перелічених у додатках до зазначеної поста-

нови) до цього часу не повністю визначено їх правовий статус, оформлено у встановленому порядку необхідні акти. Цілком новий етап у процесі становлення комунальної власності в Україні розпочинається після прийняття в 1996 р. Конституції України.

По-перше, було сформовано конституційні основи існування комунальної власності в Україні. Стаття 142 (частина перша) Конституції України визначає суб'єкт права комунальної власності - територіальну громаду села, селища, міста, району у місті. Для задоволення своїх потреб громадяни можуть користуватися об'єктами права комунальної власності відповідно до закону (ст. 41 Конституції України) [125].

По-друге, змінено правовий статус комунальної власності, яка стала відокремленою від державної як юридично, так і економічно, тобто набула ознак самостійної форми власності. До цього комунальна власність була лише підвидом державної. В багатьох нормативно-правових актах, в статистичній звітності так і зазначалось: державна власність, у тому числі загальнодержавна та комунальна. Довгий час (і навіть сьогодні в деяких регіонах) засновані на комунальній власності підприємства називалися державно-комунальними підприємствами (ДКП).

По-третє, встановлено, що право комунальної власності захищається державою на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів: відповідно до ст. 13 Конституції України всі суб'єкти права власності рівні перед законом.

По-четверте, визначається термін "спільна комунальна власність". Відповідно до ст. 142 територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Наступним важливим кроком у формуванні комунальної власності стало прийняття в 1997 р. Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", який і на сьогодні є одним з базових законодавчих актів щодо комунальної власності. Цей закон:

- визначає право комунальної власності;
- більш детально регламентує особливості його реалізації;
- установлює підстави для набуття права комунальної власності;
- визначає об'єкт права комунальної власності;

- урегулює державні гарантії захисту права комунальної власності;
- окреслює права органів місцевого самоврядування щодо володіння, користування та розпорядження її об'єктами;
- визначає повноваження та функції органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів щодо управління цими об'єктами;
- установлює обмеження щодо раціонального і ефективного використання таких об'єктів [72].

Визначальними з точки зору формування та здійснення права комунальної власності в Україні є прикінцеві положення Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", подальше врегулювання правового режиму комунальної та спільної власності територіальних громад шляхом прийняття окремого законодавчого акта про комунальну власність, якого до цього часу не прийнято.

У березні 1998 р. приймається Закон України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності". Цей закон та низка урядових рішень 1998-1999 рр. деякі дослідники виділяють в окремий етап формування комунальної власності - обмеження (призупинення) безоплатної передачі державного майна [78]. Згідно зі ст. 7 Закону України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності" (зі змінами та доповненнями 2003 р. та 2005 р.) встановлюються умови безоплатної передачі об'єктів державної власності у комунальну. Їх коло вже обмежується переважно об'єктами соціального призначення і визначаються особливості такої передачі.

Слід зазначити, що передача об'єктів соціальної інфраструктури у формуванні комунальної власності взагалі посідає окреме місце. Основна її хвиля ознаменувалася не тільки безоплатною передачею державою таких об'єктів, а й масовою приватизацією та корпоратизацією державних підприємств у 1992-1998 рр. Цьому процесу притаманна певна невпорядкованість. Найбільше питань пов'язано з фінансуванням таких відомчих об'єктів, проведенням першого капітального ремонту, подальшою системою утримання тощо.

Тому, крім вищезгаданого Закону України, передача соціальних об'єктів врегулюється пакетом урядових нормативно-правових актів, зокрема указами Президента України "Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України", "Про прискорення передачі об'єктів соціальної інфраструктури права держав-

ної власності у комунальну власність", постановою Кабінету Міністрів України "Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури, які належать суб'єктам підприємницької діяльності" та ін.

Сучасний етап формування комунальної власності в Україні слід визначити як реформування комунальної власності. Його головним напрямом є оптимізація структури комунальної власності, яка відповідно до потреб територіальної громади досягається шляхом вжиття таких заходів, як:

- передача об'єктів державної власності в комунальну;
- передача об'єктів комунальної власності в державну;
- обмін об'єктами власності;
- приватизація та корпоратизація;
- передача часток акціонерних товариств у комунальну власність;
- створення господарських товариств за участю майна територіальної громади;
- передача об'єктів комунальної власності в приватне управління;
- інші.

На сучасному етапі однією з основних причин комплексу існування проблем у сфері ефективного функціонування інституту комунальної власності в Україні, створення реальної матеріально-економічної самостійності місцевого самоврядування є відсутність окремого законодавчого акта щодо комунальної власності.

Ухвалення закону про комунальну власність гальмується не тільки певними владними структурами, впливовими політиками, що захищають власні інтереси, а й через різні неусталені погляди на кількісний і якісний аспекти комунальної власності. Останні по-різному висвітлені в численних проектах закону, поданих на розгляд Верховної Ради України.

Навколо необхідності прийняття такого законодавчого акта розгорнута дискусія, в процесі якої висловлюються полярні думки: від беззаперечної впевненості щодо необхідності прийняття такого закону до повного його заперечення. Останнє обґрунтовується тим, що прийняття окремого закону начебто ставить комунальну власність у нерівні умови з іншими формами власності в Україні.

На нашу думку, такий законодавчий акт потрібний, зважаючи, по-перше, на специфічні особливості цієї форми власності, по-

друге, на соціально-економічні умови розвитку міст України, що склалися на сучасному етапі.

Основні характеристики комунальної власності. Суб'єктом права комунальної власності відповідно до чинного законодавства України є територіальна громада. На рівні міста - це територіальна громада міста, а також територіальна громада району в місті (в разі поділу міста на адміністративні райони). За законопроектом про внесення змін до Конституції України, попередньо схваленим Верховною Радою України 23 грудня 2005 р. № 3207-1, територіальна громада району в місті не є суб'єктом права комунальної власності. Територіальна громада набуває та здійснює права й обов'язки суб'єкта права власності безпосередньо, а також через відповідні органи місцевого самоврядування.

Об'єкт права комунальної власності - відокремлене майно, що перебуває у власності територіальної громади або у спільній власності двох чи більше територіальних громад.

Стаття 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" окреслює основні майнові елементи об'єкта права комунальної власності:

- рухоме майно;
- нерухоме майно;
- доходи місцевих бюджетів;
- інші кошти;
- земля;
- природні ресурси;
- підприємства, установи й організації, у тому числі банки, страхові товариства, пенсійні фонди;
- частка в майні підприємств, що належить органам місцевого самоврядування;
- житловий фонд;
- нежитлові приміщення;
- заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування;
- інше майно і майнові права, рухомі й нерухомі об'єкти, визначені як об'єкти права комунальної власності, та кошти, отримані від їх відчуження [72].

Важливим об'єктом комунальної власності міста є земельні ресурси. Згідно із ст. 80 Земельного кодексу України територіальна громада є суб'єктом права власності на землі комунальної влас-

ності і реалізує його безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

Здійснення права власності на землю територіальних громад врегульовується (крім інших нормативно-правових актів) ст. 83 Земельного кодексу України. Так, п. 2 цієї статті визначається, що у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, якщо на них розташовані об'єкти комунальної власності [106]. Крім того, цією ж статтею окреслюються джерела придбання земель у комунальну власність, випадки, коли землі комунальної власності не можуть передаватись у приватну власність, а також можливість об'єднувати на договірних засадах земельні ділянки комунальної власності для виконання спільних проектів.

Наявність комунальної форми власності на фінансові ресурси є необхідною передумовою економічної та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Фінансові ресурси як об'єкт комунальної власності мають важливе значення для здійснення самоврядних функцій на території міста.

Якщо суб'єкт та об'єкт комунальної власності на даному етапі законодавчо окреслені, то їй чіткого визначення немає. Зміст більшості існуючих визначень зводиться або до об'єкта права комунальної власності, або до його суб'єкта, що значно звужує її суть. Наведемо визначення за оприлюдненим проектом Закону України "Про комунальну власність": Комунальна власність - це власність територіальної громади села (чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр), селища, міста, району у місті, а також спільна власність двох або більше територіальних громад [223].

На рівні міста комунальна власність - це одна з форм власності, право користування, володіння і розпорядження якою належить територіальній громаді міста (або районам міста за наявності районного поділу), це - сукупність майнових комплексів та майнових прав, які мають забезпечувати соціально-економічні, громадські потреби населення міста та можуть приносити додаткові доходи місту.

Спільна власність територіальної громади може бути у двох формах:

- перша об'єднує ті об'єкти спільної власності громад, які необхідні для задоволення спільних потреб територіальних громад і перебувають в управлінні обласних і районних рад;

- друга виникає шляхом об'єднання територіальними громадами на договірних засадах об'єктів комунальної власності для виконання спільних проєктів, спільного фінансування, утримання та використання таких об'єктів.

Спільна власність територіальних громад може бути як без визначення часток територіальних громад (районна лікарня, обласна філармонія тощо), так і з визначенням частки кожної з них (будівництво нового підприємства, експлуатація гідроелектростанції та ін.).

Право комунальної власності - це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися та розпоряджатися на власний розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ст.1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") [72]. Таке визначення права комунальної власності розкриває не тільки економічний аспект цього поняття, а і юридичний - суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації права комунальної власності.

Підставами виникнення права комунальної власності є передача майна та майнових прав територіальним громадам державою, іншими суб'єктами права власності, а також створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Підставами припинення цього права є відчуження об'єктів права комунальної власності у встановленому законом порядку, руйнування об'єкта, звернення стягнення на об'єкт права комунальної власності за зобов'язаннями власника, інші підстави, передбачені законодавством.

Державні гарантії захисту права комунальної власності встановлені Конституцією України та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні":

- право комунальної власності захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів;

- об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Чинним законодавством сільським, селищним, міським, районним у місті радам надано право на внесення пропозицій про передачу або продаж у власність відповідних територіальних громад тих чи інших об'єктів державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення соціально-культурних і побутових потреб територіальних громад. Їм надано переважне право на придбання у комунальну власність споруд та інших об'єктів, розміщених на відповідній території.

Визначальні риси комунальної власності. Комунальна форма власності є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування. Комунальна форма власності, зокрема на нерухоме майно, землю, дає можливість отримувати додаткові доходи.

За своєю сутністю комунальна форма власності є так званою публічною корпоративно-колективною, тобто власністю, яка належить певному соціуму - територіальним спільнотам (комунам, общинам, громадам) в опосередкованій через відповідний орган місцевого самоврядування формі.

Управління комунальною власністю міста. Починаючи з 1992 р. на виконання постанови Кабінету Міністрів України "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)" в кожному місті міськими радами були ухвалені відповідні рішення про приймання майна та формування комунальної власності.

Формування відбувалось несистемно і необґрунтовано, в результаті чого до складу комунального майнового комплексу ввійшла велика кількість об'єктів, не потрібних для виконання функцій самоврядування міста, які неможливо утримувати за рахунок міського бюджету, таких, що за використовуваними у світовій практиці критеріями не відповідають змісту комунальної власності, або навпаки, не передавались об'єкти, необхідні для задоволення потреб територіальної громади та забезпечення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Паралельно з цим та відповідно до усіх проблем формується система управління комунальною власністю міста, яка досі є недосконалою та перебуває в процесі становлення.

Існуюча на сьогодні система управління комунальною власністю міста обумовлена: чинним законодавством; функціональни-

ми особливостями структури та складу її об'єктів; специфікою правового режиму комунальної власності.

Законодавчими засадами системи управління комунальною власністю на даному етапі є:

- Конституція України (ст. 143: територіальна громада міста безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування управляє майном, що є в комунальній власності; затверджує програми соціально-економічного розвитку міста і контролює їх виконання; утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, здійснює контроль за їх діяльністю; вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції);

- Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 29 "Повноваження щодо управління комунальною власністю" та ін.);

- Господарський кодекс України;

- Бюджетний кодекс України;

- пакет законодавчих актів, що врегульовують окремі питання, форми, повноваження, здійснення господарської діяльності тощо в системі управління комунальною власністю (господарська діяльність, приватизація, оренда, концесія, лізинг, фінансові питання, регіональне замовлення та багато інших).

Функціональні особливості структури комунальної власності полягають в тому, що склад її об'єктів: з одного боку, є основою виконання функцій органів місцевого самоврядування з надання комплексу громадських послуг на рівні, не нижчому за гарантований державою (соціальне завдання), а з другого - ці об'єкти мають ефективно функціонувати, створюючи економічну основу місцевого самоврядування.

Це зумовлює необхідність синергетичного підходу в системі управління комунальною власністю та при оцінці ефективності використання комунального майна.

Специфіка правового режиму комунальної власності визначається самим змістом цієї форми власності (корпоративно-колективна власність певного соціуму) і полягає у певних обмеженнях щодо здійснення права комунальної власності. Так, відповідно до чинного законодавства об'єкти права комунальної власності слід використовувати виключно з метою задоволення законних інтересів членів територіальних громад. Використання таких об'єктів з метою отримання прибутку дозволяється лише за умови підпорядкування таких цілей задоволенню інтересів членів терито-

ріальних громад. Майнові операції, які здійснюються з об'єктами комунальної власності, не повинні послаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг територіальній громаді. Вилучення у територіальній громаді і передання іншим суб'єктам права власності таких об'єктів може здійснюватися виключно на підставі відповідного рішення місцевої ради чи уповноваженого нею органу за винятком випадків, передбачених законодавством.

Складовими системи управління комунальною власністю є суб'єкти управління (хто), об'єкти управління (чим) та методи, механізми, технології управління (як). Слід розрізняти поняття "суб'єкт права комунальної власності", "суб'єкт господарювання" та "суб'єкт системи управління комунальною власністю".

До суб'єктів системи управління комунальною власністю в місті належать:

- територіальна громада міста (та/або районів міста) безпосередньо;
- міська (та/або районна) рада та їх виконавчі органи;
- міський голова і голови рад;
- міська (районна) державна адміністрація (з окремих питань);
- органи самоорганізації населення;
- комунальні унітарні підприємства;
- комунальні об'єднання (як проміжна ланка управління);
- інші фізичні та юридичні особи в разі передачі їм функцій управління у встановленому порядку.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції. Права та функції управління органів місцевого самоврядування щодо об'єктів комунальної власності встановлені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Господарським кодексом України і зводяться до таких, як:

- здійснення будь-яких майнових операцій, не заборонених законодавством;
- передача їх у постійне або тимчасове користування юридичним чи фізичним особам;
- здавання в оренду;
- продаж та купівля;

- застава;
- вирішення питання їх відчуження;
- визначення в угодах та договорах умови використання і фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування, оренду, концесію, лізинг.

Доцільність, порядок і умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються виключно відповідною радою.

Органи місцевого самоврядування (як і державні органи) не є суб'єктами господарювання. Їх господарська компетенція реалізується від імені відповідної комунальної установи (п. 1 ст. 8 Господарського кодексу України). Тому одним з основних суб'єктів системи управління є як унітарні комунальні підприємства, так і іншої організаційної форми.

Згідно зі ст. 78 Господарського кодексу України комунальне унітарне підприємство - це підприємство, яке утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління [30].

Майно комунального унітарного підприємства перебуває в комунальній власності та закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство).

Право господарського відання здійснюють комунальні підприємства, які володіють, користуються і розпоряджаються закріпленим за ними комунальним майном з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна, визначених органом місцевого самоврядування. Останній здійснює контроль за використанням та збереженням відповідного майна безпосередньо або через уповноважений ним орган, не втручаючись в оперативно-господарську діяльність підприємства.

Здійснюючи *право оперативного управління* закріпленим за ними майном, комунальні установи й організації володіють, користуються і розпоряджаються майном для здійснення некомерційної діяльності у межах, встановлених органом місцевого самоврядування. Останній здійснює контроль за використанням і збереженням переданого майна безпосередньо або через уповноважений ним орган і має право вилучати в організації надлишкове майно, а

також майно, що не використовується, та майно, яке використовується не за призначенням.

Статутний фонд комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно входить, до реєстрації його як суб'єкта господарювання. Мінімальний розмір статутного фонду такого підприємства встановлюється відповідною місцевою радою.

Комунальне унітарне підприємство очолює керівник, що призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органу. Найменування підприємства має містити слова комунальне підприємство та вказівку на орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого воно входить.

Відповідно до ст. 14 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Закону України "Про органи самоорганізації населення" створені територіальною громадою органи самоорганізації можуть наділятися відповідною радою частиною не тільки компетенції та фінансів, а й комунального майна. В цьому разі такі органи стають суб'єктами системи управління комунальною власністю.

Об'єктами системи управління комунальною власністю є всі об'єкти, що перебувають у складі комунальної власності.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 60) визначає склад комунальної власності за видами майна: рухоме майно, нерухоме майно, природні ресурси, підприємства, фінансові ресурси, земля тощо.

Традиційно розглядають галузевий склад комунальної власності: це переважно об'єкти житлово-комунального господарства та зовнішнього благоустрою, соціальної сфери (освіта, охорона здоров'я, культура та фізкультура, соціальне обслуговування), місцевої промисловості та будівництва тощо.

Однак з розвитком системи управління використовується функціональний підхід до визначення складу комунальної власності виходячи з функцій органів місцевого самоврядування, виконання яких зумовлює наявність та належне функціонування у складі майнового комплексу територіальної громади того чи іншого об'єкта.

При цьому до уваги береться не тільки сфера діяльності об'єкта (інфраструктура, виробництво, соціально-культурна сфе-

ра, торгівля та ін.), а і його організаційна форма (оренда, приватне управління, концесія тощо).

В окремих об'єкт управління все більше виокремлюються корпоративні права територіальної громади. Це права територіальної громади, яка має частку у статутному фонді (майні) господарського товариства, що включають правомочності на участь цієї територіальної громади в управлінні господарським товариством, отримання певної частки прибутку, дивідендів даного товариства та активів у разі ліквідації останнього відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами господарського товариства.

Управління корпоративними правами територіальних громад здійснюється згідно з положеннями ст. 168 Господарського кодексу України, якщо інше не встановлено законом. Від імені територіальних громад їх корпоративні права здійснюються відповідними радами й уповноваженими ними особами, які призначаються відповідною радою з числа працівників її виконавчого органу, або визначаються з числа бажаючих громадян та юридичних осіб за результатами проведення конкурсу. Порядок визначення уповноваженої особи й умов здійснення нею корпоративних прав територіальної громади встановлюється відповідною радою з урахуванням виду господарського товариства, сфери його діяльності, розміру частки майна, належного територіальній громаді у статутному фонді господарського товариства, та інших обставин.

Окреме місце в системі управління комунальною власністю належить об'єктам права комунальної власності виключно громадського користування. Це ті об'єкти, які виведені із товарно-грошового обігу і не можуть бути передані або відчужені на користь юридичних та фізичних осіб. Такі об'єкти визначаються кожною територіальною громадою, їх перелік (за законопроектом про комунальну власність) має міститись у статуті територіальної громади.

У системі методів управління, зважаючи на особливості об'єктів комунальної власності, мають раціонально поєднуватись нормативно-розпорядчі та суто економічні методи. Так, питання створення та реорганізації комунальних унітарних підприємств, приватизації, відчуження та інших об'єктів комунальної власності вирішується окремими нормативними актами. При передачі об'єктів комунальної власності у приватну власність (у будь-якій формі) управління ними здійснюється переважно за допомогою

економічних механізмів на основі партнерських взаємовідносин між міською владою та підприємницькими структурами.

Щодо технологій управління, то слід зазначити, що на об'єкти комунальної власності за законодавством поширюється приватизація, продаж, оренда, концесія, лізинг та інші форми передачі у приватне управління. Але кожна з вибраних технологій має на меті ефективне використання за умови підтримання рівня надання того чи іншого виду громадських послуг населенню.

Переважна більшість громадських послуг територіальній громаді надається за місцем проживання, до того ж у територіальній громаді будь-якого міста є чітко визначені економічні інтереси. Тому вона має бути рівноправним суб'єктом економічних відносин у державі, що досягається передусім шляхом реалізації права комунальної власності. Звідси впливає важливість доцільного й ефективного використання майна, власником якого вона є.

З формуванням комунального майнового комплексу з усіма відповідними майновими зобов'язаннями та майновими операціями міська влада виступає вже не тільки як адміністративний орган, що представляє інтереси територіальної громади, а і як партнер у здійсненні господарської діяльності. У цій сфері доцільним є застосування інституту "партнерства" між міською владою, бізнес-структурами та територіальною громадою з відповідними "правилами гри".

Майно, що перебуває у комунальній власності, є суттєвим ресурсом для розвитку цього інституту, особливо, якщо зважати на те, що сьогодні у багатьох селах, селищах та містах України комунальне майно становить значну частку наявних виробничих потужностей, будівель, споруд та приміщень.

Раціональне управління комунальним майном на основі усунення обмежень у доступі до ресурсів, мінімізації витрат для бізнесу, прозорості та конкурентності процедур розподілу майна дає змогу органам місцевого самоврядування як стимулювати розвиток підприємництва, так і максимізувати вигоди для територіальної громади від користування комунальним майном. Це є стимулюючою функцією управління комунальною власністю.

Підвищенню ефективності використання комунального майна та управління ним має сприяти розробка і затвердження місцевого нормативного документа щодо встановлення на території міста єдиного та прозорого порядку передачі майна територіальній гро-

мади міста у користування або управління суб'єктам підприємницької діяльності.

Встановлення і доступність такого порядку створює необхідні умови доступу приватних (недержавних) підприємств та організацій до комунального майна. В окремих містах такі документи є чинними, але у більшості регіонів це питання залишається відкритим.

Згідно із законами "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про оренду державного та комунального майна" органи місцевого самоврядування є суб'єктами орендних відносин, можуть виступати як орендодавцями, так і орендарями.

Особливо поширені орендні відносини у користуванні нежитловими приміщеннями об'єктів комунальної власності. Можливість одержати в оренду за прийнятною ціною приміщення має важливе значення як для суб'єкта підприємництва, який щойно розпочав діяльність, так і для підприємства, що вже працює і розширює свій бізнес.

При цьому для підприємця важливо мати інформацію про всі вільні приміщення для продажу чи оренди, бути впевненим у тому, що процедура купівлі чи взяття в оренду не буде тривалою та непрозорою, та, зрештою, не витратити зайвих коштів і часу на проходження самої процедури.

Порівняно новою формою, але ефективною з точки зору використання комунального майна і кращого задоволення громадських потреб, є концесія. Діяльність на умовах концесії здійснюється відповідно до Закону України "Про концесії", Господарського кодексу України (гл. 40) та пакета нормативно-правових актів з питань концесійної діяльності.

Концесія комунального майна - надання з метою задоволення громадських потреб органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння) за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань зі створення (будівництва) об'єкта концесії та (або) управління (експлуатації) ним майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [80].

Концесієдавцем у місті є відповідний орган, уповноважений радою на укладення концесійного договору. Ним здійснюється регулювання концесійної діяльності та контроль за її проведенням, передусім врахування інтересів територіальної громади міста і забезпечення законних прав та інтересів споживачів послуг (робіт, товарів), що надаються концесіонером.

У концесію можуть бути надані об'єкти права комунальної власності територіальної громади міста: цілісні майнові комплекси або їх системи, визначені відповідним органом місцевого самоврядування, об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, які можуть бути добудовані з метою їх використання для надання громадських послуг у сферах діяльності, встановлених відповідним органом місцевого самоврядування, спеціально збудовані об'єкти відповідно до умов концесійного договору для задоволення громадських потреб у сферах діяльності, визначених відповідним органом місцевого самоврядування, а також окремі види підприємницької діяльності, спеціально визначені відповідним органом місцевого самоврядування.

При цьому пріоритетними сферами господарської діяльності, об'єкти яких надаються в концесію, законодавство визнає житлово-експлуатаційну сферу та будівництво і реконструкцію житлового фонду, водопостачання та водовідведення, тепlopостачання споживачів, збирання й утилізацію сміття, транспортування і розподіл природного газу, виробництво та (або) транспортування електроенергії, надання послуг у сфері кабельного телебачення, послуг зв'язку і пошти, міського громадського транспорту, створення комунальних служб паркування автомобілів, використання об'єктів соціально-культурного призначення, громадське харчування, ритуальні послуги, тобто ті сфери діяльності, де більшість об'єктів перебуває саме в комунальній власності.

Вибір концесіонерів здійснюється переважно на конкурсній основі. Крім істотних умов договору концесії, визначених Законом України "Про концесії" та постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типового концесійного договору" від 12 квітня 2000 р. № 643, у концесійному договорі за згодою сторін можуть бути передбачені й інші умови, в тому числі і ті, що враховують особливості надання у концесію об'єктів окремих сфер господарської діяльності.

Упровадження концесійних відносин у місті забезпечує більш ефективне використання майна територіальної громади, залучення додаткових інвестицій та відповідне зменшення видатків бюджету на утримання і розвиток об'єктів комунальної власності, збільшення надходження до бюджету за рахунок концесійних платежів, вирішення певних господарських проблем, зокрема у житлово-комунальному господарстві, проблем стосовно об'єктів незавершеного будівництва та законсервованих об'єктів тощо. З точки зору дотримання інтересів територіальної громади важливе значення має те, що законодавством (зокрема ст.409 Господарського кодексу України) обумовлюється передбачення в концесійному договорі максимального використання в концесійній діяльності праці громадян України, в тому числі звільнених у зв'язку з ліквідацією комунального підприємства, майно якого передано в концесію.

Створення оптимального майнового комплексу територіальної громади - складний процес. Проблеми у сфері підвищення ефективності управління цим комплексом зводяться до таких:

- відсутність законодавчого акта про комунальну власність;
- недосконалість порядку реалізації права комунальної власності на землю та природні ресурси;
- невизначеність особливостей здійснення права комунальної власності, зокрема спільної власності територіальних громад;
- нерегульованість міжбюджетних відносин розмежування фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування, невиключеність втручання держави в процес формування доходів територіальних громад;
- незавершеність передачі низки відомчих об'єктів до комунальної власності (передусім житлового фонду, об'єктів соціальної інфраструктури), тобто на сьогодні в окремих містах не завершено навіть первинне формування комунальної власності;
- недосконалість системи управління комунальним майном, відсутність методик оцінки ефективності його використання;
- необхідність оптимізації складу та структури комунальної власності. Сучасний її склад у багатьох містах переобтяжений не властивими цій формі власності підприємствами торгівлі, будівництва, промисловості й іншими, що значно збільшує бюджетні видатки і відволікає міські органи влади від виконання їх прямих функцій;
- невідповідність вимогам часу системи управління об'єктами нерухомості комунальної власності, що стримує вирішення

нагальних проблем міста, яке передбачає створення новітньої системи управління такими об'єктами, як нерухомість, шляхом формування відповідної нормативно-правової бази, реінжиніринг існуючої системи управління, формалізацію бізнес-процесів, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у сферу міського управління;

- відсутність реєстрів об'єктів комунального майна, незакріпленість у законодавстві принципів формування, ведення та використання таких реєстрів, недосконалість системи інвентаризації, що обмежує доступ до комунального майна потенційних бізнес-партнерів, спричиняє його ефективне використання та взагалі непрозорість у системі управління майном;

- необхідність підвищення рівня рентабельності й ефективності функціонування безпосередньо підприємств, що перебувають у комунальній власності. Як свідчить аналіз, більшість потужних комунальних підприємств мають невисокий показник норми прибутку на вкладений капітал, високий коефіцієнт заборгованості та низький - ліквідності. Оборотно́ість активів становить менше одиниці за рік.

Не втрачають актуальності і приватизація, акціонування комунальних підприємств та інших об'єктів комунальної власності, створення спільних підприємств за участю комунального майна, передача їх у постійне або на певний термін у приватне управління тощо.

3.8. Оцінка ефективності місцевого управління

Оцінка ефективності місцевого управління актуальна з огляду не тільки на трансформаційний період розвитку суспільства, а й на необхідність задоволення матеріальних і духовних потреб суспільства, держави, громади, особистості. Така оцінка має здійснюватися за певними критеріями. Критерій у загальному розумінні являє собою певну кількісну або якісну ознаку, на підставі якої оцінюється факт, матеріальний чи духовний об'єкт, визначення, будь-які явища, прояви функціонування матеріальних і нематеріальних суб'єктів, класифікація предметів матеріального і духовного світу; це фактично "мірило", за допомогою і на підставі якого формулюються ставлення та думка щодо доцільності та ефективності функціонування певного суб'єкта.

Для систем управління критерій має визначати ефективність управління, тобто оцінювати його прояви, завдяки аналізу яких можна визначати рівень і якість управління та надання послуг, їх відповідність потребам суспільства. Саме врахування якості відокремлює критерії управління від інших показників, що вимірюють лише кількісні характеристики відповідних ознак, проявів тощо. Взагалі критерії, пов'язані з поняттям ефективності, трансформують його в собі через певні уточнення та визначення, відображають співвідношення між отриманими соціальними результатами та витратами на їх досягнення.

Різноманітність впливу місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на суспільну життєдіяльність, багатовекторність цілей та функцій діяльності, відповідна складність їх структури зумовлюють певні труднощі визначення критеріїв оцінки. Ці труднощі посилюються також тим, що методологія дослідження питань регіонального управління та місцевого самоврядування успадкувала підходи правових наук, зокрема адміністративного права. В системі державного управління не завжди враховується єдність суб'єкта й об'єкта управління, внаслідок чого багато аналізів і оцінок провадиться тільки в межах управлінської діяльності органів державної влади. При цьому метою та кінцевим результатом управлінської діяльності вважають факт управлінського впливу, а не його результат.

Функціональна оцінка розкриває, характеризує та дає змогу визначити роль регіонального управління та місцевого самоврядування в економічному, соціальному і духовному розвитку регіону. Для такої оцінки важливого значення набуває аналіз організаційно-правових статусів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, їх взаємодії та делегування повноважень.

Статуси місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування визначаються тим, що ці органи є юридичними утвореннями, що певною мірою мають бути стабільними, але їх реальне функціонування забезпечується людьми, які працюють у них або їх заміщують. Тому жодні однакові за статусом органи не функціонують абсолютно однаково. Їх людський потенціал визначає різноманітність конкретних і диференційованих способів, форм, методів, операцій та процедур щодо створення й реалізації управлінських дій. Необхідно намагатися шляхом визначення ком-

петенції місцевого органу виконавчої влади й органів місцевого самоврядування досягти прийняття однакових узгоджених управлінських рішень і здійснення однакових дій.

Оскільки об'єкти регіонального управління та місцевого самоврядування мають здатність до самоорганізації та самоуправління, суб'єкт управління не повинен повторювати або відтворювати різноманітність об'єктів управління. Головне для суб'єкта управління - визначити керуючі та контрольні параметри, а також "критичні" точки, впливаючи на які можна змінити їх стан.

Інша проблема полягає в наданні суб'єкту управління такої конфігурації і таких якостей, які б сукупну потужність регіонального управління змогли використовувати найбільш результативно, а також сприяли б посиленню інтелектуальної складової цієї потужності у разі зниження частки матеріальних витрат на неї.

Оцінка діяльності місцевого органу виконавчої влади й органів місцевого самоврядування зосереджена в основному на її наслідках, ефектах. Кінцевою метою виробництва товарів і надання послуг у секторі економіки є не послуги та товари як такі, а їх спроможність задовольняти потреби користувачів та платників податків. Найважливіші показники - результати та наслідки.

Не менш важлива і витратна складова оцінки. Справа в тому, що матеріальні, фінансові, кадрові, інтелектуальні, інформаційні й інші витрати на функціонування місцевого органу виконавчої влади та/або органу місцевого самоврядування досить великі. Значним є також обсяг управлінської діяльності, що виражається в реалізації нормативно-правових засад забезпечення життєдіяльності суспільства, здійсненні організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих і нормативно-проектних повноважень, витратах робочого часу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Слід зазначити, що оцінка діяльності органів управління різними суб'єктами здійснюється з різних позицій. Так, громадянина цікавлять результати цієї діяльності; депутатів органів місцевого самоврядування - її характер та результати для виділення коштів із бюджету; керівника органу, державного службовця або посадову особу місцевого самоврядування - досягнення цілей, поставлених перед органом [294].

Зазначене зумовлює диференційований підхід до оцінки функціонування місцевих органів з точки зору як суб'єкта, так і об'єкта оцінки, а саме: функціональної оцінки, тобто оцінки со-

ціальних наслідків діяльності місцевого органу виконавчої влади та/або органу місцевого самоврядування, й оцінки витратної складової.

Функціональна оцінка в даному випадку являє собою соціально-економічну категорію, що розкриває взаємозв'язок між результатами управлінської діяльності, вираженими в соціальному ефекті і техніко-економічних показниках, та витратами управлінської праці. Такою категорією може бути "результативність" (в іноземній спеціалізованій літературі - "efficiency") [295].

Проблема полягає в тому, що для регіонального управління розроблення критеріїв оцінки їх функціонування пов'язане із суттєвими складностями, зумовленими певною невизначеністю як отриманих соціальних результатів, так і витрат на їх досягнення (останнє пояснюється тим, що об'єкт управління також несе певні витрати, які не завжди можна розрахувати) [6]. При цьому слід мати на увазі, що:

- по-перше, загальний соціальний ефект створюється не тільки суб'єктами, а й об'єктами управління;

- по-друге, поряд із регіональним апаратом управління в управлінні суспільними процесами беруть участь й інші суб'єкти механізму держави: органи самоврядування, громадські об'єднання тощо.

Це підтверджує, що із загального соціального ефекту необхідно виокремити соціальні ефекти, отримані завдяки активності об'єктів господарювання (що для ринкових умов може становити визначальну частину), та створені іншими суб'єктами управління, і тільки залишок можна співвідносити з діяльністю конкретного органу управління.

За такого розгляду соціальний ефект являє собою інтегрований критерій. Це фактично результат, що отримує регіональна громада як при споживанні матеріальних, соціальних і духовних цінностей, так і в процесі їх виробництва [283]. Соціальний ефект отримується протягом і внаслідок всього життєвого циклу виробу (ідеї, організаційної форми тощо) завдяки раціональній організації суб'єкта управління, оптимальному функціонуванню об'єктів управління, узгодженості їх активності та діяльності із закономірностями соціально-економічного стану суспільства, відповідності потребам, інтересам і спроможностям громадян. Наведені ознаки раціональності, оптимальності, узгодженості та відповідності характерні для прояву позитивного соціального ефекту. При цьому останній має бути сталим, прогресуючим, містити в собі джерело і засіб майбутнього розвитку.

З цього погляду неможливо визнавати соціально ефективними ті ситуації, коли певний економічний або виробничий ефект досягається унаслідок погіршення окремих факторів суспільного добробуту. Не варті уваги і короткотермінові ефекти, нерідко отримані в результаті застосування неадекватних їх досягненню ресурсів.

Критерії оцінки функціонування місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування покликані відображати здатність забезпечити необхідне регулювання суспільних процесів. Крім того, вони можуть застосовуватися під час аналізу функціонування всього державного апарату, його окремих складових як у великих проявах державного управління, так і для окремих видів діяльності органів та їх підрозділів, тобто ці критерії мають бути універсальними, гармонійними для будь-яких організаційно-правових рівнів органів, зрозумілими та сприйнятими широкими верствами населення. Необхідно також, щоб між критеріями оцінки функціонування різних органів існувала певна узгодженість, за якою оцінка на місцевому або локальному рівні сприяла б отриманню оцінки вищого рівня, а остання - отриманню локальної.

Основне призначення функціонування місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування полягає в забезпеченні високого рівня здоров'я, освіти, безпеки та добробуту населення. Оцінка таких показників може здійснюватися за певний період діяльності органу або виборної особи порівняно з іншими регіонами. Тим самим обґрунтовується доцільність використання замість критерію результативності ступеня досягнення цілей або міри результативності критерію "performance", тобто ступеня досягнення певних показників добробуту населення [298].

Для конкретного місцевого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування наведений показник буде критерієм оцінки адекватності наданих послуг потребам населення, суспільства, особи. За ним можна оцінити і ступінь використання наявних ресурсів шляхом визначення відношення результатів, фактично отриманих з наявних ресурсів, до максимальних результатів, що можна було б отримати з цих ресурсів. При цьому він набуває ознаки ступеня результативності, тобто стає безрозмірною величиною, яка дає змогу провадити порівняльні оцінки як діяльності різних органів влади з однаковим організаційно-правовим стату-

сом (наприклад обласні (районні) державні адміністрації, органи місцевого самоврядування), так і їх структурних підрозділів.

Крім того, критерій "ступінь досягнення" може слугувати інструментарієм щодо правильної оцінки потенціалу управління та міри його використання. Зазначені критерії "результативність" і "ступінь досягнення" є інтегрованими, вони описують функціональну оцінку діяльності суб'єктів державного апарату.

Для оцінки діяльності органів важливе значення має чіткий опис витрат. Водночас оцінювання ефективності шляхом виміру тільки витрат - недосконалий метод, оскільки він не враховує соціальної значущості, якості надання послуг тощо. Використання ж обсягу виробництва, виконаної роботи та надання послуг як критеріїв оцінки функціонування державного апарату та його складових без урахування соціального ефекту, суспільної корисності цієї діяльності є безперспективним, оскільки при цьому не враховується соціальна потреба в такій діяльності.

Витратна складова оцінки функціонування місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування характеризується такими критеріями, як ефективність ("effectiveness"), продуктивність ("productivity") та робоча норма ("workload") [281; 282]. Певною мірою ці критерії можна назвати вторинними, оскільки вони фактично оцінюють внутрішню діяльність органу чи його структурного підрозділу.

Наведені критерії перебувають під впливом двох груп факторів. Перша - фактори, пов'язані з організацією управлінського процесу. До них можна віднести: доцільність надання органу (його структурному підрозділу) деяких повноважень щодо вироблення певних управлінських рішень, відповідність структури органу, його штатного розпису та штату наданим повноваженням, оптимальність технології прийняття управлінських рішень, раціональність нормативного врегулювання управлінської діяльності тощо.

Друга група факторів інтегрує питання організації трудової діяльності державних службовців. Вона включає формування персонального складу державного органу кадрами необхідної кваліфікації, створення необхідних соціальних, матеріальних, інформаційних, психологічних умов для продуктивної праці тощо.

Слід зазначити, що для оцінки діяльності органу влади, а також нормування умов праці слід розробляти та/або вдоскона-

лювати норми й стандарти надання послуг, професійно-кваліфікаційні характеристики посад та посадові інструкції, досліджувати норми часу (наприклад у Німеччині унормована вся діяльність державних службовців не тільки в часовому вимірі, а й у вартісному), а також процедурні, процесуальні, технічні та інші питання щодо прийняття рішень і контролю за їх виконанням. Тим самим окремі напрями оцінки діяльності органу можуть замінюватися систематичним контролем за ефективністю його діяльності. При цьому оцінці підлягатимуть витрати, робота та результати. Витрати визначатимуть ресурси, що виділяються для отримання необхідного результату, робота - процес досягнення необхідних результатів, що визначається певними засобами, методами тощо.

Цілі діяльності органу чи його структурного підрозділу реалізуються шляхом здійснення певної діяльності, що оцінюється шляхом конкретних вимірювань показників, а саме: показників загальної мінімізації витрат та їх недопущення. Згідно з існуючою класифікацією ці показники можна віднести до робочих норм ("workload").

Таке чітке визначення цілей значно збільшує кількість показників, що відповідають різним якісним характеристикам досягнення результату.

Поряд із заздалегідь визначеними критеріями функціональної та витратної спрямованості доцільно виділити критерії спеціальної соціальної ефективності державного апарату та державної служби. Ця група критеріїв має відображати організацію та функціонування певної підсистеми державного апарату. До них можна віднести такі критерії.

По-перше, цілеспрямованість організації та функціонування певної підсистеми державного апарату та її структур, що полягає у відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно формуються суспільством. Аналіз цілеспрямованості підсистеми чи органу влади передбачає: виявлення та нормативне закріплення суспільно значущих цілей та повноважень; моніторинг їх реалізації з урахуванням змін потреб та інтересів; вимірювання досягнення цілей і коригування діяльності залежно від ступеня їх досягнення.

По-друге, витрати часу на вироблення управлінських рішень та їх реалізацію. Управлінське рішення має найвищу результативність протягом досить короткого проміжку часу, поки воно

відповідає умовам розроблення та факторам, які при цьому враховувалися.

По-третє, стиль функціонування підсистеми регіонального управління. Під ним розуміються форми і методи вирішення управлінських проблем, а також оптимальний набір структурних елементів даної підсистеми.

По-четверте, складність структури підсистеми регіонального управління. Цей критерій враховує винятково важливий аспект управління. Чим простіша організаційна структура у вертикальному та горизонтальному розподілі, тим швидшим є проходження управлінського рішення, тим менше воно піддається змінам, тим менше проблем виникає в так званих точках дотику.

До групи критеріїв спеціальної соціальної ефективності доцільно додати компетенцію органів, професіоналізм державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, розподіл повноважень між ними, структурними підрозділами цих органів та їх працівниками, інші питання щодо організації і функціонування працівників органів.

Тим самим з допомогою цих та витратних критеріїв можна дати узагальнюючу оцінку внутрішньої організації та функціонування підсистеми державного апарату чи певного органу влади. Таке поєднання критеріїв дає змогу оцінити процес управління, завершуючи його стадією "випуску" управлінського рішення чи його впливу.

Урахування функціональної оцінки, тобто соціального ефекту від реалізації управлінського рішення, становить повну оцінку функціонування державного апарату.

Таким чином, запропоновані три групи критеріїв (функціональної оцінки, витратної оцінки та спеціальної соціальної ефективності) охоплюють усі аспекти функціонування державного апарату, його складових, а також державної служби. У сукупності вони розкривають цілісність такої оцінки, а окремо - оцінки тих чи інших проявів функціонування державного апарату.

Системне застосування зазначених критеріїв дасть змогу оцінити рівень організації державного апарату, органів державної влади та їх структурних підрозділів, державної служби й окремих державних службовців.

Економічна та соціальна діяльність місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування являє собою

професійну діяльність з розпорядження всіма видами ресурсів: фінансовими, матеріальними, інформаційними, інтелектуальними, людськими та ін. Виконуючи функції організації та спрямування ресурсних потоків, апарат управління певним чином визначає умови виробництва матеріального продукту та надання послуг, а іноді й послідовність їх подальшого використання. Всі економічні характеристики виробництва товарів та надання послуг визначаються за правилами і в порядку, встановленими законодавчими та нормативними актами, розробленими і запровадженими певними органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Останнє зумовлює необхідність розгляду економічної складової їх діяльності.

Предметом діяльності зазначених органів є спрямування та моніторинг використання ресурсів. Предмет економічної діяльності визначається цілями функціонування цих органів щодо забезпечення реалізації їх завдань і функцій з метою задоволення економічних, соціальних та духовних потреб територіальної громади і конкретної особи. При цьому згадані органи мають також відслідковувати всі зміни ринкової, соціальної і духовної кон'юнктури з метою внесення відповідних уточнень до нормативно-правових актів і коригування своїх дій, контролювати дотримання положень і вимог цих актів, установлених правил і застосовувати економічні та адміністративні заходи впливу.

Держава унормовує правила та процедури функціонування сучасного ринку з метою забезпечення життєдіяльності всього суспільства. При цьому на місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування постійно впливають економічні закономірності, стан розвитку ринкових відносин, принципи організації, правила і норми функціонування ринку. Тим самим функціональна та структурні складові цих органів мають відповідати потребам ринку, постійно змінюватися, розвиватися. Економічний аналіз ринку, що певним чином враховує і соціальний стан суспільства, має бути певною домінантою при синтезі системи регіонального управління, а юридична техніка - лише засобом правової легітимації.

Виходячи з цього постає проблема ефективності діяльності органів регіонального управління, тобто отримання на регіональному рівні гарантованого прибутку внаслідок реалізації своїх прав, насамперед делегованих прав на володіння власністю, на виконання певних економічних функцій.

З економічної точки зору володіння власністю вимагає професійного розпорядження та користування нею. Як свідчить світовий досвід, отримання найбільшого прибутку від використання своєї власності притаманно приватним способам господарювання, які характеризуються зацікавленістю, мобільністю та динамізмом. Саме тому в багатьох країнах світу пріоритет віддається приватній власності як основному важелю економічного прогресу та використанню методів і засобів управління, притаманних приватному сектору.

Іншим напрямом економічної діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування є отримання прибутку унаслідок делегування права власника. До нього слід віднести: оренду майна та її окремий вид - концесію; квотування; ліцензування; сертифікацію; конкурентне надання прав шляхом тендерів, торгів, аукціонів на участь у виробництві продукції та наданні послуг тощо; комерційну участь у реалізації інвестиційних проектів і програм, у тому числі шляхом надання (або продажу) гарантійних зобов'язань і прямих капітальних вкладень на умовах повернення, оплатності та прибутковості; запровадження комерційних (платних) засад для певних економічних функцій.

Місцева політика інтегрує інтереси суспільства, суб'єктів господарювання та громади, тобто є певним "компромісом між численними та різноманітними інтересами суспільства і суб'єктів господарювання з метою досягнення максимального блага в межах існуючого ладу" [171] та з урахуванням соціально-економічного становища. Тому нормативно-правового регулювання потребують правове закріплення процесів формування, затвердження, впровадження та контроль місцевої політики.

Для макроекономіки ефективність відіграє винятково важливу роль. У ринкових умовах держава стає "рівнозначним суб'єктом господарювання та важливою складовою у національному виробництві країни" [171].

Становлення держави як виробника послуг і товарів визначає зміст поняття вискоєфективного регіонального управління. Останнє вимагає змін у методологічних підходах до вимірювань ефективності на макрорівні, а також в оцінках і ставленні до ефективності в державному секторі. Тим самим істотно підвищується значущість оцінок, які характеризують діяльність підприємств, установ та організацій, тобто показників, що об'єднуються в оцінки на макрорівні.

Згідно із сучасними підходами до аналізу діяльності організацій одним з її економічних показників є продуктивність. Водночас продуктивність і ефективність - дві чітко визначені концепції одного й того самого явища [285]. Продуктивність є чітким критерієм визначення ефективності організації, оскільки реалізація мети за допомогою наявних ресурсів становить формальну мету організації.

Разом з тим організації взаємодіють з навколишнім середовищем, тобто є відкритими системами [285]. Внаслідок цієї взаємодії цілі та ресурси змінюються. Зовнішні і внутрішні фактори мають забезпечувати динамізм та рухомість функціональної і організаційної структури регіонального управління. Зміна ситуації вимагає розробки нових стратегій. Системна теорія організацій також передбачає досягнення цілей та виконання позитивних настанов, але разом з тим організація має бути гнучкою та здатною відстежувати стан зовнішнього оточення. При цьому показники ефективності діяльності організації стають багатовимірними [287].

Об'єктом аналізу є результат діяльності органу, тобто покращення добробуту населення, особи у певній сфері, напрями життєдіяльності та життєзабезпечення. Такий орган являє собою лише організаційну структуру, що забезпечує отримання необхідного результату діяльності. При цьому доцільно оцінювати ефективність органу на всіх стадіях: формування пропозицій щодо цілей регіональної політики та їх реалізації, правового їх закріплення або затвердження, визначення необхідних та достатніх ресурсів, надання послуг або виробництва товарів з метою реалізації визначених цілей, оцінки досягнення поставлених цілей. Фактично ефективність має оцінюватися протягом всього циклу "мета - випуск".

З урахуванням термінології системного підходу цей цикл має такий вигляд: визначення цілей та їх правове закріплення - формування ресурсно-витратної складової - здійснення трудовитрат - досягнення необхідних результатів - оцінка досягнення кінцевих результатів.

На етапі визначення цілей діяльності органу актуальною є оцінка його спрямованості та здатності забезпечити їх реалізацію. У разі виникнення сумнівів, зумовлених його недостатніми організаційно-функціональною структурою, кадровим забезпеченням тощо, доцільно вирішувати питання щодо надання права реалізації зазначених цілей іншим органам або створення окремого органу управління.

Зазначимо, що цілі органу або його структурного підрозділу реалізуються шляхом здійснення певних функцій. Ефективність їх здійснення оцінюється за допомогою конкретних показників, зокрема загальної мінімізації витрат, недопущення втрат, задоволення потреб громадян тощо, тобто з допомогою цих показників фактично оцінюється практична діяльність органу. Чітке, пунктуальне, а точніше діагностоване визначення цілей значно збільшує кількість показників, які відповідають різним характеристикам досягнення результату, в тому числі і якісним. При цьому проблема забезпечення якості стає рівнозначною наданню послуг чи виробництву товару.

Якість, її забезпечення та підвищення потрібно розглядати комплексно. Інший підхід може привести до поліпшення окремих показників без достатнього аналізу можливих наслідків для якості надання послуг. Такі показники, як правило, відображають лише збільшення обсягів виконуваної роботи чи вироблених товарів, тому вони не повною мірою відповідають оцінці задоволення потреб громадянина та суспільства і не можуть бути показниками ефективності діяльності органів державної влади. Отже, з цією метою необхідно застосовувати такі показники, які б оцінювали діяльність органів влади і їх посадових осіб саме з точки зору підвищення добробуту суспільства [295].

Ефективність управління визначається відношенням результатів, фактично отриманих внаслідок використання наданих ресурсів, до максимальних результатів, що могли бути отримані шляхом їх застосування [276].

Аналіз ефективності діяльності органу має бути зосереджений в основному на її наслідках, оскільки кінцевою метою надання послуг і виробництва товарів є не самі послуги чи товари як такі, а їх спроможність задовольняти потреби користувачів та платників податків. При цьому виникає проблема багатовимірності цілей, що зумовлює і множину критеріїв їх досягнення.

Розглядаючи питання ефективності діяльності органів, необхідно враховувати певний ступінь їх невизначеності, що позначається як на самій діяльності органу, так і на характері оцінки ефективності. Цим зумовлюється ознака діагностичності мети (цілей), функцій та/або завдань, що ставляться перед органом, під якою слід розуміти, що мета, якій властива ознака діагностичності, має певний вимір, і що існують методи та засоби виміру, а також незалежні структури, здатні його здійснити.

При цьому жорстко запрограмовані завдання мають низький ступінь невизначеності, добре піддаються унормуванню та стандартизації. Інша крайність полягає в тому, що завдання, які характеризуються високим ступенем невизначеності, можуть бути оцінені лише в загальних рисах. Між цими двома крайніми випадками існують різні напівзапрограмовані завдання із середнім ступенем невизначеності. Ці три категорії завдань вимагають застосування різних методів управління та контролю, а також різних типів оцінки.

Оцінка ефективності діяльності органу управління залежить також від частки рутинних завдань у його роботі. Чим менш рутинна діяльність органу державної влади, тим меншою є можливість розробки нормативів і стандартів. Стосовно робіт, яким не властива або майже не властива рутинна, що притаманно органам виконавчої влади з функціональним характером управління, виникає проблема оцінки реальної ефективності [282].

Насамперед лише до рутинних операцій можуть застосовуватися нормативи і стандарти, частка яких суттєво змінюється за ієрархією органів державної влади. Зі зміною характеру роботи конкретного органу змінюється й характер оцінок його діяльності [283]. Слід зазначити, що витрати й обсяги робіт не можна повною мірою віднести до суспільно значущих показників ефективності діяльності органів управління. Інтегрованими показниками ефективності їх функціонування, на думку Г.Хатрі та Д.Фіску [295], можуть бути оцінки заздалегідь підготовлених експертів та результати опитування громадян з приводу їх задоволення реалізацією цілей діяльності органу управління. За їх допомогою можна оцінити ступінь виконання поставлених перед органом завдань; адекватність якості наданих послуг потребам громадян, їх готовність оплачувати ці послуги; задоволення громадян діяльністю даного органу тощо.

Система оцінок значною мірою залежить від наявних даних. На сучасному етапі на перший план виступають характеристики поставлених завдань, здатність керівництва та працівників органу державної влади забезпечити їх ефективне виконання та ін.

З викладеного вище випливає, що, по-перше, особливу увагу при оцінці ефективності діяльності органу слід приділяти невизначеним завданням, і, по-друге, що необхідно встановити чіткі діагностовані критерії оцінки досягнення мети.

Для систематичного та підсумкового контролю ефективності регіонального управління, діяльності місцевого органу виконав-

чої влади та/або органу місцевого самоврядування можна запропонувати такий порядок її оцінки:

1. Аналіз технологічних процедур розробки та затвердження програми діяльності органу з визначенням діагностованих цілей.

2. Аналіз бюджету органу з урахуванням таких вимог:

- статті бюджету органу мають відображати всі аспекти програми діяльності органу на певний період. Це досягається шляхом застосування програмно-цільового методу організації діяльності органу;

- статті бюджету органу необхідно розглядати з точки зору послуг, що мають надаватися, роботи, яка має бути виконана для надання цих послуг, а також послуг та/або ресурсів, необхідних та достатніх для досягнення програмних цілей діяльності органу. Тому критерієм оцінки ефективності функціонування органу має слугувати його діяльність, а не функція чи завдання;

- бюджет має бути сформований за допомогою показників діяльності, тобто діяльності та її ресурсного забезпечення;

- фінансово-економічне обґрунтування програми діяльності органу має спиратися на фактичні, розрахункові та прогностичні питомі витрати з виконання діяльності.

3. Експертиза функціональної та організаційної структури органу відповідно до цілей його функціонування.

4. Аналіз ресурсного, в тому числі інформаційного та кадрового, забезпечення реалізації цілей діяльності органу.

5. Дослідження основних показників "випуску" (тобто надання послуг та забезпечення виробництва товарів) певної кількості, якості з дотриманням ефективності виробництва. Останнє може бути забезпечено із допомогою внутрішнього і зовнішнього контролю, здатного стимулювати поступове довготривале підвищення ефективності в регіональному управлінні. При цьому на такі заходи контролю також мають передбачатися певні витрати, що сприятиме інформуванню громадськості про діяльність органу з надання певних послуг і виробництва товарів з метою забезпечення потреб та добробуту населення.

6. Проведення потокового контролю за ефективністю використання бюджетних коштів та діяльністю працівників щодо досягнення визначених цілей органу.

7. Проведення громадської оцінки діяльності органу шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян з приводу їх задоволення діяльністю цього органу.

Таким чином, аналіз виконання бюджету органу разом з незалежною оцінкою експертів дасть змогу оцінити ефективність як цього органу, так і професійної діяльності його працівників - державних службовців.

Головним завданням у забезпеченні та підвищенні ефективності регіонального управління є використання наукових і практичних досягнень різних наукових галузей: макроекономіки, мікроекономіки, державного управління, теорії організацій та управління персоналом. Існує потреба в розробці суто економічної моделі "витрати - випуск" (мається на увазі не лише товарів, а й послуг, необхідних для забезпечення та підвищення добробуту населення) на макро- та мікрорівнях, використанні раціональної юридичної техніки формування та прийняття рішень в умовах ринкової економіки, а також у залученні професійного кваліфікованого персоналу місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Питання для самоконтролю

1. Які особливості застосування в управлінні містом має загальнонауковий закон загального взаємозв'язку та взаємодії?
2. У чому полягають вимоги закону безперервного руху, зміни, оновлення?
3. Що означає перехід кількісних змін в якісні у територіальній соціально-економічній системі?
4. Як імперативи закону "боротьби" протилежностей мають впливати на управління містом?
5. Розкрийте зміст поняття "функція" стосовно органів міського самоврядування.
6. Назвіть групи функцій органів міського самоврядування, охарактеризуйте та вкажіть відмінності між цими функціями.
7. Що виступає критеріями формування функцій міського самоврядування?
8. Які особливості мають організаційно-функціональні принципи діяльності органів міського самоврядування?
9. Ураховуючи характерні ознаки принципів міського самоврядування, поясніть, чому реалізація цих принципів не лише забезпечується їх правовим закріпленням у законодавстві, статутах

територіальних громад, але є самою суттю конституційного ладу Української держави.

10. Як співвідносяться принципи та методи діяльності органів міського самоврядування? Наведіть класифікацію методів міського самоврядування.

11. У чому полягає роль системного підходу при розгляді органів міського самоврядування?

12. Який чинник є основним, таким що детермінує структуру органів міського самоврядування?

13. Що розуміється під організаційно-функціональною структурою органів міського самоврядування?

14. Сформулюйте визначення комунальної власності міста.

15. Назвіть загальні принципи управління комунальною власністю.

16. У чому полягає специфіка комунальної власності?

17. Охарактеризуйте повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю.

18. Назвіть суб'єкт та об'єкт права комунальної власності міста.

19. Які особливості здійснення права комунальної власності?

20. Які існують способи відчуження об'єктів комунальної власності? Що має бути підставою для цього?

21. Які об'єкти державної власності можуть передаватися у власність територіальних громад на безоплатній основі?

22. Чи підлягають об'єкти комунальної власності передачі у концесію? Якщо так, то що при цьому може бути обмеженням?

23. Основні підходи до підвищення ефективності використання та управління об'єктами комунальної власності.

24. Як в історичному контексті формувались статuti територіальних громад міста?

25. За якими принципами має будуватись структура статуту територіальних громад?

26. Чи визначається порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання статутом територіальної громади міста?

27. Які положення порядку формування та організація діяльності рад визначаються статутами територіальних громад?

28. Якими є зміст статуту територіальної громади великого міста та його відмінні особливості?

29. Чи підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України статут територіальної громади?

Розділ 4

ОСНОВНІ НАПРЯМИ МІСЬКОЇ ПОЛІТИКИ

4.1. Стратегічне планування міського розвитку

У нових соціально-економічних і геополітичних умовах особливої актуальності для міст України набуває проблема визначення довгострокових перспектив розвитку як основи для істотного підвищення конкурентоспроможності власної економіки. Надзвичайно важливим для українських територій стає знаходження нових нетрадиційних рішень, які б не копіювали колишні підходи, а створювали можливості для суттєвого економічного та соціального прориву. Міська політика сьогодні повинна мати випереджальний характер щодо змін, які швидко відбуваються у зовнішньому середовищі. Саме тому виникає нагальна потреба у запровадженні стратегічного планування міського розвитку.

Під стратегічним плануванням розвитку територіальної громади міста розуміється системна технологія визначення узгодженого з основними суб'єктами міського розвитку бажаного майбутнього стану території з урахуванням внутрішнього потенціалу та зовнішнього середовища і дій щодо досягнення цього майбутнього, на реалізації яких концентруються зусилля та ресурси.

Нормативно-правові документи, які створюють правову базу щодо запровадження стратегічного планування територіального розвитку в Україні, можна умовно поділити на три блоки:

- *перший*, у якому визначаються роль та місце органів місцевої влади в організації та здійсненні процесу управління розвитком території, зокрема шляхом застосування і реалізації стратегій розвитку;

- *другий*, який формує основні засади здійснення стратегічного планування на регіональному рівні (від держави до окремого регіону);

- *третій*, який визначає особливості участі у процесі формування стратегії розвитку регіону юридичних осіб, розміщених на його території, та населення. Розглянемо більш докладно, які саме законодавчі та нормативні акти належать до кожного з блоків.

Перший блок - визначення ролі і місця органів місцевої влади у формуванні стратегії розвитку - включає такі документи: Кон-

ституцію України, закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про власність" тощо, ряд підзаконних актів.

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади міст України безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних міст і контролюють їх виконання [125].

Виходячи з цього положення Конституції України Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 27) встановлено, що до найважливіших власних повноважень виконавчих органів міських рад належать [72]:

- підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку міста, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження відповідної міської ради, організація їх виконання;

- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

- складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком території;

- попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, внесення пропозиції щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності;

- подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно до районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розміщених на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним розвитком території, задоволенням потреб населення.

Аналогічні повноваження покладаються й на місцеві державні адміністрації щодо управління соціально-економічним розвитком (ст. 17 Закону України "Про місцеві державні адміністрації") тих регіонів, де виконавчу владу здійснюють ці адміністрації (ст. 1 цього ж закону) [81].

Другий блок - формування засад стратегічного планування в Україні - складається з таких документів: законів України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", "Про стимулювання розвитку регіонів", "Про державні цільові програми", указів Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики", "Про Стратегію економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004-2015 роки", постанов Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року", "Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними", "Про утворення Ради розвитку регіонів", розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України", наказу Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку" та ін.

У цьому блоці більш детально необхідно розглянути Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 504-р "Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України".

Відповідно до цього документа систему прогнозних і програмних документів становлять довго-, середньо- та короткострокові прогнозні і програмні документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, яких необхідно вжити щодо їх досягнення [222].

Довгострокові прогнозні і програмні документи визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки і соціальної сфери.

Середньострокові прогнозні і програмні документи розробляються на основі довгострокових і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на середньострокову перспективу з метою досягнення стратегічних цілей.

Короткострокові прогнози і програмні документи розробляються на основі середньострокових і визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік.

На довгостроковий період (понад п'ять років) розробляються проекти:

- стратегії економічного та соціального розвитку України;
- державної стратегії регіонального розвитку;
- регіональних стратегій розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і м. Севастополя;
- стратегії розвитку галузей економіки (сфер діяльності) (у разі необхідності).

Отже, в даному Розпорядженні безпосередньо вказується, що відповідні стратегії включаються в національну систему програмних документів. Але водночас слід зазначити, що цей документ, як і інші, що перелічені в другому блоці, стосуються передусім планування на державному і регіональному рівнях, на місцевому ж рівні обов'язковість розробки стратегічних планів не визначена. Тому стратегічне планування міського розвитку поки ще є скоріш ініціативою знизу. В обов'язковому порядку розробляються лише щорічні програми соціально-економічного розвитку згідно із Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України". Затверджуються та реалізуються дані програми відповідними органами місцевого самоврядування.

Нарешті, *третій блок* - засади участі населення та юридичних осіб в формуванні стратегії розвитку регіону - складається з таких документів: законів України "Про звернення громадян", "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків", "Про статус депутатів місцевих рад", постанов Кабінету Міністрів України "Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади", указів Президента України "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", розпорядження Кабінету Міністрів України "Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості

у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації" та ін.

Наведене вище свідчить, що в Україні створена нормативно-правова база, яка дає змогу територіальним громадам міст та їх представницьким органам самостійно планувати розвиток власної території. Однак чинне законодавство потребує суттєвих коригувань та узгоджень щодо формування стратегій розвитку регіонів та територіальних громад.

Міські територіальні громади мають відігравати більшу роль у забезпеченні власної економічної стабільності та належного рівня життя. Цьому сприяє запровадження на місцевому рівні стратегічного планування розвитку. Використання такого інструмента має важливі переваги [46, с. 10] порівняно зі звичайним плануванням. До них можна віднести те, що:

- стратегічний план розвитку міста, створений громадою виходячи з її інтересів і пріоритетів, є більш стабільним, оскільки є узгодженим планом співпраці трьох секторів громади - місцевої влади, підприємницьких структур та громадських організацій. Передбачені у Стратегічному плані заходи здійснюються не тільки за рахунок зусиль місцевої влади, а й іншими секторами територіальної громади. Як результат запозичення досвіду розвинених країн світу поширюються такі явища, як спонсорство бізнесових структур, допомога громадських організацій. Крім того, підприємці, які знають, що їх діяльність спрямована на розвиток міста, працюють більш впевнено та більш охоче інвестують власні кошти у розширення виробництва, розвиток трудових ресурсів та ін.;

- такий план є організуючим документом, який дає змогу використовувати наявні фінансові та інші ресурси міста цілеспрямовано, тобто більш ефективно. Його нова ідеологія виходить з того, що коштів на програми розвитку завжди не вистачатиме, очікування громадян з точки зору якості громадських послуг будуть більшими, а реакція на можливе збільшення податків буде негативною. Тому необхідно оптимальне використання людських і фінансових ресурсів на стратегічних напрямках;

- стратегічне планування як результат спільної праці громади над визначенням власного кращого майбутнього і його досягненням великою мірою сприяє самоусвідомленню громади, її згуртуванню, що підвищує політичну стабільність у суспільстві;

- сформований стратегічний план розвитку забезпечує громаді кращий доступ до кредитних ресурсів чи грантів, які надаються різними фінансовими та благодійними організаціями західних країн. Досвід інших держав, наприклад Польщі, свідчить, що банки і грантодавці розглядають бізнес-плани міст чи їх заявки на отримання грантів лише за умови наявності у цих міст стратегічних планів розвитку, з яких видно, що мета, для досягнення якої територія потребує коштів, передбачена в такому плані, а отже підтримується громадою.

Сутність стратегічного планування полягає ось у чому.

1. Найважливішою ознакою стратегічного планування є його спрямованість від майбутнього до сьогодення, а не навпаки, як у традиційному довгостроковому чи поточному плануванні. На початку планувального процесу визначається майбутня модель розвитку міста, яка формулюється у вигляді Стратегічного бачення, тобто через стратегічний план розробники пов'язують сьогодення з бажаним майбутнім.

2. Стратегічне бачення визначається не вузьким колом фахівців, а громадою в цілому через її представників у робочій групі, яка працює над розробкою стратегічного плану, а також шляхом широкого обговорення питання в засобах масової інформації, громадських слухань, соціологічних опитувань і т. ін.

3. Стратегічний план є гнучким та відкритим для коригування. Робоча група зі стратегічного планування є постійно діючою, вона може змінювати пріоритети, конкретні заходи стратегічного плану на основі ретельного аналізу змін внутрішніх та зовнішніх факторів, які об'єктивно впливають на територіальний розвиток.

4. Стратегічне планування базується на проектному підході до реалізації пріоритетів та стратегічних напрямів, тобто необхідно, щоб конкретні заходи, які включаються до плану дій, були чітко сформульованими, мали розроблені критерії оцінки виконання, фінансові показники, терміни реалізації та відповідального за виконання.

5. Здійснюється постійний моніторинг процесу реалізації плану та аналіз змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі.

На відміну від комплексної програми соціально-економічного розвитку, метою стратегічного планування є розв'язання тільки

найважливіших проблем та визначення лише кількох пріоритетів розвитку, яких згідно з Методичними рекомендаціями щодо формування регіональних стратегій розвитку, затвердженими наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29 липня 2002 р. № 224, може бути не більше п'яти [163, с. 14].

Підходи до стратегічного планування можуть відрізнятися за деякими деталями, але можна скласти досить типовий підхід, який містить певні обов'язкові етапи (рис. 4.1).

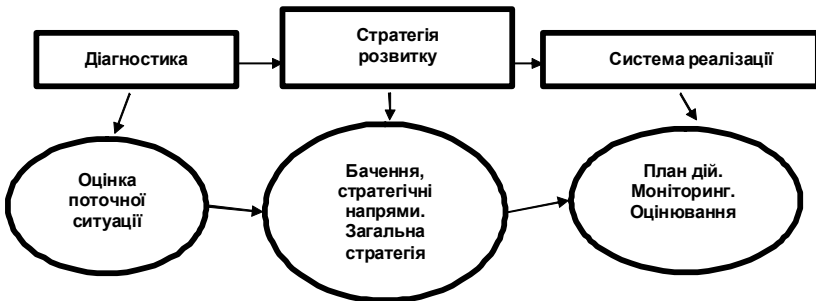


Рис. 4.1. Базові етапи стратегічного планування

До першого базового етапу слід віднести діагностику початкових умов територіального розвитку, а саме:

- аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища;
- визначення тенденцій розвитку та головних проблем, так званих "зон уваги";
- виявлення потенційних зовнішніх можливостей території та зовнішніх загроз у процесі їх використання;
- оцінку слабких та сильних сторін внутрішнього розвитку території;
- аналіз конкурентоспроможності порівняно з іншими територіями.

Другий етап пов'язаний:

- з визначенням бажаної майбутньої моделі розвитку територіальної громади;
- з розробкою базової концепції стратегічного розвитку та довгострокових пріоритетів на основі ретельного аналізу.

Третій етап включає:

- розробку конкретних щорічних планів дій, які б забезпечували реалізацію визначеної стратегії у життя;

- моніторинг виконання плану дій та змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі з метою коригування обраних напрямів у разі;
- оцінювання для визначення результативності та ефективності реалізації стратегічного плану.

Відповідно до обов'язкових етапів основними складовими стратегічного планування є:

- описово-аналітична частина;
- СВОТ-аналіз;
- стратегічне бачення розвитку регіону;
- пріоритети розвитку;
- стратегічні цілі та завдання;
- механізми реалізації стратегічного плану.

Описово-аналітична частина являє собою детально викладений документ, у якому здійснений аналіз та оцінка фактичного стану розвитку регіону. В ньому містяться дані стосовно:

- історії міста (коротко);
- географічного положення, оточення міста;
- ландшафтних особливостей рельєфу, характеристики ґрунтів та гідрології;
- природно-ресурсного потенціалу;
- кліматичних умов (температурний режим, опади, вологість повітря, вітри тощо);
- адміністративного поділу, місця в загальнодержавному поділі праці;
- особливостей соціально-економічного розвитку в динаміці за останні 10 років;
- рівня життя населення та його ділової активності;
- особливостей господарського комплексу міста (громади) - промисловості, будівельного комплексу, транспорту;
- соціальної інфраструктури міста (розвиток підприємств комунальних послуг, система освіти, культури, охорони здоров'я, спорту та туризму);
- комунальної власності та приватизації;
- екологічної ситуації на території регіону;
- фінансово-бюджетної ситуації;
- політичної ситуації;
- розвиненості мережі та дієвості громадських організацій, органів самоорганізації населення, рівня співпраці влади з громадськими організаціями, приватними структурами;

- ступеня відкритості влади, рівня довіри населення до неї.
- Інформаційною основою для розроблення описово-аналітичної частини стратегічного плану є:
- генеральний план розвитку території, інша існуюча місто-будівна документація;
 - дані управління (відділу) економіки облдержадміністрації та виконавчого комітету місцевої ради;
 - програми економічного та соціального розвитку та звіти про їх виконання;
 - дані Державного комітету статистики України та його місцевих підрозділів;
 - дані галузевих міністерств та відомств;
 - інформація банків;
 - результати соціологічних опитувань та анкетувань;
 - результати наукових досліджень, що стосуються даної території;
 - матеріали засобів масової інформації;
 - дані земельного кадастру;
 - соціально-економічний паспорт території;
 - дані метеостанції;
 - матеріали краєзнавчого та інших музеїв;
 - інша інформація, що перебуває в публічному користуванні.
- Система показників, необхідних для здійснення аналізу стану розвитку регіону, визначається розробниками стратегії.
- Основні призначення описово-аналітичної частини проілюстровані на рис. 4.2.



Рис. 4.2. Основні призначення описово-аналітичної частини

По-перше, описово-аналітична частина необхідна для більш точної оцінки існуючої соціально-економічної ситуації, що, безумовно, впливає на вибір тієї чи іншої стратегії розвитку території.

Тому цей розділ плану має містити аналіз тенденцій розвитку тих чи інших сторін життєдіяльності території за останні роки, що дасть можливість скласти більш кваліфіковані прогнози розвитку території на найближчі роки за існуючих умов або у випадках тих чи інших змін зовнішніх та внутрішніх факторів. У разі урахування таких прогнозів стратегічний план буде більш реалістичним. Корисним також є залучення до роботи над описово-аналітичною частиною незалежних висококваліфікованих економістів-аналітиків. Іноді вони можуть більш об'єктивно визначити, які напрями зростання є справді перспективними для території, а які - безперспективними. Це пов'язане з тим, що вони вільні від місцевих стереотипів та не мають зв'язків з жодним суб'єктом місцевого розвитку.

По-друге, стратегічний план слід розглядати і як один з інструментів забезпечення території кращого доступу до кредитних джерел чи грантів, а також до інвестицій. Саме за описово-аналітичною частиною стратегічного плану інвестори часто й оцінюють можливості території, її потенціал щодо розрахунків за отримані кредити. Інвесторів цікавлять переваги цієї території над іншими можливими місцями вкладення їхніх коштів.

По-третє, описово-аналітична частина несе рекламне навантаження. Необхідно з'ясувати територіальний потенціал не тільки для потреб стратегічного планування, а й активно його рекламувати, просувати власну територію на ринку інвестицій, в тому числі міжнародному.

Принциповою відмінністю описово-аналітичної частини стратегічного плану від аналітичного супроводження соціально-економічних програм, які розроблялись раніше, є те, що нині українські території опинилися в конкурентному середовищі. Для розробників стратегічного плану важливо знати місце території у конкурентному середовищі регіону, країни, світу (залежно від розміру і значення цієї території). Експерти зі стратегічного планування стверджують, що не варто обирати як пріоритетний напрям територіального розвитку те, чим територія не відрізняється або навіть відстає від сусідів. Водночас варто звертати увагу на будь-які власні переваги, щоб скористатися ними. Тому бажано, щоб статистичні дані міста порівнювалися із середніми в Україні, в регіоні, зі статистичними даними територій - потенційних конкурентів, міст-аналогів в інших країнах світу.

СВОТ-аналіз розробляється на основі описово-аналітичної частини та експертних опитувань. Він є якісною характеристикою стартових умов міського розвитку, яка включає визначення сильних та слабких сторін розвитку міста (внутрішнє середовище), а також його можливостей та загроз (зовнішнє середовище).

Сильні сторони являють собою внутрішній потенціал чи ресурс території, що може зумовити формування конкурентної переваги, слабкі - це види діяльності, ресурси, які використовуються у місті неефективно або не за призначенням.

Можливості - це зовнішні шанси, які можна було б використати для досягнення стратегічних цілей розвитку території та залучення інвестицій.

Загрозами є будь-які процеси або явища, зовнішні обмеження, які перешкоджають руху в напрямі досягнення стратегічного бачення розвитку території.

СВОТ-аналіз може здійснюватись за якісними, кількісними чи комбінованими (якісно-кількісними) критеріями [168, с. 47-48].

Результати СВОТ-аналізу для зручності можна занести в таблицю співвідношення внутрішнього потенціалу міста (його сильних та слабких сторін) та зовнішнього середовища (можливостей та загроз) (табл. 4.1) [163, дод. 5].

Таблиця 4.1

Результати СВОТ-аналізу

Складові СВОТ-аналізу		Зовнішнє середовище								
		Можливості				Загрози				
Потенціал міста	Сильні сторони									
		Слабкі сторони								

Ураховується вплив можливостей та загроз, які існують як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. Перелік фак-

торів, які розглядаються під час СВОТ-аналізу, попередньо опрацьовується робочою групою.

Для забезпечення сталості рішень щодо визначення стратегічних цілей в умовах складності їх вибору, ресурсних обмежень можна розробити кілька варіантів подання таких цілей. Для цього рекомендується використання таких табличних матриць (табл. 4.2, 4.3).

Таблиця 4.2

Оцінка позитивних факторів реалізації варіантів [163]

Позитивні фактори (за результатами СВОТ-аналізу)	Варіанти поєднання стратегічних цілей щодо оцінки привабливості фактора		
	1	2	...
Внутрішні фактори: Сильні сторони 1. 2. ...			
Зовнішні фактори: Можливості 1. 2. ...			
Загальний вплив (всього балів)			

Таблиця 4.3

**Оцінка негативних факторів реалізації варіантів
Стратегії [163]**

Негативні фактори (за результатами СВОТ-аналізу)	Варіанти поєднання стратегічних цілей щодо оцінки загрози фактора		
	1	2	...
Внутрішні фактори: Слабкі сторони 1. 2. ...			
Зовнішні фактори: Загрози 1. 2. ...			
Загальна загроза (всього балів)			

Для оцінки кожний чинник має бути експертно оцінений, наприклад, за 10- бальною шкалою. Результати оцінки заносяться у табл. 4.4.

На основі цього визначається рекомендований варіант поєднання стратегічних цілей.

Таблиця 4.4

Сумарна оцінка позитивних та негативних факторів реалізації варіантів

№ з/п	Фактори	Варіанти сумарної оцінки факторів		
		1	2	...
1	Позитивні			
2	Негативні			
3	Всього балів*			

*Результат у рядку "Всього балів" розраховується як різниця даних рядків 1, 2.

З метою врахування зовнішніх умов міського розвитку проводиться аналіз регіональної стратегії розвитку, схеми планування території відповідного регіону, вивчається ситуація в територіальних громадах, що оточують місто, проводяться переговори з керівниками органів місцевого самоврядування і на цій основі визначаються спільні з ними проблеми розвитку, стратегічні цілі Стратегії, які доцільно реалізувати об'єднаними зусиллями.

У цьому разі відповідно до ст. 101 Бюджетного кодексу України на основі домовленості між зацікавленими органами місцевого самоврядування вирішується питання про взаємне надання міжбюджетних трансфертів.

Також здійснюється аналіз завдань розвитку міста, який міститься в середньострокових загальнодержавних, регіональних та галузевих прогнозах і програмах, визначається потреба в місцевих ресурсах та прогнозований вплив на міське середовище, ступінь відповідності інтересам міської громади, передбачувана участь держави і регіону у фінансуванні вказаних завдань.

Якщо загальнодержавні, регіональні та галузеві завдання не збігаються з місцевими інтересами, робоча група стратегічного планування рекомендує міській раді, виконкому провести консультації з центральними та регіональними органами виконавчої вла-

ди щодо умов та обсягів їх фінансової підтримки реалізації своїх завдань у місті.

На основі даних діагностики початкового стану розвитку міста та узагальнення уявлень основних суб'єктів міського розвитку щодо моделі бажаного майбутнього формулюється Стратегічне бачення, яке є новим елементом довгострокового планування.

Стратегічне бачення - це різнобічний оптимістичний погляд на розвиток території в майбутньому, який базується на визначених та узгоджених з територіальною громадою конкурентних перевагах.

Стратегічне бачення являє собою стисле речення, в якому чітко визначені пріоритети майбутнього розвитку. Це означає, що якщо розкласти стратегічне бачення на складові, отримаємо окремі пріоритети, які є основою завдань, виконання яких буде закладатися в стратегічний план.

З урахуванням стратегічного бачення розвитку та пріоритетів (довгий термін) визначаються стратегічні цілі (середній термін) та оперативні завдання (короткий термін).

Визначаючи цілі розвитку міста, обов'язково виявити взаємозв'язок між ними, оскільки пріоритети визначають головні орієнтири розвитку, а короткострокові цілі пов'язують поточні дії з довгостроковими результатами, визначають швидкість одержання результатів діяльності окремих підсистем соціально-економічного комплексу міста в найближчому майбутньому.

У стратегічних планах короткотермінові цілі набувають форми завдань (заходів), що, у свою чергу, дає змогу встановити зв'язок між потребами та можливостями розвитку території, оскільки вони більш орієнтовані на використання наявного ресурсного потенціалу.

Визначаючи механізм та процедуру реалізації стратегії розвитку, слід обґрунтувати заходи щодо [163, с. 10]:

нормативно-правового забезпечення - готуються пропозиції стосовно внесення змін до існуючих або стосовно розроблення нових нормативно-правових актів та перелік раніше прийнятих рішень місцевого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, які підлягають зміні, та визначається зміст цих змін;

організаційного забезпечення - готуються пропозиції щодо удосконалення розподілу повноважень та функцій, налагодження ефективної взаємодії між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевою державною адміністрацією, органом місцевого самоврядування стосовно соціально-еко-

номічного розвитку регіону, зокрема в питаннях реалізації частини повноважень центральних органів виконавчої влади; формування агентства регіонального розвитку та сприяння розвитку інфраструктури підтримки підприємництва; доцільності створення в структурі регіонів на базі певних галузевих управлінь (відділів) спеціального підрозділу, відповідального за розроблення та реалізацію стратегії; забезпечення участі громадських організацій, населення в розробленні та реалізації стратегічних напрямів;

фінансово-економічного забезпечення - підвищення фінансової спроможності території до рівня, достатнього для її ефективного розвитку, подолання його диспропорцій з урахуванням особливостей території, її потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання, розширення повноважень місцевих органів влади шляхом:

- формування збалансованого місцевого бюджету на реальній дохідній базі та оптимізованих видатках за мінімальними нормативами бюджетної забезпеченості;

- закріплення за місцевим бюджетом на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків, зборів та трансфертів;

- об'єднання на договірних засадах фінансових ресурсів місцевого органу виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для розв'язання спільних регіональних та міжрегіональних проблем розвитку;

- розпорядження об'єктами державної власності, що мають особливе значення для розвитку регіону;

- одержання на засадах конкурентності субвенцій з державного бюджету на виконання інвестиційних проєктів, які мають високу економічну ефективність чи спрямовані на розбудову регіональної інфраструктури;

- визначення показників видатків державного та місцевого бюджетів, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення програм (проєктів) регіонального розвитку, реалізація яких триває більше одного бюджетного періоду;

- підтримки та розвитку підприємництва;

- формування інфраструктури та розвиток ринків землі та іншого нерухомого майна (у тому числі продаж на конкурентній основі земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності, земельних ділянок, які перебувають у користуванні підприємств і не використовуються ними понад два роки), з визначенням інвестиційно привабливих

територій, розроблення та затвердження для них спеціальних правил забудови;

- створення регіонального небанківського фінансового сектора (кредитно-гарантійних установ, фондів сприяння розвитку підприємництва, страхових, інноваційних та інвестиційних фондів);

- *кадрового забезпечення* - налагодження (разом з національною) територіальної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- *інформаційного забезпечення* - створення (разом з державною) регіональної інформаційної системи та системи моніторингу реалізації стратегії;

- *науково-проектного забезпечення* - визначення переліку, змісту, виконавців та термінів розроблення необхідних наукових і проектних робіт, надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам тощо.

Важливим для реалізації стратегічного плану є створення ефективної системи моніторингу. Основними завданнями моніторингу є:

- контроль за дотриманням графіка виконання окремих проектів;

- аналіз процесу досягнення запланованих результатів;

- аналіз причин невиконання окремих проектів, розробка рекомендацій з метою усунення недоліків;

- аналіз змін законодавства, конкуренції в регіоні, економічного стану;

- аналіз змін соціально-економічної ситуації в місті;

- аналіз змін у громаді в результаті виконання стратегічного плану, оцінка ефективності і реалістичності окремих його складових;

- визначення критично важливих елементів стратегічного плану.

Стратегічні програми виконуються в певній послідовності та з установленою періодичністю. Ці процедури зумовлюють порядок звітності та подання інформації про перебіг робіт, засоби аналізу, прийняття рішень щодо коригування окремих складових програми, доведення результатів аналізу до виконавців.

Як бачимо, сама технологія створення стратегічного плану значно відрізняється від звичної системи планування. Це, з одного боку, призводить до певних труднощів, а з другого, є творчим, прогресивним процесом, який наближає нас до сучасних тенденцій управління розвитком міст.

4.2. Містобудівна політика: планування та забудова міст

Важливою сферою, що забезпечує розвиток міста, є містобудівна діяльність (містобудування). У загальних рисах містобудування можна визначити як різнобічну діяльність, що спрямована на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної життєдіяльності і включає прогнозування розвитку та планування населених пунктів і територій, забудову й інше використання земельних ділянок, створення інженерної, транспортної та природоохоронної інфраструктури.

Містобудування характеризується широким колом різних за характером та масштабом об'єктів і залученням до нього великої кількості суб'єктів - органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб.

Цілеспрямованість цієї діяльності забезпечується проведенням певної містобудівної політики, яка полягає у розробці державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з плануванням, забудовою й іншим використанням територій, у підготовці і впровадженні містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів, а також у створенні системи моніторингу і контролю за дотриманням містобудівного законодавства та документації.

Головні засади містобудівної політики на державному рівні визначені у законах України "Про основи містобудування" [60], "Про планування і забудову територій" [86], "Про архітектурну діяльність" [83] і передбачають забезпечення сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій на основі раціонального використання ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і збереження культурної спадщини.

До основних напрямів містобудівної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів належать:

- узгодження соціального, економічного і екологічного аспектів розвитку населених пунктів та територій, що їх оточують;
- раціональне використання земельних, водних, рекреаційних та інших природних ресурсів, створення умов для їх відновлення;
- удосконалення соціальної інфраструктури населених пунктів, підвищення рівня забезпеченості житлом, реконструкція та модернізація застарілої забудови з дотриманням соціальних стандартів і санітарно-гігієнічних умов;

- удосконалення виробничої інфраструктури та створення належних умов для розвитку підприємств усіх форм власності для продуктивної зайнятості населення;

- удосконалення транспортної та інженерної інфраструктури;

- охорона та раціональне використання пам'яток історії і культури;

- поліпшення санітарно-гігієнічного та екологічного стану населених пунктів, створення безпечних для життя і здоров'я людини умов, упровадження сучасних систем збирання, вилучення, переробки та знешкодження відходів;

- забезпечення захисту від несприятливих природних явищ, запобігання виникненню техногенних аварій та ліквідації їх наслідків [126].

Чільне місце в реалізації містобудівної політики посідають регулювання процесу планування і забудови населених пунктів шляхом розроблення та впровадження містобудівної документації і місцевих правил забудови, а також контроль за їх реалізацією.

Очевидно, що формування території міста великою кількістю різноманітних за функціями ділянок на порівняно обмеженому просторі завжди супроводжується виникненням численних проблемних ситуацій у результаті зіткнення приватних, громадських, державних та суспільних інтересів щодо використання і забудови міських земель. На їх врегулювання, власне, і спрямована містобудівна діяльність. Не втручаючись безпосередньо у сферу діяльності людини, підприємств та організацій, планування міської території дає змогу вирішити широкий комплекс соціально-економічних, екологічних та інженерно-технічних проблем шляхом створення відповідних планувальних структур і встановлення певного режиму забудови й іншого використання міських земель.

З метою формування повноцінного життєвого середовища в межах містобудівної діяльності здійснюються:

- прогнозування, коли готується концепція стратегічного розвитку міста;

- проектування, яке полягає у визначенні конструктивного шляху розвитку і засобів його реалізації;

- будівництво, коли реалізуються містобудівні рішення.

Таким чином, процес містобудівної діяльності передбачає підготовку, прийняття та реалізацію проектних рішень для отримання комплексу ефектів:

- соціального, що характеризується поліпшенням умов життєдіяльності населення;
- економічного, який досягається за рахунок раціонального розміщення виробництва і розселення;
- екологічного, спрямованого на поліпшення і збереження природного ландшафту, раціональне використання ресурсів, оздоровлення довкілля;
- естетичного, що досягається шляхом надання архітектурно-художньої виразності обличчю міста та його окремим ансамблям: вулицям, майданам, паркам.

Усі містобудівні об'єкти можна представити у вигляді супідрядного ряду територій: від окремої земельної ділянки до території країни. При цьому містобудівні об'єкти нижчого рівня формують організовану цілісність у межах об'єктів вищого рівня, що вимагає планування та забудови територій на загальнодержавному, регіональному та місцевих рівнях. Тому будь-який населений пункт як об'єкт містобудівної діяльності розглядається одночасно в трьох вимірах: як елемент системи розселення, як цілісна система, як сукупність окремих частин, що потребує особливої, диференційованої за охопленням території, системи містобудівної документації.

Система містобудівної документації являє собою затвержені текстові та графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова й інше використання територій. Ця документація розробляється у вигляді схем, планів, проектів і правил, які відображають певні стадії робіт містобудівного проектування, що відрізняються між собою за змістом завдань, які вони вирішують; масштабом і характером рішень, що приймаються, та розрахунковим строком проектування.

У стадійності містобудівного проектування дотримуються двох основних правил:

- чим більше охоплення території, тим триваліший розрахунковий строк проектування;
- рішення, що приймаються на вищому рівні, є основою для їх подальшого, детального опрацювання на нижчих рівнях.

Планування територій здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. При цьому ієрархічна структура об'єктів відображена певними типами містобудівної документації (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Співвідношення об'єктів та видів планування територій

Об'єкти планування	Види містобудівної документації
Територія України	Генеральна схема планування території України
Території адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня (Автономна Республіка Крим, область, адміністративний район) та їх окремих частин	Схема планування території
Території населених пунктів (місто, селище міського типу, сільське поселення)	Генеральний план населеного пункту
Території районів, мікрорайонів та кварталів у межах населеного пункту	Детальний план території
Території комплексів будинків і споруд	Проект забудови територій

Планування територій на загальнодержавному рівні полягає в розробленні *Генеральної схеми планування території України* - містобудівного документа, що визначає концептуальне вирішення планування території країни в цілому та функціонування єдиної системи розселення на її території і передбачає раціональне використання території, створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, охорону довкілля, здоров'я населення, пам'яток історії та культури, визначення державних пріоритетів розвитку систем розселення, виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури.

Генеральна схема розробляється Кабінетом Міністрів України та затверджується Верховною Радою України на рівні закону (Закон України "Про Генеральну схему планування території України") [85].

За рішенням Кабінету Міністрів України можуть розроблятися схеми планування окремих частин території України - кількох областей, узбереж Чорного та Азовського морів, міжнародних транспортних коридорів, прикордонних територій тощо.

Органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень керуються Генеральною схемою під час:

- розробки проектів загальнодержавних програм соціального, економічного розвитку України, інших державних програм: з питань охорони земель, здоров'я населення, довкілля, розвитку інженерно-транспортної інфраструктури, збереження історико-культурної спадщини, розвитку туризму;

- вибору трас і проектування найважливіших транспортних, енергетичних та інших інженерних комунікацій, будівель і споруд;
- підготовки та розгляду висновків щодо розробленої містобудівної документації на регіональному, а в окремих випадках - на місцевому рівні;
- створення резерву територій, призначених для перспективних містобудівних потреб загальнодержавного значення, та визначення режиму використання земель;
- підготовки пропозицій стосовно адміністративно-територіального устрою України;
- вирішення інших питань використання територій.

Планування територій на регіональному рівні полягає у розробленні та затвердженні *схем планування територій* - містобудівних документів, які визначають принципові рішення планування, забудови й іншого використання територій таких адміністративно-територіальних одиниць, як Автономна Республіка Крим, область, район, та їх окремих частин.

У схемах планування територій на регіональному рівні визначаються заходи щодо реалізації державної політики та враховуються державні інтереси під час планування цих територій, їх історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

Рішення про розробку та затвердження схеми планування територій на регіональному рівні приймається відповідними радами, а в разі їх розробки для кількох адміністративно-територіальних одиниць приймається спільне рішення відповідних рад.

Планування територій на місцевому рівні забезпечується відповідними місцевими радами та їх виконавчими органами, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідно до їх повноважень, визначених законом, і полягає у розробленні та затвердженні генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій, проектів забудови, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації.

Генеральний план населеного пункту - основний містобудівний документ, що розробляється для всієї території населеного пункту і визначає принципові рішення щодо її розвитку, планування, забудови й іншого використання.

Зокрема, генеральним планом населеного пункту визначаються:

- потреби в територіях для забудови та іншого використання;
- необхідність зміни межі населеного пункту, черговість і пріоритетність забудови та іншого використання територій;
- межі функціональних зон, пріоритетні та допустимі види використання і забудови територій;
- планувальна структура та просторова композиція забудови населеного пункту;
- загальний стан довкілля населеного пункту, основні фактори його формування, містобудівні заходи щодо поліпшення екологічного і санітарно-гігієнічного стану;
- території, що мають будівельні, санітарно-гігієнічні, природоохоронні й інші обмеження щодо їх використання;
- інші вимоги, визначені державними будівельними нормами.

Відповідно до генеральних планів населених пунктів органи місцевого самоврядування:

- готують обґрунтовані пропозиції щодо встановлення та зміни меж населених пунктів і вихідні дані для розроблення планів земельно-господарського устрою території населеного пункту та іншої землевпорядної документації;
- вирішують питання щодо розміщення та проектування нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів містобудування та впорядкування територій, а також вибору, вилучення (викупу), надання у власність чи в користування земельних ділянок, надання дозволу на будівництво об'єктів містобудування;
- організовують розроблення та затвердження місцевих правил забудови, детальних планів території, планів червоних ліній, іншої містобудівної документації та проектів, проведення грошової оцінки земель;
- розробляють і затверджують місцеві містобудівні програми та програми соціально-економічного розвитку населених пунктів;
- організовують проведення оцінки впливу діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності на стан довкілля і визначають шляхи та засоби зменшення цього впливу;
- узгоджують питання забудови й іншого використання територій, в яких заінтересовані територіальні громади суміжних адміністративно-територіальних одиниць, а також встановлюють на відповідних територіях режим використання земель, передбачених для містобудівних потреб, вирішують інші питання.

Генеральний план як планувальний документ безпосередньо в натуру не переноситься. Для цього розробляються *детальні плани території* - містобудівні документи для окремих районів, мікрорайонів, кварталів та районів реконструкції існуючої забудови населених пунктів, які визначають:

- розташування *червоних ліній* - меж існуючих та запроєктованих вулиць, доріг, майданів, які розмежовують території мікрорайонів, кварталів та території іншого призначення;

- розміщення ліній *регулювання забудови* - меж розташування будинків і споруд відносно червоних ліній, меж окремих земельних ділянок, природних меж та інших територій;

- розташування окремих земельних ділянок та об'єктів містобудування, вулиць, проїздів, пішохідних зон, щільність, поверховість та інші параметри забудови;

- розміщення інженерно-транспортної інфраструктури;

- принципи формування архітектурно-просторової композиції забудови;

- інші вимоги, визначені державними будівельними нормами.

Таким чином, детальні плани територій поряд з планувальними вирішують питаннями організації забудови, створюють основу для проектування конкретних будівель та споруд шляхом переходу від двовимірного зображення генерального плану до тривимірного об'ємно-планувального рішення.

Відповідно до детального плану території органи місцевого самоврядування приймають рішення щодо:

- визначення земельних ділянок для розміщення та будівництва об'єктів містобудування й іншого використання;

- вибору, вилучення (викупу), надання у власність або користування (оренду) земельних ділянок;

- визначення поверховості й інших параметрів забудови території;

- розроблення та затвердження місцевих правил забудови, проектів забудови території, проектів розподілу території мікрорайону (кварталу).

Крім того, відповідно до планів *червоних ліній*, які, як правило, є складовою детального плану території, органи місцевого самоврядування:

- установлюють межі земель загального користування населених пунктів;

- вирішують питання вибору, вилучення (викупу), надання у власність або користування (оренду) земельних ділянок;
- установлюють на відповідній території єдині умови й обмеження щодо використання земель, виділених для містобудівних потреб;
- визначають технічні умови для розміщення та утримання інженерно-транспортної інфраструктури.

Останнім з планувальних документів є *проект забудови території*, який поєднує властивості містобудівної та проектно-документації, що розробляється для зведення окремих будинків і споруд. На цій стадії робиться прив'язка до природи реальних об'ємів будівель і споруд, основних елементів благоустрою.

Проект забудови території визначає:

- розміщення об'єктів містобудування, місцевих проїздів відносно червоних ліній;
- архітектурно-просторове вирішення, призначення, щільність, поверховість та інші показники конкретних об'єктів містобудування;
- показники та технічні рішення інженерно-транспортної інфраструктури;
- потребу в проведенні інженерної підготовки території та обсяг цих робіт;
- місця та технічні рішення підключення інженерного устаткування об'єктів містобудування до зовнішніх інженерних мереж і споруд;
- організацію будівництва;
- техніко-економічні показники та загальний кошторис забудови території;
- інші вимоги, визначені державними будівельними нормами.

У разі необхідності у складі проекту забудови території може розроблятися проект розподілу території.

Проект розподілу території - це містобудівна документація, яка розробляється для мікрорайону (кварталу) чи його частини з метою розмежування земельних ділянок. Таким проектом визначаються *площі* та *межі*:

- прибудинкових територій існуючих і запроєктованих житлових будинків;
- земельних ділянок, на яких розміщуються громадські споруди та інші об'єкти містобудування;

- надлишків земельних ділянок, призначених для подальшого зведення житлових і громадських будинків та споруд та іншого використання (при розподілі території існуючої забудови);

- територій загального користування;

- територій обмеженого користування земельною ділянкою, встановленого згідно з договором, рішенням суду або в іншому визначеному законом порядку.

Проект розподілу території є основою для визначення меж земельних ділянок на територіях існуючої забудови для розміщення будинків і споруд, розроблення відповідної землевпорядної документації й оформлення в установленому законодавством порядку правовстановлюючих документів власникам, співвласникам, орендарям, а також встановлення меж земельної ділянки в натурі.

Площі окремих земельних ділянок та територій під час розроблення проекту розподілу території визначаються з урахуванням державних будівельних норм і детального плану території (проекту забудови території).

Таким чином, шляхом розробки та реалізації містобудівних документів на місцевому рівні територіальні громади отримують можливість вирішувати питання планування, забудови й іншого використання територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, під час планування і забудови територій на місцевому рівні враховуються державні, громадські та приватні інтереси.

Урахування *державних інтересів* полягає у визначенні потреби в територіях, необхідних для розміщення й утримання об'єктів загальнодержавного значення, вирішення інших завдань з реалізації державної політики щодо використання територій.

Урахування *громадських інтересів* полягає у визначенні потреби територіальної громади в територіях, необхідних для розміщення та утримання об'єктів житлово-комунального господарства, соціальної, інженерно-транспортної інфраструктури, вирішення інших завдань із забезпечення сталого розвитку населеного пункту.

Урахування *приватних інтересів* полягає в забезпеченні фізичним та юридичним особам рівних можливостей набуття у власність або в користування земельних ділянок, захисту майнових прав, а також безпечного функціонування об'єктів нерухомості.

Зазначимо, що *головний принцип багатостадійної структури містобудівного проектування* є змістова спадкоємність, без

чого неможлива культура містобудування. Водночас це свідчення правильного розуміння об'єктивних закономірностей розвитку міста.

Генеральний план є основним видом містобудівної документації з планування території міста, в якому відображена довгострокова політика органу місцевого самоврядування щодо використання і забудови міських земель. Його розробка та реалізація спрямовані на забезпечення сталого розвитку населеного пункту; узгодження приватних, громадських та державних інтересів; охорону навколишнього середовища й ефективне ресурсокористування; збереження історико-культурної спадщини [154].

З цією метою генеральним планом міста на основі аналізу та прогнозування демографічних, соціально-економічних, природно-географічних, інженерно-технічних, екологічних, санітарно-гігієнічних, історико-культурних факторів визначають напрями і межі територіального розвитку населеного пункту, функціональне призначення та будівельне зонування території, а також закріплюють принципи рішення щодо розміщення громадських центрів й об'єктів загальноміського значення, організації вулично-дорожньої мережі і дорожнього руху, інженерного облаштування, підготовки та благоустрою, захисту території від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони природи й історико-культурної спадщини, черговості освоєння території.

Проте слід пам'ятати, що генеральний план орієнтований виключно на вирішення питань планування території населеного пункту і не може заміщувати спеціальні проекти, схеми та програми розвитку галузей економіки, охорони навколишнього середовища і здоров'я населення, пам'яток історії та культури, інженерного захисту і підготовки території, розвитку систем транспорту, безпеки та організації дорожнього руху, інженерного облаштування тощо, хоча, складаючи зазначену документацію, слід враховувати пропозиції відповідних розділів генерального плану.

До основних завдань *обґрунтувань та пропозицій* генерального плану належать:

- конкретизація рішень з планування території на загальнодержавному та регіональному рівнях;

- прогнозування потреб у територіях для розміщення житла, громадського обслуговування, виробництва, рекреаційних й оздоровчих установ, транспорту і комунікацій, інженерного облаштування, озеленення та благоустрою, комунального господар-

ства, забезпечення охорони навколишнього середовища і культурної спадщини та визначення засобів задоволення цих потреб;

- визначення територій спільних інтересів територіальних громад, у тому числі резервних територій для розвитку населеного пункту;

- формування ефективної планувальної структури населеного пункту;

- установа пріоритетних та допустимих видів використання і забудови території та їх взаєморозміщення; обмежень на певні види використання території згідно з вимогами законодавства, будівельних, санітарних, екологічних та інших державних норм;

- установа принципів організації вулично-дорожньої мережі, системи транспорту, джерел водо- та енергопостачання, принципів каналізування, санітарного очищення, інженерної підготовки території та інших питань;

- визначення територій пріоритетного розвитку на першу чергу реалізації генерального плану.

Пропозиції генерального плану розробляються на довгостроковий період, як правило, на 15-20 років (*розрахунковий період генерального плану*), але його тривалість може уточнюватися залежно від конкретних містобудівних умов розвитку населеного пункту. При цьому безперервність планування міської території забезпечується своєчасним розробленням нового або коригуванням діючого генерального плану (у разі досягнення розрахункових показників, вичерпання територіальних ресурсів, виникнення принципових змін масштабів, напрямів та характеру розвитку міста), проекту розміщення першої черги будівництва.

Рішення про необхідність розроблення нового або коригування діючого генерального плану населеного пункту приймає відповідна міська рада.

Залежно від обсягу та складності містобудівних проблем генеральний план виконується в одну або дві стадії, що передбачає розробку концепції розвитку міста та власне генерального плану.

Концепція розвитку міста призначена для виявлення основних проблем, пріоритетів і масштабів планувального розвитку населеного пункту й рекомендацій щодо їх вирішення та подальшого розроблення генерального плану. Як окремий документ вона, як правило, розробляється для значних та найзначніших міст, а також для міст із складними проблемами містобудівного розвитку

або великими обсягами інвестицій. При одностадійному проектуванні концепція входить до складу генерального плану (як окремий розділ) для попереднього розгляду та погодження принципових пропозицій з планування території.

Завданнями концепції є:

- визначення ресурсних, соціальних, демографічних, економічних, інженерних, транспортних, екологічних, гігієнічних проблем та обмежень розвитку міста;

- розроблення планувальної моделі міста;

- виокремлення на варіантній основі пріоритетних видів економічної діяльності, основних розрахункових показників (чисельності населення, житлової забезпеченості тощо) та напрямів територіального розвитку населеного пункту для подальшого розроблення генерального плану;

- складання переліку необхідних досліджень, проектних розробок і субпідрядних організацій;

- визначення організаційних, управлінських, проектних, інженерно-технічних та інших заходів щодо забезпечення запропонованого містобудівного розвитку.

Аналітичні матеріали концепції ґрунтуються на комплексі наукових та передпроектних досліджень щодо варіантів територіального розвитку міста з порівняльною вартісною оцінкою заходів щодо їх реалізації та встановлення певних функціональних зон або містобудівних заходів з урахуванням екологомістобудівної ситуації та природно-ресурсного потенціалу.

На підставі аналізу пріоритетності видів економічної діяльності та розрахункової чисельності населення розробляють модель планувального розвитку міста, позаміського розселення, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури на довгострокову перспективу і подають рекомендації з необхідним техніко-економічним обґрунтуванням щодо найбільш прийняттого варіанта планувального розвитку, який доцільно взяти за основу для розроблення генерального плану населеного пункту на встановлений розрахунковий період.

До складу *графічних матеріалів концепції* включають план сучасного використання території населеного пункту та приміських територій з графічним зображенням планувальних елементів, схеми еколого-містобудівного обґрунтування і варіантів планувального розвитку, схему рекомендованого планувального

розвитку міста в системі розселення з установами територій спільних інтересів органів місцевого самоврядування.

Затверджена концепція є основою для розроблення генерального плану населеного пункту.

До складу генерального плану також входять текстові та графічні матеріали.

Текстові матеріали, так звана книга генерального плану, складаються з аналітичної частини та обґрунтувань і пропозицій.

Аналітична частина генерального плану включає комплексну оцінку сучасного стану території населеного пункту й актуальних проблем його містобудівного розвитку. В ній наводять проблемно-орієнтовані дані про сучасний стан містобудівного розвитку населеного пункту та використання його території і вміщують таку інформацію:

- природно-кліматичні й інженерно-будівельні характеристики території, дані про водні, рекреаційні, мінеральні та інші ресурси, які мають суттєве значення для розвитку населеного пункту;

- економіко-географічні й соціально-демографічні передумови розвитку, функціонально-планувальні зв'язки з іншими населеними пунктами, адміністративний статус населеного пункту, його історико-культурна спадщина;

- відомості про стан навколишнього природного середовища (характеристики ареалів та джерел забруднення, розміщення санітарно-захисних зон, зон охорони курортів, наявність і розміщення водоохоронних зон та прибережних захисних смуг водойм і водотоків у межах населеного пункту тощо);

- відомості про стан здоров'я населення (аналіз демографічних показників і захворюваності населення за даними державної статистичної звітності та спеціальних наукових досліджень щодо впливу стану навколишнього природного середовища на здоров'я населення), рівень виконання санітарних та протиепідемічних заходів;

- оцінку ефективності використання земель населеного пункту (щільність та характер забудови, розвиток планувальної структури, наявність територіальних ресурсів) та можливостей містобудівного освоєння територій, прилеглих до населеного пункту (придатність для житлово-цивільного й іншого будівництва, потенційна сельбищна місткість, оціночні дані, відомості про основних землевласників та користувачів);

- відомості про стан забудови та громадського обслуговування;
- відомості про структуру, обсяги житлового фонду та житлову забезпеченість;
- відомості про зайнятість та прибутки населення, розвиток господарського комплексу;
- характеристику інженерно-транспортної інфраструктури населеного пункту, класифікацію магістральних вулиць, доріг та їх перетинів, щільність вулично-дорожньої мережі (з виділенням цього показника для кожної категорії магістральних вулиць окремо).

В обов'язковому порядку наводиться комплексна оцінка планувальних обмежень, що суттєво впливають на планування різних видів використання території.

На підставі аналізу сучасного стану населеного пункту, реалізації попереднього генерального плану дається оцінка конфліктних ситуацій та кризових явищ містобудівного розвитку населеного пункту.

Обґрунтування та пропозиції генерального плану включають:

- соціально-демографічну характеристику населення;
- пріоритетні види економічної діяльності в населеному пункті виходячи з вимог щодо сприяння зростанню кількості робочих місць та врахування ресурсних обмежень, місцевих і регіональних умов, державних та галузевих програм;
- загальні обсяги житлового будівництва та будівництва об'єктів громадського обслуговування, розрахунок потреби у територіях будівництва об'єктів обслуговування;
- характеристику майданчиків для розміщення нового житлового будівництва на вільних територіях у межах та за межами населеного пункту, а також у районах реконструкції за місткістю, поверховістю та щільністю забудови;
- зведені дані про потреби в територіях під усі види будівництва;
- еколого-містобудівну характеристику запланованого містобудівного розвитку та планувальні заходи щодо забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення (визначення санітарно-захисних зон з урахуванням прогресивних технологій, екологічно безпечних підприємств, винесення із санітарно-захисних зон житлового фонду або закриття підприємств тощо);
- еколого-містобудівну характеристику запланованого територіального розвитку населеного пункту з урахуванням вартості земель або майнових комплексів на прилеглих територіях, ком-

пенсаційних та інших витрат, пов'язаних із зміною функціонального використання або включенням до міської межі;

- пропозиції щодо зміни межі населеного пункту, а також резервування приміських територій для подальшого розвитку населеного пункту, виділення приміської зони як території спільних інтересів відповідних територіальних громад;

- прогнозу площу населеного пункту й основних функціональних зон;

- функціональне зонування території і вдосконалення архітектурно-планувальної структури;

- пропозиції щодо формування архітектурно-просторової композиції, розміщення архітектурних ансамблів;

- головні напрями розвитку соціальної сфери за основними видами обслуговування (за гарантованими державою мінімальними нормативами забезпеченості, що встановлюються Кабінетом Міністрів України);

- розрахунок площі території зелених насаджень загально-го користування та спеціального призначення, необхідної згідно з чинними нормами;

- класифікацію магістральних вулиць, доріг та їх перетинів, визначення напрямів будівництва (реконструкції) магістральних вулиць, щільність вулично-дорожньої мережі (з виділенням цього показника для кожної категорії магістральних вулиць окремо);

- характеристику розрахункової провізної спроможності й організації системи міського транспорту за видами та дані про розвиток зовнішнього транспорту;

- характеристику інженерного облаштування за видами (водопостачання, водовідведення, газо-, електро-, тепlopостачання) та принципи їх розвитку з урахуванням випереджальних темпів їх будівництва відносно житлової забудови;

- інженерні й екологічні заходи щодо освоєння територій, у тому числі приміських, під забудову або інші види використання;

- розрахунок кількості пожежних депо й обсягів їх першочергового будівництва;

- дані про обсяги побутових та промислових відходів, об'єкти їх утилізації, а також скотомогильники;

- межі території пріоритетного розвитку на етапі першої черги реалізації генерального плану;

- проектні, організаційні й інженерно-технічні заходи з поліпшення екологічного стану територій, у тому числі приміських, підготовки їх під забудову;

- заходи щодо реалізації положень генерального плану, у тому числі перелік необхідних рішень місцевих органів самоврядування, наукових, проектних, обґрунтування одержання дотацій та субвенцій з державного, обласного, районного бюджетів та залучення інших джерел інвестування.

Пропозиції завершуються *вартісною оцінкою заходів з реалізації генерального плану та першої черги будівництва*, в тому числі компенсаційних та інших витрат, пов'язаних з включенням територій у межі населеного пункту та їх новим функціональним призначенням (за цінами і на рік розроблення генерального плану), визначенням показників характеристики населення, сучасного та прогнозного використання території міста.

Техніко-економічні показники генерального плану визначаються на розрахунковий період, а також на першу чергу його реалізації (до 5 років) і слугують орієнтиром для контролю за реалізацією генерального плану.

Крім книги генерального плану, до текстових матеріалів відносять також *брошуру з основними положеннями генерального плану*.

Графічними матеріалами генерального плану міста є плани і схеми аналітичного та проектного змісту, виконані у встановленому масштабі на топографічній основі. До основних графічних матеріалів належать:

- *план існуючого населеного пункту (опорний план)*, що відображає сучасну планувальну структуру, використання територій та окремих функціональних зон міста;

- *схема планувальних обмежень*, на якій окреслюються території, для яких законодавством та державними нормами встановлені відповідні обмеження на використання, зокрема зони прояву небезпечних природних й антропогенних процесів, санітарно-захисні зони, округи і зони санітарної охорони курорту, джерел водопостачання, водоохоронні зони та прибережні захисні смуги водойм і водотоків, охоронні зони природних заповідників, пам'яток природи, архітектури, історії і культури та зони регулювання забудови, ландшафтів, які охороняються;

- *схема розташування міста в системі розселення* (з приміською і зеленою зонами), що відображає існуючий стан та

проектні пропозиції щодо територій спільних інтересів відповідних територіальних громад (приміських територій, використання яких пов'язане з розвитком міста, що проектується);

- *основне креслення генерального плану*, де зафіксовані існуючий стан та пропозиції щодо архітектурно-планувальної організації і функціонального зонування, використання та забудови територій міста.

На основному кресленні в обов'язковому порядку відображають міську межу; магістральні, житлові вулиці і площі у червоних лініях та транспортні розв'язки; території житлової забудови (садибної, мало-, середньо-, багатопверхової); території цивільної забудови та громадські центри загальноміського і районного значення; озеленені території загального користування та спеціального призначення; промислові, комунальні і складські території та їх розподіл згідно із санітарною класифікацією підприємств; території міського та зовнішнього транспорту; території спеціального призначення; природоохоронні, оздоровчі, рекреаційні, історико-культурні території; курортні території; території садівничих товариств та дачної забудови; території сільськогосподарських підприємств; ліси, лісопарки, лугопарки, водойми, водотоки; території, на яких заплановано вжиття загальних та спеціальних заходів з інженерної підготовки і захисту територій, природоохоронних заходів та розміщення відповідних споруд і пристроїв; території, передбачені для розміщення головних споруд інженерної інфраструктури; території пріоритетного розвитку на перший етап реалізації; резервні території для розвитку міста за його межами.

Для значних та найзначніших міст, а також для міст з відповідними складними проблемами містобудівного розвитку передбачене виконання також окремих схем інженерної підготовки та поліпшення екологічного стану територій; розвитку магістралей, міського та зовнішнього транспорту; розвитку рекреаційних зон та озеленення, інженерного облаштування; визначення території для тимчасового відселення на випадок надзвичайних ситуацій, аварій або стихійного лиха; прогнозування можливих надзвичайних ситуацій природного чи антропогенного характеру на територіях забудови тощо.

Таким чином, генеральний план являє собою комплексний планувальний документ, що визначає містобудівну політику тери-

торіальної громади на довгострокову перспективу. Проте слід пам'ятати, що загальний розвиток міста завжди відбувається шляхом здійснення конкретних, локальних, містобудівних рішень щодо нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, впорядкування території та об'єктів, які приймаються і реалізуються великою кількістю забудовниками. При цьому такі заходи можуть мати характер комплексної забудови цілих кварталів та мікрорайонів або обмежуватися проведенням певних будівельних робіт на окремих земельних ділянках. Тому для узгодження інвестиційної діяльності з Генеральним планом розробляють місцеві правила забудови, які врегульовують питання планування, забудови й іншого використання території населеного пункту.

Місцеві правила забудови - нормативно-правовий акт, яким встановлюються порядок планування, забудови та іншого використання території міста, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови й іншого використання земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.

Згідно з чинним законодавством [86] місцеві правила забудови розробляють та затверджують для міст загальнодержавного, республіканського й обласного значення. Вони також можуть розроблятися і для міст районного значення на підставі регіональних правил забудови.

Місцеві правила забудови складаються з текстової і графічної частин - плану зонування, що встановлює розподіл території населеного пункту на зони з переважними і допустимими видами використання земельних ділянок.

У текстовій частині наводиться порядок застосування місцевих правил забудови й визначається режим забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон.

Порядок застосування місцевих правил забудови включає положення:

- про регулювання забудови й іншого використання землі органами місцевого самоврядування;
- про розміщення будівництва нових і реконструкції існуючих об'єктів, надання дозволів на будівництво та виконання будівельних робіт, прийняття цих об'єктів в експлуатацію, а також порядок здійснення контролю за містобудівною діяльністю;
- про зміну видів використання земельних ділянок та інших об'єктів містобудування фізичними і юридичними особами;

- про проведення публічних слухань з питань забудови й іншого використання міських земель;
- про внесення змін у місцеві правила забудови;
- про регулювання інших питань планування та забудови території.

Режимом забудови й іншого використання визначається перелік видів використання земельних ділянок у межах окремих зон, а також єдині умови й обмеження щодо їх забудови.

Такий перелік складається з переважних видів використання земельних ділянок як найбільш властивих певній зоні, на які надається дозвіл без додаткових вимог, та допустимих видів використання, на які надається дозвіл за умови гарантування безпеки та запобігання шкідливому впливу на довкілля.

Єдиними умовами й обмеженнями щодо забудови та іншого використання земельних ділянок встановлюються:

- гранично допустимі розміри земельних ділянок, поверховість і щільність забудови; мінімальні відступи будинків та споруд від червоних ліній, ліній регулювання забудови, меж суміжних ділянок;

- вимоги до організації доріг і під'їздів до будівель та споруд, місць паркування транспортних засобів; забезпечення експлуатації інженерно-транспортної інфраструктури; озеленення і благоустрою територій; складу будівель і споруд, а також перелік містобудівних, інженерних, епідеміологічних, природоохоронних, історико-культурних обмежень з використання земельних ділянок.

Єдині умови й обмеження фактично виступають вихідними даними для проектування об'єктів містобудування, які належать до переважних видів забудови й іншого використання земельних ділянок у відповідній зоні.

Розподіл території міста на зони з переважними і допустимими видами використання земельних ділянок здійснюється з урахуванням існуючого та передбаченого затвердженою містобудівною документацією функціонального зонування. Як правило, виділяють:

- зони житлової та громадської забудови, що включають земельні ділянки садибних і багатопверхових житлових будинків, громадських та комерційних установ, а також майдани, парки, сади, сквери, інші об'єкти зеленого будівництва і місця загального користування;

- виробничі зони, що формуються земельними ділянками промислових підприємств, науково-виробничих комплексів, кому-

нально-складських об'єктів, підприємств та об'єктів транспортної та інженерної інфраструктури, а також об'єктів спеціального призначення;

- ландшафтно-рекреаційні зони, до яких входять парки, лісопарки, міські ліси, ландшафти, що охороняються, садівничі товариства та дачна забудова, землі сільського-сподарського використання й інші угіддя, які формують систему відкритих просторів.

Очевидно, що кількість та конкретні типи зон залежатимуть від розміру міста, його місця в системі розселення та виробництва, природно-ландшафтних й історико-культурних особливостей його планувальної структури. Однак за будь-яких умов у межах певної зони мають поєднуватися ті види використання, які характеризуються функціональною єдністю, соціальною, екологічною, архітектурно-планувальною, інженерно-технічною сумісністю та однорідністю з точки зору впливу на довкілля і ресурсоспоживання. Крім того, виникає необхідність захисту інтересів громади, пов'язаних з менш прибутковими, але соціально значущими видами використання території; мінімізації витрат часу населенням на одержання гарантованих державою соціальних послуг; запобігання знеціненню міської нерухомості, а також реальна можливість встановлення для кожної зони єдиних умов і обмежень забудови та іншого використання території. У разі необхідності зони можуть поділятися на підзони з однаковими видами використання земельних ділянок, але з різними гранично допустимими параметрами об'єктів містобудування. При цьому зони, як правило, не повинні встановлюватися стосовно однієї земельної ділянки [32].

Межами зон можуть слугувати осьові лінії вулиць і магістралей; червоні лінії, межі земельних ділянок; встановлені межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; існуюча межа адміністративно-територіального утворення; природні та антропогенні рубежі тощо. Водночас вони можуть не збігатися з межами зон з особливим режимом і умовами використання земель, що встановлені відповідно до законодавства і в обов'язковому порядку відображаються на плані зонування. До таких зон належать:

1. Охоронні зони, що створюються:

- навколо об'єктів природно-заповідного фонду й об'єктів культурної спадщини; гідрометеорологічних станцій; річок, водойм та морів (водоохоронні зони і прибережні захисні смуги) з

метою охорони і захисту їх від несприятливих антропогенних впливів;

- уздовж ліній зв'язку, електропередачі, земель транспорту, інженерних мереж та споруд, навколо промислових об'єктів для забезпечення нормальних умов їх експлуатації, запобігання ушкодженню, а також зменшення їх негативного впливу на людей та довкілля, суміжні землі й інші природні об'єкти.

2. Зони санітарної охорони, що створюються навколо:

- об'єктів, де є підземні та відкриті джерела водопостачання, водозабірні та водоочисні споруди, водоводи;

- об'єктів оздоровчого призначення (округи санітарної охорони курортів) та інших для їх санітарно-епідеміологічної захищеності.

3. Санітарно-захисні зони, що створюються навколо об'єктів, які становлять загрозу для здоров'я та життя людини, з метою відокремлення таких об'єктів від територій житлової забудови:

- уздовж трубопроводів, транспортних магістралей, повітряних ліній електропередач;

- навколо підприємств, баз і складів з нафтопродуктами, вибуховими й отруйними речовинами, кар'єрів, де ведуться вибухові роботи, та інших небезпечних об'єктів;

- навколо промислових, сільськогосподарських, транспортних, комунальних, складських підприємств, АЗС, а також випромінюючих споруд телерадіостанцій і радіорелейних ліній, інших об'єктів, функціонування яких пов'язане з виділенням шкідливих речовин, запахів, ультразвукових і електромагнітних хвиль, електронних полів, іонізуючих випромінювань шумом, вібрацією тощо;

- на землях, забруднених радіоактивними та хімічними речовинами.

4. Зони особливого режиму використання земель, що створюються:

- навколо військових об'єктів Збройних Сил України та інших військових формувань для забезпечення функціонування цих об'єктів та захисту населення і довкілля від впливу аварійних ситуацій, що можуть виникнути на цих об'єктах;

- уздовж державного кордону (прикордонна смуга) з метою охорони державного кордону України.

Крім того, для захисту населення, господарських об'єктів і довкілля від зсувів, просідань донної поверхні, затоплення та підтоплення ґрунтовими водами й інших можливих руйнівних

процесів природного та антропогенного походження встановлюються зони обмеження забудови та іншого використання земельних ділянок з урахуванням цих факторів.

Слід зауважити, що встановлений місцевими правилами режим забудови й іншого використання земельних ділянок може призвести до появи в межах сформованих зон земельних ділянок з невідповідним, але раніш дозволеним використанням. У цьому разі таке використання існуватиме протягом строку амортизації будівель та споруд, але будь-яка реконструкції чи модернізація об'єкта містобудування або нове будівництво мають відповідати переважним та допустимим видам використання.

Водночас місцевими правилами забудови можуть передбачатися відхилення від встановленого режиму у разі неможливості їх дотримання у зв'язку з індивідуальними особливостями земельної ділянки (розмір, конфігурація, рельєф) за умови, що таке відхилення не завдасть шкоди правам та інтересам третіх осіб і не призведе до знецінення сусідніх об'єктів нерухомості, погіршення екологічних умов, порушення містобудівних вимог тощо.

Отже, місцеві правила забудови є досить гнучким та ефективним засобом нормативно-правового регулювання у сфері міського землекористування, який створює дієвий механізм підтримки містобудівної дисципліни, а також механізм економічних мотивацій для власників нерухомості та інвесторів, спрямовуючи їх дії на реалізацію планів розвитку населеного пункту.

Вимоги цього нормативно-правового акта обов'язкові для виконання органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, посадовими особами, які здійснюють і контролюють містобудівну діяльність на території міста, а також для судових органів як підстава для вирішення спорів щодо забудови й іншого використання земельних ділянок.

Таким чином, розробка та впровадження місцевих правил забудови забезпечує:

- створення системи, що, з одного боку, є адекватною ринковим умовам, а з другого - відповідає інтересам територіальної громади;
- зниження інвестиційних ризиків та передбачуваність результатів реалізації ініціатив забудовника;
- спрощення та відкритість дозвільно-погоджувальної системи у будівництві;

- можливість формування земельної ділянки як об'єкта нерухомості, придатного до залучення в ринковий обіг;

- створення умов для вільної та оперативної реалізації власниками нерухомості своїх комерційних й інших інтересів за умови завдання шкоди навколишньому середовищу і дотримання прав та законних інтересів третіх осіб.

При цьому власники землі вільні у виборі найкращого та найбільш ефективного в межах дозволеного законом використання земельної ділянки, а територіальна громада має право вимагати, щоб використання земельної ділянки було доходним [43].

4.3. Девелопмент як спосіб реалізації містобудівної політики

Найважливішою умовою реалізації містобудівної політики є залучення значних обсягів фінансових, технічних та людських ресурсів на освоєння та поліпшення певної території, тобто її розвиток, у результаті якого територія набуває ще більшої цінності. Такий розвиток може включати інфраструктурне облаштування території; будівництво, модернізацію чи реконструкцію будівель та/або споруд, а також формування під майбутнє використання нових земельних ділянок шляхом зміни їх існуючого використання.

Розвиток території, спрямований на підвищення її цінності в результаті створення нових чи перебудови (перетворення) існуючих земельних поліпшень, отримав назву *девелопмент*.

Поняття "девелопмент" запозичене з англійської мови, де воно в загальноприйнятому розумінні означає "розвиток", "зростання", "удосконалення". У сфері містобудування воно набуває більш конкретного значення. Зокрема, Тлумачний словник з нерухомості, що вийшов друком у 1993 р. у м. Лондоні, пропонує таке визначення терміна "девелопмент":

"Девелопмент, як це встановлено Законом про міське і сільське планування 1971 р. (Великобританія), - виконання будівельних, інженерних, земляних та інших робіт на поверхні, над або під землею чи здійснення яких-небудь матеріальних змін у використанні будинків або ділянок землі. Визначення через ці операції є винятковим для визначення поняття "девелопмент", що не включає роботи з поліпшення інтер'єра, які не змінюють зовнішній вигляд будинку" [303].

Аналогічний зміст у це поняття вкладають і фахівці з питань міського планування в США, які під девелопментом розуміють процес підвищення продуктивності землі, що реалізується шляхом нового будівництва на неосвоєній землі, заміни існуючих будинків новими чи реконструкції існуючих будинків.

Фактично девелопмент являє собою реакцію на потреби, що виникають у суспільстві, задоволення яких неможливе без зміни існуючого використання (функції та характеру поліпшень) землі. Це перетворення може відбуватися в різних формах, але спрямованість його завжди буде задаватися суспільними потребами: ринок нерухомості пристосовуватиметься до нової соціально-економічної ситуації, шукати найкращі з її точки зору варіанти землекористування.

По суті, девелопмент є способом розв'язання протиріччя між потребами суспільства (що постійно змінюються і зростають) у товарах чи послугах, що пов'язані з використанням землі, з одного боку, і наявними якісними і кількісними характеристиками земельної власності - з другого.

Очевидно, що досягнення нових споживних якостей, які б відповідали потребам суспільства, буде пов'язано з фізичними змінами об'єкта, які, у свою чергу, є необхідною умовою для підвищення корисності цього об'єкта з точки зору ринку, а значить, підвищення його вартості. Отже, під час девелопменту змінюються не тільки фізичні, а й економічні характеристики земельної власності.

За словами С.М. Максимова, "девелопмент - це такі матеріальні перетворення в об'єкті нерухомості, що забезпечують перетворення його в інший, новий об'єкт, що має вартість більшу, ніж вартість вихідного об'єкта" [143, с. 11]. Це дуже важливий момент, оскільки, будучи інвестиційним проектом, девелопмент передбачає довгострокові вкладення коштів з метою їх наступного повернення й одержання доходу.

Крім того, девелопмент має ще й правовий аспект. Адже до цього процесу залучені найрізноманітніші суб'єкти, кожний з яких має свої специфічні інтереси, пов'язані з розвитком земельної власності:

- *власник земельної ділянки*, заінтересований, як правило, у примноженні свого багатства шляхом підвищення вартості нерухомого майна чи одержання доходу;

- *спеціальні уповноважені органи*, що регулюють відносини у сфері землекористування, проектування, будівництва, експлуатації нерухомості;

- *інвестори* - юридичні та фізичні особи, що забезпечують коротко- і довгострокове фінансування девелоперського проекту (банки, страхові і пенсійні фонди, кредитні спілки тощо);

- *підрядники* - проектні та будівельні організації, що забезпечують проектування і виконання будівельно-монтажних робіт;

- *професійні консультанти*: юристи, брокери, оцінювачі, маркетологи та ін.;

- *громадськість (опоненти)*, що має свою думку щодо перспектив розвитку території;

- *клієнти* - майбутні користувачі нерухомості (покупці, орендарі та ін.), на інтереси яких і орієнтований проект розвитку земельної власності, що вимагає правової регламентації їх дій.

Таким чином, як якісне перетворення об'єкта земельної власності девелопмент являє собою єдність фізичних, економічних і правових процесів.

Водночас девелопмент має бути цілеспрямованим процесом, тобто певним чином організованим. Хтось має ініціювати розвиток території, взяти на себе відповідальність за організацію проекту цього розвитку і координувати діяльність інших учасників процесу. Тому зміст поняття девелопменту не вичерпується лише процесом матеріального перетворення (перебудови) міського середовища, а й означає певний вид підприємницької діяльності, особливий прояв ділової активності на ринку, яку уособлює девелопер.

Звичайно, такий вид діяльності не міг з'явитися в умовах соціалістичної економіки. Соціалістична система господарювання передбачала виняткову роль держави в розвитку міст. Усі питання розпорядження міськими землями належали тільки до її компетенції. Державні органи приймали рішення про напрями розвитку міста, використання його території, затвердження проектів планування та забудови міст. Вони ж виступали і замовником будь-якого будівництва, формували титульні списки будівництва, кошти на яке надходили з державного бюджету.

За таких умов розвиток території та управління землями міста мали директивний характер, цілком підпорядкований бюджетному фінансуванню. Приватні втручання у сферу містобудівної діяльності були обмежені лише конкретними секторами: індивідуальним житловим, дачним, гаражним будівництвом та садівництвом, де діяльність приватного забудовника була чітко окреслена наданою в особисте користування земельною ділянкою

і в прямому, і в переносному розумінні не перетиналася зі сферою державних інтересів. Будь-яке поєднання державного і приватного видавалося недоречним, оскільки вважалося, що загальні потреби можуть враховуватися тільки державними проектами.

Трансформація економічних відносин, яка дуже швидко призвела не тільки до руйнування старих форм інвестування міської економіки, коли основним джерелом капіталовкладень у розвиток міста були бюджетні кошти, а й до формування цілого прошарку нових суб'єктів земельних відносин: контрактерів, інвесторів, девелоперів, ріелторів, вимагає зовсім іншого погляду на розвиток території міста.

До звичних адміністративних та технічних аспектів містобудівної діяльності, пов'язаних з розробкою та погодженням проектно-планувальної документації, відведенням земельної ділянки і власне будівництвом, додалися принципово нові - майнові та комерційні, зумовлені вирішенням питань власності та врахування кон'юнктури ринку. В процесі реалізації основної мети містобудівної діяльності - найбільш ефективного та раціонального використання території міста - виникли такі завдання, як забезпечення максимальних прибутків від цього використання; мінімальних ризиків у сфері міського землекористування; фінансової стійкості та платоспроможності учасників розвитку території, що вирішуються в рамках девелопменту.

Зауважимо, що підприємницька спрямованість діяльності девелопера перетворює його не лише на одного з учасників процесу розвитку, а на окрему продуктивну силу - особу, ініціатива якої поряд з іншими чинниками - землею, капіталом, працею - робить свій внесок у підвищення цінності об'єкта земельної власності.

Отже, *девелопер* - це підприємець, що в обмін на прибуток забезпечує організацію і фінансування, необхідні для створення якісно нового об'єкта, що відповідає очікуваним вимогам ринку.

При цьому слід мати на увазі, що ринок нерухомості є недосконалим, а сам розвиток земельної власності відрізняє:

- висока капіталомісткість;
- тривалість інвестиційного циклу;
- неподільність (як правило) створюваного об'єкта;
- інноваційний характер тощо, що робить девелоперські проекти досить складними та високоризикованими. Тому як підприємець девелопер приймає не тільки основні рішення з управління

проектом, а й бере на себе весь ризик, пов'язаний з даним видом діяльності.

Інакше кажучи, з економічного погляду девелопер - це агент ринку, що в умовах недосконалого ринку виконує завдання щодо найбільш ефективного використання обмеженого ресурсу - міських земель.

Провідна *роль девелопера* визначається функціями, що він виконує в процесі реалізації проектів девелопменту. Це, зокрема:

- пошук і вибір економічно (комерційно) ефективного проекту забезпечення правових можливостей для його реалізації;
- одержання від органів влади дозволів і погоджень проекту;
- розробка механізмів фінансування проекту і повернення залучених ресурсів, пошук і залучення інвесторів;
- пошук і добір підрядників, фінансування їхньої діяльності та контроль за їхньою роботою;
- реалізацію створеного об'єкта нерухомості або передача його в експлуатацію;
- повернення коштів інвесторів відповідно до укладених угод.

Таким чином, формування девелопменту як професійної діяльності є логічним наслідком розвитку в умовах ринку спеціалізації підприємців на певних видах діяльності (в даному разі - постачання на ринок розвинутої нерухомості) і одночасно це - вироблений самим ринком спосіб зниження ризиків для всіх учасників процесу розвитку території.

У процесі девелопменту вирішується цілий комплекс взаємозалежних завдань, що дає змогу виділити в ньому низку складових. І хоча кількість і конкретний зміст цих складових у різних країнах через особливості національного законодавства можуть відрізнятися, схема девелопменту залишається загальною і починається з ініціювання розвитку земельної власності, а завершується реалізацією поліпшеної нерухомості.

1. *Ініціювання проекту девелопменту.* Як ініціатори проекту девелопменту можуть виступити і власник об'єкта, зацікавлений у підвищенні цінності своєї власності за рахунок її якісного перетворення, і інвестор, що веде пошук найбільш вигідного вкладення коштів, але найчастіше ініціатива надходить від девелопера, для якого важливо знайти сферу прикладання для свого капіталу та професійної активності. При цьому сама ініціатива є наслідком наявності певного інвестиційного задуму (ідеї) проекту, що вини-

кає на основі знання ринку, найбільш перспективних напрямів його розвитку, потенційного попиту, рівня конкуренції на ринку, перспектив розвитку того чи іншого регіону тощо.

2. *Оцінка ініціативи.* Ініціатива, що виникла як результат зіставлення "потенціалу ринку" та "потенціалу об'єкта" (земельної ділянки чи будинку, що потребує реконструкції), до того, як вона знайде втілення в практичних діях з реалізації проекту, підлягає попередній оцінці.

Така оцінка має включати визначення фізичної здійсненності та наявності правових і фінансових передумов для реалізації проекту, а також з урахуванням цих можливостей і обмежень - можливої ефективності проекту (у переважній більшості випадків йдеться про комерційну ефективність передбачуваного до реалізації проекту з урахуванням прогнозованих доходів і витрат).

Таким чином, оцінка ініціативи має два основних аспекти:

- оцінку стану і перспектив розвитку ринку (аналіз потенціалу ринку);

- оцінку місця розташування потенційного об'єкта нерухомості (аналіз потенціалу місця розташування).

Ці два аспекти органічно пов'язані один з одним, оскільки оцінка потенціалу місця розташування багато в чому спирається на аналіз ринку, однак логічно вони можуть розглядатися як відносно відособлені етапи оцінки ініціативи.

На основі проведених досліджень здійснюються попередні проектні пророблення й оцінка проекту девелопменту. У кінцевому рахунку, з усіх варіантів має бути обраний проект, що за наявних обмежень (наприклад фінансових) дає максимальний чистий доход.

3. *Забезпечення правових можливостей для реалізації проекту і пророблення схем фінансування.* Визнання проекту економічно доцільним (комерційна ефективність) є підставою для початку практичних дій з його реалізації і, насамперед, зі створення правових умов з метою надання легітимності процесу розвитку і створення системи юридичних гарантій для учасників проекту. Конкретно йдеться про придбання прав на об'єкт розвитку, що може виражатися в придбанні земельної ділянки чи укладанні угоди з її власником про спільну реалізацію проекту або в придбанні права на забудову у держави чи територіальної громади.

Оптимальним є випадок, коли всі погодження щодо розвитку земельної власності здійснюються до придбання земельної

ділянки. Це дає змогу знизити невизначеність економічних прогнозів стосовно щільності забудови, обмежень і обов'язкових відрахувань. У протилежному разі одержання погоджень на невизначений термін збільшує період девелопменту, що призводить до додаткових фінансових витрат.

Наступний напрям робіт на даному етапі - це пророблення і попередній вибір схеми фінансування проекту, яка, виходячи з концептуальних характеристик проекту - типу створюваного об'єкта нерухомості (житлова нерухомість, комерційна нерухомість), різновиду об'єкта (елітне, високоякісне, стандартне житло), наявності на ринку потенційних інвесторів - може бути здійснена на основі коротко- чи довгострокового кредитування шляхом випуску цінних паперів за рахунок власних коштів чи коштів бюджету тощо.

Як правило, для покриття усіх витрат девелопменту потрібно організувати короткострокове фінансування на період до завершення будівництва (в середньому 1-3 роки). Однак враховуючи, що ризик, пов'язаний з будівництвом, більше, ніж ризик під час експлуатації готового об'єкта, а значить процентні ставки короткострокового фінансування досить високі, у девелопера з'являється могутній стимул до скорочення термінів будівництва. За багатьма характеристиками і джерелом короткострокове фінансування девелопменту аналогічне обіговому капіталу в промисловості, що потрібно для виробництва готової продукції.

Однак, якщо після закінчення девелопменту готовий об'єкт не продається, а залишається у володінні девелопера, то доцільно організувати довгострокове фінансування, як правило, на 20-30 років. У деяких випадках довгострокове фінансування оформляється починаючи з моменту початку девелопменту.

Зауважимо, що джерела можливої успішності чи невдачі проектів девелопменту закладаються в основному ще на початкових етапах роботи з розвитку нерухомості, незважаючи на те, що витрати на такі етапи, як попередня оцінка доцільності проекту та визначення правових і фінансових схем його реалізації, в сукупності здебільшого становлять близько 5% від загального обсягу витрат по проекту.

У міру розгортання проекту і збільшення коштів, вкладених у нього, паралельно скорочуються можливості вибору напрямів їх використання, вони виявляються дедалі більше "зв'язаними" у проекті, навіть якщо фактично ще не витрачені.

4. *Придбання об'єкта для девелопменту й організація проектування.* Цей етап розглядається фахівцями в галузі управління проектами як один з найважливіших у процесі реалізації проекту, що як визначає параметри майбутнього об'єкта нерухомості, так і істотно впливає на рівень витрат по проекту.

Витрати на цьому етапі оцінюються, як правило, у межах 6-10% від загальних витрат на реалізацію проекту.

При цьому необхідно мати на увазі, що придбання майнових прав на нерухомість може тривати довго, аж до кількох років. Це пов'язано з монополією окремих інтересів (якщо права на нерухомість належать різним власникам), що мають можливість використовувати унікальність свого становища. За цей час можуть змінитися умови попиту чи будівельні витрати. Тому девелопер має передбачати додаткові витрати, що перевищують витрати на придбання земельної ділянки та її забудови. Вони включають витрати на утримання земельної власності в очікуванні майбутнього доходу внаслідок її розвитку та витрати в період девелопменту - оплати фахівців, процентні платежі.

5. *Одержання погоджень проекту з уповноваженими органами контролю і регулювання у сфері містобудування та земельних відносин.* Одержання позитивного експертного висновку (при його підготовці враховуються вимоги організацій, що здійснюють санітарний, пожежний, екологічний, містобудівний та інші види контролю) є підставою для затвердження проектної документації й одержання дозволу на виконання будівельно-монтажних робіт.

6. *Формування системи договірних зобов'язань між учасниками реалізації проекту.* Система договірних зобов'язань має охоплювати всіх учасників реалізації проекту і насамперед регулювати такі сфери, як:

- фінансування проекту;
- виконання підрядних робіт;
- реалізація створеного об'єкта.

Формуючи систему договірних відносин з реалізації проекту, укладають договори на участь у фінансуванні проекту (з фінансово-кредитними установами, приватними інвесторами, майбутніми споживачами (пайовиками)), проводять торги і укладають договори з підрядними організаціями, у разі необхідності залучають агентів з продажу нерухомості.

Створення системи договорів, що пов'язують учасників реалізації проекту, - одна з найважливіших умов його успішного здійснення. Завдання девелопера полягає в тому, щоб забезпечити проект фінансовими ресурсами на всіх етапах будівництва, залучити найбільш кваліфікованих і відповідальних підрядників, забезпечити відповідність між надходженням та витратами коштів по проекту, передбачити основні напрями просування проекту на ринок та закріпити їх договірними відносинами.

7. *Упровадження проекту розвитку (будівництво)*. Головне завдання на цьому етапі полягає в тому, щоб забезпечити виконання робіт з розвитку нерухомості з потрібною швидкістю, якістю та витратами. У процесі впровадження проекту мають бути ув'язані в єдиний процес фінансування робіт, їх виконання та забезпечення матеріальними ресурсами.

При цьому в низці випадків може бути доцільним залучення ззовні окремих високопрофесійних менеджерів з координації проекту, організації будівельних робіт, постачання матеріальних ресурсів тощо.

Результатом етапу будівництва є новий об'єкт нерухомості, факт створення якого має бути підтверджений актом про приймання об'єкта в експлуатацію, на підставі якого може бути зареєстроване право (права) на новостворений об'єкт нерухомості.

Етап будівництва об'єкта для більшості проектів житлового будівництва триває 1-1,5 року, що становить приблизно третину від усього циклу девелопменту. На нього припадає основна частина витрат по проекту (60-70%).

8. *Розпорядження результатами розвитку* (оформлення прав власності, передача об'єкта в управління, надання в оренду, продаж). Результат розвитку - це реалізований проект: житлові або адміністративні будинки, будівництво або реконструкція яких завершені, модернізоване підприємство, переобладнаний згідно з новим напрямом використання торговельний центр тощо. Розпорядитися результатом розвитку означає продати його новому власнику чи залишити у своїй власності, але до закінчення проекту знайти орендарів, передати в довірче управління чи ін.

Даний етап розвитку, хоча є завершальним, криє в собі постійну проблему для девелопера протягом усього процесу розвитку.

Тільки позитивне і досить оперативне вирішення проблеми розпорядження результатом (наприклад: повне здавання в оренду

за наміченими ставками або вигідний продаж створеного об'єкта) визначає успішність чи невдачі започаткованого бізнесу, ефективність проекту.

Процес просування об'єкта на ринок і його реалізація мають починатися задовго до завершення будівництва, що дає можливість скоротити терміни реалізації після завершення будівництва об'єкта і прискорити повернення інвестованих коштів.

Витрати на просування й організацію продажів (надання в оренду) оцінюються в 5-10% від загальної суми витрат по проекту.

Насамкінець зазначимо, що повноцінне розпорядження новоствореними об'єктами нерухомості пов'язане з правовим закріпленням результату розвитку: тільки реєстрація об'єкта і прав на нього дає підстави вести мову про завершення процесу девелопмента.

Природно, що зовсім не обов'язково, щоб виділені етапи послідовно змінювали один одного. Часом у реальній практиці вони відбуваються паралельно, лише логічно впливаючи один з одного (як, наприклад, проектування і будівництво), а деякі взагалі важко розглядати як окремих етап, наприклад дії, що стосуються маркетингу та управління грошовими потоками.

Наведена вище схема описує лише загальну логіку реалізації проектів девелопменту. У реальній економічній практиці вона конкретизується під впливом низки обставин: особливостей місцевого урегулювання питань набування прав на землю та її забудову, особливостей правового статусу землі (державна, комунальна, приватна) тощо. Розробляючи концепцію проекту, складаючи план його реалізації, девелопер має враховувати ці особливості і вносити відповідні корективи у свої плани.

Девелопмент, як і містобудівна діяльність у цілому, змінюючи умови господарської і соціальної діяльності на певній території, є важливою складовою загального процесу економічного розвитку, що має цілком визначену економічну, бюджетну та соціальну ефективність.

Економічна ефективність девелопменту виявляється в позитивному впливі, який справляє розвиток території на економічні процеси і який може мати вартісний вимір.

Інвестиції в містобудівний розвиток приводять до підвищення активності в цілій низці суміжних галузей економіки: у виробництві будівельних матеріалів, споживчих товарів тривалого користування, житлово-комунальному господарстві тощо, і, зрештою,

забезпечують приріст валового продукту та зайнятість у країні. Так, дослідження, проведені в Німеччині наприкінці ХХ ст., показали, що значення мультиплікатора, що пов'язує інвестиції в житлове будівництво з обсягом валового внутрішнього продукту (ВВП) країни, становило близько 2,5.

Бюджетна ефективність девелопменту виявляє себе в двох основних аспектах - прямому і непрямому ефектах.

Прямий бюджетний ефект містобудівного розвитку знаходить своє відображення в платежах і податках, що безпосередньо виникають у процесі реалізації девелоперських проектів. До таких доходів бюджету можуть бути віднесені: плата за придбання земельних ділянок, що перебувають у державній чи комунальній власності, орендна плата за земельні ділянки, податки на прибуток забудовників та інвесторів, податки із заробітної плати працівників, зайнятих у процесі реалізації проектів.

Непрямий бюджетний ефект - це доходи (чи бюджетна економія), що одержує бюджет у процесі функціонування створеного об'єкта: податки з прибутку підприємств, податки з майна, земельний податок тощо, а також економія в зв'язку підвищенням зайнятості населення, зростанням його доходів тощо.

Соціальна ефективність девелопменту виявляється в поліпшенні середовища проживання і життєдіяльності (при цьому містобудівний розвиток веде до якісної зміни не тільки території, що забудовується чи реконструюється, а і її оточення), доходів, якості життя населення під впливом змін у фонді нерухомості.

Таким чином, для девелопменту характерний високий рівень "зовнішніх ефектів", що можуть істотно вплинути на умови перебігу економічних і соціальних процесів у межах певної, іноді досить великої, території.

4.4. Екологічна політика міста

У сучасних умовах розвитку країни зростає роль державного регулювання використання природно-ресурсного потенціалу й контролю за станом навколишнього середовища. Пріоритет територіального підходу в управлінні природокористуванням дає змогу більш повно враховувати особливості кожного населеного пункту. Важливим механізмом гармонізації взаємовідносин суспільства і природи на місцевому рівні є місцева екологічна політика.

У цілому існуючу екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як складну. Щорічно в повітря, водні та земельні ресурси країни надходить від 60 до 100 млн т шкідливих речовин, у сховищах організованого складування зберігається майже 3 млрд т токсичних промислових відходів. У 2006 р. у повітряний басейн, водні та земельні ресурси країни потрапило понад 61 млн т небезпечних речовин, з яких 4/5 становлять токсичні відходи.

Рівень техногенного навантаження на довкілля в Україні досить високий. З розрахунку на 1 км² території країни в повітря викинуто 7,4 т шкідливих речовин, а токсичні відходи досягають 4,4 тис. т, або 94 кг з розрахунку на душу населення. Третина поверхневих вод забруднена, понад половина утворених токсичних відходів розподіляються в навколишньому середовищі, майже чверть шкідливих речовин, що відходять від стаціонарних джерел, потрапляє в повітряний басейн.

Основне навантаження на довкілля у промисловому секторі створюють підприємства хімічної, металургійної, гірничодобувної галузей та електроенергетики. Нині в Україні діють 4 атомні електростанції, майже 3 тис. об'єктів, які виробляють небезпечні речовини, понад 300 шахт та 7 розрізів, 6 потужних нафтопереробних заводів тощо.

Висока забрудненість довкілля промисловими викидами і відходами, в тому числі й побутовими, незадовільний стан життєзабезпечувальних систем, швидке зростання населення міст на основі екстенсивного промислового розвитку і потреба в розширенні їх територій призвели до скорочення зелених зон, забруднення та непридатності водойм тощо.

Основними джерелами забруднення атмосферного повітря у житлово-комунальному господарстві України є підприємства з виробництва дорожніх будівельних матеріалів, котельні теплового господарства, промислові підприємства комунального машинобудування та автомобільний транспорт. Вони викидають в атмосферу значну кількість золи, оксидів вуглецю, сірки, азоту, а також скидають у каналізацію хімічні сполуки, що утворилися внаслідок реагентної обробки води, яка використовується в системах теплопостачання.

У містах і селищах щороку нагромаджується близько 40 млн м³ сміття, що знешкоджується на 771 міському звалищі, з яких майже 80% експлуатується без вжиття запобіжних заходів щодо забруд-

нення підземних вод і повітряного басейну, та чотирьох сміттє-спалювальних заводах, технологічне устаткування яких не відповідає сучасним екологічним вимогам. Традиційна технологія знешкодження міського сміття на звалищах безперспективна і не може бути прийнятною для населення сільської місцевості [177].

Правове регулювання екологічних відносин, яке закріплює найбільш важливі принципи та форми використання природних ресурсів, декларує низку екологічних прав громадян, вимоги щодо охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки у процесі реалізації функцій різних державно-правових структур поділу влади.

Згідно зі ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки та підтримка екологічної рівноваги є обов'язком держави. Кожний громадянин України має право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище та відшкодування нанесеної порушенням цього права шкоди (ст. 50). У Конституції України стверджується, що екологічна безпека визначається виключно законами України [125].

Президент України приймає у разі необхідності рішення про введення в країні або окремих її регіонах надзвичайного стану, а також оголошує в разі потреби окремі території зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України. Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики екологічної безпеки й природокористування.

Еколого-правове регулювання, що базується на нормах Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", є своєрідною "екологічною конституцією", яка передбачає мету, завдання, принципи та механізми забезпечення ефективного природокористування, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки в Україні.

Основними принципами охорони навколишнього середовища є:

- пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності;
- гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;
- запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

- екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій;

- збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів;

- науково обгрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища;

- обов'язковість екологічної експертизи;

- науково обгрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;

- безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності;

- стягнення збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів, компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

- вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності територій, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку;

- вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва [56].

Після прийняття Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", який став основою екологічних правовідносин в Україні, відбувалося формування нової системи екологічного законодавства. Відповідно до вказаного закону прийняті: закони України "Про екологічну експертизу", "Про тваринний світ", "Про охорону атмосферного повітря", "Про природно-заповідний фонд", "Про відходи", "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення", Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України "Про надра" тощо.

Блок еколого-правового регулювання можна поділити на кілька складових. Критерієм такого поділу є сфера застосування законодавчих актів.

Так, можна виділити законодавство у сферах:

- збереження та охорони водних ресурсів;
- збереження та охорони земельних ресурсів та надр;
- збереження та охорони біологічного різноманіття;
- збереження та охорони атмосферного повітря.

Завданням водного законодавства є регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Основоположним документом водного законодавства є Водний кодекс, в якому вказані органи, що здійснюють державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, а також розкривається компетенція державних органів у галузі управління і контролю за охороною водних ресурсів.

Напрями розвитку природоохоронної діяльності деталізуються в постанові Верховної Ради України "Про Концепцію розвитку водного господарства України", а окремі аспекти управління природоохоронною діяльністю у сфері водних ресурсів розглядаються в Указі Президента України "Про Положення про Державний комітет України по водному господарству".

Відповідно до чинного законодавства до видів природоохоронної діяльності у сфері збереження водних ресурсів належать:

- будівництво у населених пунктах, на новобудовах і розширення та реконструкція на діючих підприємствах необхідних споруд для очищення стічних вод, що утворюються в промисловості, комунальному господарстві, інших галузях економіки;
- придбання насосного і технологічного обладнання для заміни такого, що вичерпало свої технічні можливості на комунальних каналізаційних системах, установок, обладнання і технічного флоту для збирання нафти, сміття та інших рідких, твердих відходів з суден;
- будівництво та реконструкція устаткування для розсіюючих випусків очищених стічних вод та вжиття заходів щодо запобігання тепловому забрудненню водойм;
- заходи з охорони підземних вод та ліквідації джерел їх забруднення;

- реконструкція або ліквідація фільтруючих накопичувачів стічних вод з метою відвернення чи припинення забруднення підземних і поверхневих вод;

- роботи, пов'язані з поліпшенням технічного стану та благоустроєм водойм;

- паспортизація малих річок і водойм;

- обстеження та паспортизація ставків-відстійників шахтних вод, шламонакопичувачів та хвостосховищ, гідротехнічних споруд;

- розроблення методик, технологій, установок, обладнання, приладів контролю, проведення робіт з очищення водних ресурсів, забруднених пестицидами і агрохімікатами, та їх знезараження;

- спорудження установок для очищення і поліпшення якості води для зрошення сільськогосподарських культур.

Завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин з метою створення умов для раціонального використання й охорони земель, рівноправного розвитку всіх форм власності на землю і господарювання, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища, охорони прав громадян, підприємств, установ і організацій на землю.

Основоположним документом, що регулює земельні відносини, є Земельний кодекс України, в якому розкривається основний зміст землеустрою, його організація, порядок та проведення, зазначаються органи, що здійснюють державне управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів, визначається компетенція державних органів у галузі управління і контролю за охороною земельних ресурсів.

До органів, що здійснюють державне управління у галузі використання і охорони земель, належать: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та обласні державні адміністрації, Державний комітет України по земельних ресурсах, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та ін. До їх компетенції у сфері здійснення природоохоронної діяльності входить:

- державний контроль за використанням і охороною земель, додержанням земельного законодавства;

- сприяння створенню екологічно чистого середовища і поліпшенню природних ландшафтів;

- організація землеустрою;

- розробка і вдосконалення земельного законодавства;
- розробка і здійснення програм щодо раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земельних ресурсів у комплексі з іншими природоохоронними заходами тощо.

Основні напрями здійснення природоохоронної діяльності у цій сфері розглядаються в постанові Верховної Ради України "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки". Важливе значення у сфері охорони земельних ресурсів мають закони України "Про меліорацію земель" та "Про плату за землю".

Окремим пунктом виділяється законодавство у сфері охорони та раціонального використання надр. Під надрами розуміють частину земної кори, що розміщена під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

Основним документом, що регулює відносини в цій сфері, є Кодекс України "Про надра". Його завданням є регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян [121].

До видів природоохоронної діяльності у галузі охорони земельних ресурсів можна віднести:

- провадження ґрунтозахисної системи землеробства з контурно-меліоративною організацією території;
- будівництво, розширення та реконструкцію протиерозійних, гідротехнічних, протикарстових, берегоукріплювальних, протицувних, протиобвальних, протилавинних і протиселевих споруд, а також вжиття заходів щодо захисту від підтоплення і затоплення;
- проведення агролісотехнічних заходів на ярах, балках та інших ерозійно небезпечних землях;
- рекультивацію порушених земель та використання родючого шару ґрунту під час проведення робіт, пов'язаних із порушенням земель;
- терасування крутих схилів;

- консервацію деградованих і забруднених земель;
- поліпшення малопродуктивних земельних угідь;
- розроблення технології, обладнання для знезараження, очищення землі, забрудненої пестицидами і агрохімікатами.

Відповідно до видів природоохоронної діяльності в галузі охорони надр належать:

- заходи щодо застосування раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин і вилучення наявних у них компонентів, що мають промислове значення, недопущення наднормативних втрат і погіршення якості корисних копалин;

- будівництво, розширення та реконструкція комплексів для закладання відпрацьованих, відкритих та підземних гірничих виробок супутніми породами, що не утилізуються;

- заходи щодо захисту родовищ (газових, нафтових, вугільних, торфових та ін.) від пожеж, затоплення, обвалів та придбання для цієї мети обладнання;

- картування забруднених територій, ведення аерокосмічного моніторингу геологічного середовища та його постійно діючих моделей, радіоекологічні дослідження, ліквідаційний тампонаж свердловин.

Законодавство у сфері охорони атмосферного повітря регулює збереження та відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей і навколишнє природне середовище.

Одним із основних документів у цій сфері є Закон України "Про охорону атмосферного повітря". Відносини в галузі охорони атмосферного повітря регулюються також законами України: "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про екологічну експертизу", постановами Кабінету Міністрів України: "Про затвердження переліку найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню", "Про утворення Міжвідомчої комісії з питань моніторингу довкілля", "Про затвердження Концепції зменшення обсягів викидів важких металів в атмосферне повітря", "Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря" тощо.

Серед видів природоохоронної діяльності у сфері охорони атмосферного повітря можна виділити такі:

- організація виробництва, установа та реконструкція обладнання для очищення газопилового потоку від забруднюючих речовин хімічного та біологічного походження, що викидаються в атмосферне повітря, та зниження рівня впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; розроблення технології, організація виробництва та застосування матеріалів, використання методів та впровадження технологій, що забезпечують запобігання виникненню факторів забруднення атмосферного повітря, зниження рівня їх впливу чи усунення;

- будівництво дослідних та дослідно-промислових установок для розроблення методів очищення газів, що відводяться від джерел шкідливих викидів в атмосферу;

- розроблення та виготовлення систем і приладів контролю та оснащення ними стаціонарних джерел викидів шкідливих речовин в атмосферу та пунктів контролю і спостереження за забрудненням атмосферного повітря;

- спорудження і оснащення контрольно-регулювальних пунктів для перевірки і зниження токсичності відпрацьованих газів транспортних засобів;

- розроблення, організація виробництва пристроїв для очищення відпрацьованих газів двигунів та оснащення ними транспортних засобів;

- проведення робіт з інвентаризації джерел забруднення навколишнього природного середовища [61].

Основним завданням законодавства у сфері збереження і охорони біологічного різноманіття є:

- збереження, покращання стану та відновлення природних і порушених екосистем, середовищ існування окремих видів рослин і тварин та компонентів ландшафтів;

- сприяння переходу до збалансованого використання природних ресурсів;

- підвищення рівня інформованості населення з питань біологічного різноманіття, а також активізація участі громадян у діяльності щодо його збереження;

- посилення відповідальності за збереження біологічного різноманіття підприємств, організацій та установ, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів або впливає на стан довкілля.

Головним документом у цій галузі можна вважати Концепцію про збереження біологічного різноманіття України. Об'єктами Концепції є різноманіття всіх рослин, тварин та мікроорганізмів (разом із середовищами їх існування) у стані природної волі, у неволі чи напіввільних умовах, на суші, у воді, ґрунті та повітрі, що постійно чи тимчасово населяють територію, територіальне море, континентальний шельф та виключну (морську) економічну зону.

Природоохоронну діяльність у зазначеній сфері можна здійснювати у кількох напрямках: охорона і збереження рослинного світу, охорона тваринного світу, охорона та збереження природо-заповідного фонду.

Завданням законодавства України про рослинний світ є регулювання суспільних відносин у сфері охорони, використання та відтворення дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, їх угруповань і місцезростань.

До системоутворюючих документів, що регулюють правовідносини у сфері охорони рослинного світу, належать: закони України "Про рослинний світ", "Про охорону навколишнього середовища" та Лісовий кодекс України.

Основними вимогами до охорони, використання та відтворення рослинного світу є збереження природної просторової, видової, популяційної різноманітності об'єктів рослинного світу; умов місцезростання дикорослих рослин і природних рослинних угруповань; науково обґрунтоване, невиснажливе використання природних рослинних ресурсів; здійснення заходів щодо запобігання негативному впливу господарської діяльності на рослинний світ та щодо відтворення об'єктів рослинного світу; охорона об'єктів рослинного світу від пожеж, захист від шкідників і хвороб; регулювання поширення та чисельності дикорослих рослин і використання їх запасів з урахуванням потреб в охороні здоров'я населення.

До природоохоронних заходів у сфері охорони рослинного світу належать:

- спорудження установок для утилізації відходів лісозаготівельної та деревообробної промисловості;
- ліквідація лісових пожеж та їх наслідків;
- ліквідація негативних наслідків техногенного впливу на лісові насадження;

- виявлення запасів природних рослинних ресурсів, фінансування їх охорони і відтворення;
- озеленення міст і сіл;
- створення станцій і лабораторій біологічного та хімічного захисту лісових насаджень [79].

Тваринний світ є одним з основних компонентів навколишнього природного середовища, національним багатством України, джерелом духовного та естетичного збагачення і виховання людей, об'єктом наукових досліджень, а також важливою базою для одержання промислової і лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей.

Документами, що регулюють діяльність у цій сфері, є закони України "Про тваринний світ", "Про мисливське господарство та полювання"; постанови Кабінету Міністрів України: "Про затвердження Тимчасового порядку справляння плати за спеціальне використання диких тварин", "Про порядок ведення державного кадастру тваринного світу" та ін.

Провідними видами природоохоронної діяльності у цій сфері є:

- будівництво, розширення та реконструкція розплідників і ферм для розведення диких звірів та птахів з метою їх розселення в природному середовищі;
- заходи щодо охорони тваринного світу та боротьба з браконьєрством (придбання матеріально-технічних засобів тощо);
- будівництво, реконструкція, розширення, технічне переозброєння, оснащення риборозводних підприємств і виробничо-акліматизаційних баз для одержання та вирощування личинок життєстійкої молоді цінних промислових риб для зариблення природних водойм і водосховищ комплексного призначення;
- обводнення природних нерестовищ, будівництво міграційних каналів, штучних нерестовищ з керованим гідрологічним режимом;
- будівництво, розширення та реконструкція рибоходів [94].

Завданням законодавства України у сфері природно-заповідного фонду є регулювання суспільних відносин щодо організації, охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, відтворення їх природних комплексів, управління у цій галузі.

Основним документом у цій сфері є Закон України "Про природно-заповідний фонд України". Саме він визначає основні засоби збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду. До них належать: організація систематичних спостережень

за станом заповідних природних комплексів та об'єктів; проведення комплексних досліджень з метою розробки наукових основ їх збереження та ефективного використання; додержання вимог щодо охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності, розробки проектної і проектно-планувальної документації, землевпорядкування, лісовпорядкування, проведення екологічних експертиз; запровадження економічних важелів стимулювання їх охорони; здійснення державного та громадського контролю за додержанням режиму їх охорони та використання; встановлення підвищеної відповідальності за порушення режиму їх охорони та використання, а також за знищення та пошкодження заповідних природних комплексів та об'єктів; проведення широкого міжнародного співробітництва у цій сфері.

Екологічна політика міста як чинник відмінності умов функціонування територій з усім комплексом життєвих процесів, певними особливостями історичних, природних, соціальних, економічних засад в останні роки набуває великої актуальності. Характерним кожного процесу є специфічність впливу на навколишнє середовище. Екологічна ситуація в містах України відрізняється за характером територіальної належності з точки зору як гостроти проблем, так і можливостей їх практичного вирішення.

Особливості міської політики полягають у взаємодії органів місцевого самоврядування й уповноважених місцевих органів державного екологічного управління. Екологічні аспекти такої взаємодії регламентуються Конституцією України, законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про охорону навколишнього середовища".

Відповідно до чинного законодавства органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на власній території і в межах своєї компетенції. Вони, зокрема:

- забезпечують реалізацію екологічної політики країни, екологічних прав громадян;
- дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом;
- затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування та забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів;

- видають і скасовують дозволи на відособлене спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- затверджують місцеві екологічні програми;
- організують вивчення навколишнього природного середовища;
- створюють резервні, у тому числі й валютні, фонди для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища і визначають їх статус;
- організують у разі необхідності проведення екологічної експертизи;
- інформують населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем;
- організують роботи з ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи та організації незалежно від їх підпорядкування та форм власності і громадян;
- приймають рішення про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;
- здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- припиняють господарську діяльність підприємств, установ та організацій місцевого підпорядкування, а також обмежують чи припиняють (тимчасово) діяльність не підпорядкованих раді підприємств, установ та організацій у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- координують діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів на території місцевої ради.

Виконавчі та розпорядчі органи місцевих рад у галузі охорони навколишнього природного середовища в межах своєї компетенції:

- здійснюють реалізацію рішень відповідних рад;
- координують діяльність місцевих органів управління, підприємств, установ та організацій, розміщених на території місцевої ради, незалежно від форм власності та підпорядкування;
- організують розробку місцевих екологічних програм;
- визначають в установленому порядку нормативи і розміри зборів за забруднення навколишнього природного середовища та розміщення відходів;

- затверджують за поданням органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами території цієї ради, та ліміти на утворення і розміщення відходів;

- організують збирання, переробку, утилізацію і захоронення відходів на своїй території;

- формують і використовують місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів;

- погоджують поточні та перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;

- забезпечують систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій та громадян про стан навколишнього природного середовища, захворюваності населення;

- організують екологічну освіту та екологічне виховання громадян;

- приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Згідно з галузевим поділом міської ради та їх виконавчі органи в межах своєї компетенції:

у галузі охорони атмосферного повітря:

- здійснюють свою діяльність відповідно до державних стандартів, які є обов'язковими для виконання, і визначають поняття і терміни, режим виконання, методи контролю за станом повітря, вимоги щодо запобігання шкідливому впливу на атмосферне повітря;

- розробляють і впроваджують заходи щодо запобігання, зниження і відвернення шкідливого впливу на атмосферне повітря;

у галузі охорони водних ресурсів:

- забезпечують здійснення заходів щодо раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, здійснюють контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;

- видають дозвіл на спеціальне водокористування;

- розглядають розбіжності між суб'єктами водокористування;

- погоджують місця будівництва об'єктів, які впливають на стан водного басейну;

- контролюють введення в дію нових і реконструйованих підприємств, цехів, агрегатів, комунальних об'єктів, їх забезпечення пристроями й очисними спорудами необхідної потужності, що запобігають забрудненню і засміченню вод або їх шкідливій дії, та необхідною вимірною апаратурою, що здійснює облік об'ємів забору і скидання води;

- здійснюють державний контроль за використанням й охороною вод для забезпечення дотримання всіма міністерствами, відомствами, підприємствами, організаціями, закладами і громадянами встановлених правил загального користування водними об'єктами, виконання обов'язків з охорони вод, запобігання і ліквідації їх негативного впливу, правил ведення обліку вод, а також інших правил, передбачених водним законодавством;

у галузі охорони і раціонального використання земель:

- проводять державний контроль і нагляд за використанням усіх земель і надр, надають та вилучають земельні ділянки, вирішують земельні спори, організують проведення робіт із землеустрою, готують у межах своєї компетенції висновки щодо планування землеустрою згідно з чинним законодавством України;

- здійснюють охорону зелених зон міста, вживають заходів щодо благоустрою й озеленення території міста, зниження шумів, посилення контролю за шкідливими викидами автотранспорту.

На території своєї юрисдикції місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища. У разі потреби вони організують проведення екологічної експертизи; здійснюють роботи з ліквідації екологічних наслідків аварій та стихійних лих; обмежують, припиняють на деякий час чи зовсім господарську діяльність підприємств, установ та організацій місцевого підпорядкування, а також не підпорядкованих раді підприємств, установ та організацій у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля. Крім того, місцеві ради координують діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів на своїй території й інші повноваження відповідно до законодавства.

Ключовим критерієм для визначення пріоритетності екологічних заходів на місцевому рівні є єдині для всієї території Украї-

ни нормативи гранично допустимих концентрацій викидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище та рівні шкідливих фізичних впливів на нього.

В Україні фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища здійснюється за рахунок Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони навколишнього природного середовища, добровільних внесків та інших коштів. Серед основних джерел можна виділити збори:

- за спеціальне використання природних ресурсів;
- за забруднення навколишнього природного середовища;
- за погіршення якості природних ресурсів.

Збори за використання природних ресурсів надходять до місцевих бюджетів, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та Державного бюджету України і спрямовуються на виконання робіт з відтворення, підтримання цих ресурсів у належному стані.

Кошти від збору за забруднення навколишнього природного середовища розподіляються між місцевими, обласними та республіканським Автономної Республіки Крим, а також Державним фондами охорони навколишнього природного середовища у співвідношенні відповідно 20, 50 і 30%, а між Київським, Севастопольським міськими та Державним фондами охорони навколишнього природного середовища - у співвідношенні 70 і 30%.

До екологічної компетенції виконавчих органів міських рад належать:

- підготовка програм соціально-економічного та культурно-го розвитку міст, цільових програм з інших питань, у тому числі екологічних;
- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідного міста, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;
- попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій

щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;

- подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розміщених на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;

- залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку міст до вирішення екологічних проблем, координація цієї роботи на відповідній території.

Найбільш ефективним інструментом реалізації екологічної політики на місцевому рівні є розробка та виконання міських (регіональних) програм охорони навколишнього природного середовища. Такі програми доцільно розробляти на період від двох до п'яти років. Правовою основою для розробки, а в подальшому і виконання програм є рішення відповідного органу місцевого самоврядування. До розробки програм доцільно залучати фахівців природоохоронних органів, членів постійних комісій міської ради, науковців та представників громадських природоохоронних організацій.

У міських програмах охорони навколишнього природного середовища з метою забезпечення їх ефективності необхідно висвітлити такі основні питання:

- захист повітряного басейну від забруднення;
- захист водного басейну;
- захист і збереження земельних ресурсів;
- утилізація та знешкодження відходів;
- зменшення рівня радіаційного забруднення;
- підвищення стійкості та екологічних функцій лісопаркових зон;
- упровадження дійових економічних складових впливу на систему природокористування;
- формування системи екологічної освіти, виховання та інформування;
- запобігання збільшенню рівня забруднення та виснаження природних об'єктів.

Структура міської програми охорони навколишнього природного середовища включає основні розділи [115]:

1. Паспорт програми.

2. Характеристика стану навколишнього природного середовища в місті та передумови його поліпшення. В розділі необхідно висвітлити: проблеми, пов'язані з атмосферним повітрям; водними ресурсами; забруднення земельних ресурсів, де окремо слід розглянути проблеми побутових відходів, відходів біологічного походження, промислових відходів; проаналізувати стан зеленого господарства, природних комплексів й об'єктів, що мають екологічну цінність; стан радіаційної безпеки.

3. Основні напрями щодо забезпечення екологічності соціально-економічного розвитку й основні результати виконання програми. У цьому розділі слід розглянути питання забезпечення екологічності соціально-економічного розвитку за такими параметрами: екологізація промислового виробництва; екологізація капітального будівництва; екологізація міського транспорту; утилізація та знешкодження всіх видів відходів; організація моніторингу довкілля в місті; формування екологічно безпечного середовища життєдіяльності населення; визначити основні очікувані після виконання програми результати за відповідними напрямками: в галузі охорони повітряного басейну; водного басейну; земельних ресурсів; у галузі утилізації та знешкодження відходів; у галузі охорони біологічних ресурсів; у галузі зменшення впливу фізичних факторів.

4. Механізми реалізації міської програми охорони навколишнього природного середовища. У розділі їх слід розглянути в аспектах правового, інформаційного, організаційного механізмів реалізації програми; висвітлити питання стосовно управління виконанням програми; економічного механізму реалізації програми; кадрового механізму, екологічної освіти населення; визначити екологічні стандарти та нормативи; сформулювати наукове забезпечення реалізації програми; встановити специфіку конкретних для міста аспектів міжрегіонального та міжнародного співробітництва в галузі охорони навколишнього природного середовища.

5. Останній розділ із загальними висновками.

6. Додатки (рекомендується формувати з двох частин: заходи функціонального та галузевого характеру, спрямовані відповідно на забезпечення реалізації та реалізацію міської програми охорони навколишнього природного середовища).

У кожному з розділів програми проводиться аналіз стану даного напряму природоохоронної діяльності та розробляються заходи, спрямовані на вирішення проблем, що існують у місті.

У сфері охорони повітряного басейну міста доцільно передбачити:

- здійснення комплексу заходів зі зменшення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від пересувних джерел і природоохоронних заходів для підприємств, що експлуатують всі види транспортних систем, та розробки економічного механізму стимулювання їх виконання;

- впровадження сучасних технологій очищення викидів в атмосферне повітря, підвищення ефективності діючого пилогазоочисного устаткування; розробку проектів і встановлення автоматизованих стаціонарних постів спостереження за станом атмосферного повітря на житлових масивах.

У сфері охорони міських водних ресурсів доцільно реалізувати заходи щодо:

- благоустрою та очищення поверхневих водойм; створення прибережних захисних смуг водних об'єктів міста; впорядкування водоохоронних зон на водних об'єктах міста з винесенням прибережних захисних смуг на місцевості;

- будівництва нових та реконструкції діючих каналізаційних колекторів, дощових каналізацій та очисних споруд;

- упровадження нових методів і технологій очищення стічних вод, реконструкції діючих очисних споруд, впровадження нових технологій очищення гальванічних стоків на промислових об'єктах, автономних установок для очищення зливних стоків від нафтопродуктів на усіх автотранспортних підприємствах тощо.

У сфері охорони земельних ресурсів та біорізноманіття можуть бути рекомендовані такі заходи:

- удосконалення функціонування системи знешкодження, утилізації та захоронення промислових та побутових відходів; упровадження новітніх технологій використання вторинних ресурсів, замкнених циклів ресурсоспоживання та переробки відходів;

- збирання і демеркуризація відпрацьованих ртутьвмістких ламп, що надходять з дитячих дошкільних закладів, шкіл, поліклінік та лікарень;

- вжиття протизсувних заходів;

- поліпшення стану озеленення міста шляхом розвитку паркових та лісопаркових зон; дослідження впливу розчинів соляної суміші на стан газонів, зелених насаджень тощо та визначення напрямів запобігання йому; проведення інвентаризації природних комплексів територій природно-заповідного фонду.

Політику міської влади у сфері природної та техногенної безпеки необхідно спрямовувати на створення надійних гарантій безпечної життєдіяльності людей, досягнення високих норм і стандартів захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

В умовах недостатньої ефективності правових та економічних механізмів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та їх ліквідації, щільності міської забудови збільшується ризик виникнення катастроф техногенного та природного характеру, основними передумовами яких є:

- низький рівень впровадження інженерно-технічних заходів щодо зменшення ступеня ризику виникнення аварій на хімічно-, пожежо-, вибухонебезпечних об'єктах;

- недостатня ефективність системи захисту населення та реагування на надзвичайні ситуації.

У сфері природно-техногенної безпеки необхідно звернути увагу на виконання контрольних функцій за дотриманням техногенної безпеки, особливо на потенційно небезпечних об'єктах.

З метою захисту населення і території міста від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру необхідно підвищити рівень безпеки проживання населення шляхом впровадження заходів щодо запобігання аварійним ситуаціям, пов'язаним з розливом нафти та нафтопродуктів, і їх ліквідації.

Ефективне здійснення екологічної політики в місті вимагає об'єктивного, повного і своєчасного інформаційного забезпечення. Основне завдання полягає у наданні достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та всі його негативні зміни, а саме:

- про стан навколишнього природного середовища та його об'єктів (землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу);

- про результати ліквідації наслідків аварій та інших надзвичайних екологічних ситуацій, рекомендацій, що стосуються за-

ходів щодо зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей.

Усі плани, проекти та рішення господарських та інших органів управління, які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, мають містити відповідні висновки екологічної експертизи. Крім того, екологічна інформація має включати:

- розроблені за участю наукових організацій екологічні прогнози з можливими загрозами навколишньому природному середовищу в місті, інформацію щодо державної екологічної політики;
- перелік законодавчих та нормативних актів про охорону навколишнього природного середовища;
- дані про витрати, пов'язані зі здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

Основними джерелами такої інформації мають бути дані моніторингу довкілля та дані підприємств, установ і організацій, які проводять первинний облік у галузі охорони навколишнього природного середовища, а також довідки, зауваження та пропозиції, що надаються відповідними громадськими організаціями й окремими громадянами.

У процесі моніторингу довкілля (або екологічного моніторингу міського середовища) проводиться система спостережень, збирання, обробки, передачі, збереження й аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища для прогнозування його змін і розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття ефективних управлінських рішень.

У межах міської території мають проводитись спостереження за такими параметрами:

- якістю атмосферного повітря і джерелами його забруднення;
- рівнем очищення міста від усіх видів відходів;
- рівнем впливу шкідливих фізичних і біологічних факторів;
- гідрологічними та гідрохімічними характеристиками водних об'єктів;
- якістю води джерел централізованого і нецентралізованого питного водопостачання;

- рівнем екологічної безпеки збереження (захоронення) відходів, у тому числі токсичних;
- скидом стічних вод у міську каналізацію і поверхневі водні об'єкти, впливом скиду стічних вод на стан водних об'єктів;
- рівнем ґрунтових вод;
- станом зелених насаджень у місті і в зеленій зоні навколо міської смуги;
- санітарним станом дворів, вулиць, майданів та інших міських територій.

Підприємства, установи й організації проводять первинний облік у галузі охорони навколишнього природного середовища і безоплатно подають відповідну інформацію органам, що ведуть державний облік у цій галузі.

Збирання, обробка і подання відповідним органам місцевої влади зведеної статистичної звітності про обсяги викидів, скидів забруднюючих речовин, використання природних ресурсів, виконання завдань з охорони навколишнього природного середовища та іншої інформації, ведення екологічних паспортів здійснюються за єдиною для держави системою в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Екологічна інформація використовується для таких цілей:

- систематичного інформування населення міста через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи інших змін навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей;
- негайного інформування населення та всіх зацікавлених організацій про надзвичайні екологічні ситуації;
- забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державну таємницю і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Організація управління програмою передбачає забезпечення ефективного функціонування в місті виконавчих органів, які формують і здійснюють міську екологічну політику.

Для здійснення дійової екологічної політики в містах великого значення має підготовка кадрів з питань охорони навколишнього природного середовища. Екологічні знання мають стати обов'язковою кваліфікаційною вимогою для посадових осіб у місті,

якщо їх діяльність пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до негативного впливу на стан навколишнього природного середовища.

Підвищення екологічної культури суспільства і професійна підготовка спеціалістів досягається за рахунок загальної обов'язкової комплексної освіти та виховання у галузі охорони навколишнього природного середовища, у тому числі в дошкільних дитячих закладах, у системі загальної середньої, професійної та вищої освіти, а також у системі підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів.

Спеціально визначені вищі та професійні навчальні заклади мають поширювати практику підготовки спеціалістів у галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням суспільних потреб.

Таким чином, міські програми охорони навколишнього природного середовища є дійовим фактором поліпшення екології в місті. Їх ефективність значною мірою залежить від комплексності закладеного у них методологічного підходу.

4.5. Управління трудовими ресурсами міста

Трудові ресурси серед усіх ресурсів суспільства: природних, матеріальних, інформаційних, технічних, фінансових, сьогодні стають пріоритетними. Їх неправильне використання гальмує прогрес.

Набуття Україною статусу країни з ринковою економікою зумовлює зміну характеру, форм та організації праці і передбачає впровадження нових технологій управління трудовими ресурсами. На 1 січня 2007 р. чисельність населення України становила 46,6 млн осіб, у тому числі міського - 31,8 млн осіб [251]. В останні роки спостерігається тенденція до зменшення чисельності трудових ресурсів. Так, чисельність економічно-активного населення віком 15-70 років за 2000-2006 рр. зменшилася на 585,4 тис. осіб, або на 2,6%, і становила 22,2 млн осіб, у тому числі міського - 15,3 млн осіб. Чисельність безробітних серед міського населення у 2006 р. становила 1,1 млн осіб (73,3% від загальної чисельності безробітних), а рівень зареєстрованого безробіття (за методологією МОП) міського населення - 7,3%.

До складу трудових ресурсів включаються особи у працездатному віці (на Україні - чоловіки віком 16-59 років і жінки віком

16-54 роки), за винятком непрацюючих інвалідів праці і війни 1-ї і 2-ї груп і непрацюючих осіб працездатного віку, що одержують пенсії по старості на пільгових умовах (чоловіки віком 50-59 років і жінки віком 45-54 роки), а також населення старше і молодше від працездатного віку, зайняте в суспільному виробництві. Працездатне населення - це сукупність осіб переважно в працездатному віці, спроможних за своїми психофізіологічними даними до участі в трудовому процесі. Соціальну суть категорії "трудоових ресурсів" становлять люди у певних виробничих умовах, а економічну - робочий час, необхідний для виконання суспільно корисної праці.

В економічно розвинених країнах термін "трудоові ресурси", як правило, не вживається. У світовій статистиці праці використовується категорія "економічно активне населення" - особи віком 15-70 років, які забезпечують пропозицію робочої сили для виробництва товарів та надання послуг. Економічно активне населення, у свою чергу, складається із зайнятого населення та безробітних. Крім того, у світовій економіці та статистиці використовується категорія "економічно неактивне населення" - друга частина населення віком 15-70 років, до складу якої входять учні та студенти денної форми навчання навчальних закладів, пенсіонери, домогосподарки, особи, які мають достатній дохід і не бажають працювати, особи, які втратили надію знайти роботу, та ін.

Для того щоб краще зрозуміти категорію трудоових ресурсів, доцільним є визначення її співвідношення з поняттям "робоча сила". За визначенням К.Маркса та з урахуванням доповнення А.Маршалла, робоча сила є сукупністю фізичних, розумових та моральних сил людини, яка використовує їх у виробництві суспільних благ. Це поняття виступає загальною основою категорій: трудоові ресурси, трудоовий потенціал, економічно активне населення.

Робоча сила - загальна чисельність працюючих осіб у працездатному віці або безробітних, виключаючи недіездатних. Робоча сила в статистиці індустріально розвинених країн - сукупність працюючих осіб не молодше від 16 років, а також зареєстрованих безробітних.

Розрізняють загальну робочу силу, що включає осіб, які перебувають на військовій службі, та цивільну робочу силу, за вирахуванням осіб, що перебувають на дійсній військовій службі.

Рівень використання трудоових ресурсів визначається:

- зайнятістю у громадському виробництві (відношення чисельності працівників, які беруть участь у громадському виробництві, до їх загальної чисельності);
- ступенем повноти використання фонду робочого часу працівників у громадському виробництві;
- тривалістю сезонності праці.

Природною основою формування трудових ресурсів є населення - сукупність людей, які проживають у якій-небудь країні, області та ін. [21, с. 734]. Чисельність населення впливає на формування контингенту трудових ресурсів, але їх кількість не завжди пропорційна до чисельності населення. Вона залежить, насамперед, від його статево-вікової структури, меж працездатного віку, пільг для передчасного виходу на пенсію тощо. Основною причиною збільшення (чи зменшення) чисельності населення є його рух: природний і механічний. Природний рух населення характеризується показниками народжуваності, смертності та природного приросту. Для зіставлення цих показників за різними регіонами розраховують відповідні коефіцієнти (загальні та сумарні) на 1000 осіб:

$K_n = (N/T \cdot S) \cdot 1000$ - коефіцієнт народжуваності;

$K_c = (M/T \cdot S) \cdot 1000$ - коефіцієнт смертності;

$K_{np} = (N - M / T \cdot S) \cdot 1000$ - коефіцієнт природного приросту;

K_n (за рік) = $N / S \cdot 1000$,

де N - кількість народжених дітей за період T ; M - кількість померлих; S - середня кількість мешканців за період T .

Дані коефіцієнти обчислюються в проміле (‰).

Коефіцієнт природного приросту у світі досягнув максимуму - 20,6% у другій половині 60-х рр. ХХ ст., а потім він почав зменшуватись. В Україні для забезпечення хоча б простого відтворення (тобто нульового приросту) необхідно, щоб сумарний коефіцієнт (кількість дітей, народжених в середньому однією жінкою протягом життя) становив 2,6 [37]. Зниження природного приросту спричиняє деформацію вікової структури населення у бік його "старіння", зниження природного приросту трудових ресурсів і тим самим призводить до збільшення економічного навантаження на працездатних.

Поряд з чисельністю населення до *основних показників, які характеризують трудовресурсну ситуацію на певній території*, відносять якість та зайнятість трудових ресурсів.

Якісний склад трудових ресурсів, який нині має велике значення, характеризується сукупністю демографічних, медико-біо-

логічних, професійно-кваліфікаційних, соціальних, психофізичних, моральних, науково-технічних та інших ознак. Визнаним у всьому світі інтегральним показником, що відображає досконалість соціально-трудова відносин, є індекс людського розвитку, запропонований у рамках Програми розвитку ООН (ПРООН). До речі, до трьох основних критеріїв, запроваджених ООН для визначення рівня "людського розвитку країни", належить показник здоров'я населення, рівня освіти та економічного добробуту.

Зайнятість - це діяльність громадян, пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб, що приносять їм дохід (наявність оплачуваної роботи). Вона характеризується за такими ознаками: тривалістю робочого періоду та рівнем оплати (повна та неповна); кількістю робочих місць, які займає конкретна особа (первинна та вторинна, повна та неповна зайнятість); реєстрацію (заєєстрована та незареєстрована).

До прийняття Закону України "Про зайнятість населення" в 1991 р. зайнятість було "гарантовано" усім громадянам працездатного віку [55]. Це практично означало, що право на працю було трансформовано в обов'язок, а відділи праці місцевих органів влади мали делеговане їм державою право на забезпечення зайнятості усім громадянам працездатного віку, якщо вони не мають адміністративних причин не працювати, наприклад таких, як навчання, військова служба, догляд за дітьми, непрацездатність або вихід на пенсію тощо.

Згідно із Законом України "Про зайнятість населення" держава гарантує для всіх працездатних осіб працездатного віку право здійснювати будь-яку законну економічну діяльність на добровільній основі, і водночас, усі види діяльності, у тому числі:

- підприємництво і самозайнятість;
- захист від необґрунтованої відмови у прийнятті на роботу й незаконного звільнення;
- безкоштовну допомогу у пошуках роботи та працевлаштуванні відповідно до інтересів, здібностей, освіти та вмінь особи, враховуючи потреби суспільства;
- грошову компенсацію, пов'язану з направленням на роботу в інші регіони;
- вихідну грошову допомогу у разі втрати постійної роботи;
- безоплатне навчання та перенавчання безробітних;

- забезпечення доходу для безробітних, які мають статус безробітних.

До населення, зайнятого у всіх сферах економічної діяльності, належать такі категорії:

- громадяни, які працюють за наймом на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм їх власності;

- особи, що самостійно забезпечують себе роботою (підприємці, фермери), а також безоплатно працюючих членів сімей;

- працівники зайняті в органах влади, управління та громадських організаціях, релігійні служителі;

- громадяни, які проходять службу в армії, військах, спецконтингентах;

- особи, що проходять професійну підготовку, підвищують кваліфікацію або навчаються за денною формою в різних закладах освіти;

- особи, що виховують дітей, доглядають хворих, інвалідів та людей похилого віку;

- іноземні громадяни, що працюють в Україні.

Зайнятість, як правило, характеризується системою показників, що відображають:

- повноту включення в суспільне виробництво активної частини населення;

- рівень збалансованості робочих місць і трудових ресурсів;

- відповідність зайнятості соціально-економічним потребам населення.

Таким чином, показник зайнятості населення у всіх сферах економічної діяльності є інтегральним. Методика його розрахунку ґрунтується на системі показників, сформованих з різних джерел та узгоджених з методологією, сферами охоплення та періодичністю. Наявна інформаційна база дає змогу здійснювати такі розрахунки з вірогідною точністю по Україні в цілому, в тому числі по адміністративних територіальних одиницях.

Дані про чисельність населення, зайнятого у галузях економіки, розраховуються в середньому за рік на підставі даних підприємств та організацій (про чисельність працюючих за наймом тощо), матеріалів вибіркового обстеження населення з питань економічної активності (про чисельність зайнятих самостійною діяльністю та в особистому підсобному господарстві), вибіркового обстеження селянських (фермерських) господарств та доррахувань

на чисельність, виявлену під час вибіркового обстеження з питань неформальної зайнятості. Це означає, що працівники, які фактично відпрацювали менше від встановленої норми робочого часу (через відпустки з ініціативи адміністрації, тимчасову непрацездатність тощо), перераховуються в еквівалент повної зайнятості (повного робочого дня).

Працівники, які перебували в оплачуваних щорічних або додаткових відпустках, та в інших випадках збереження за ними повністю заробітної плати, вважаються такими, що повністю відпрацювали робочий час, тобто як цілі фізичні одиниці.

Ринок праці характеризує систему відносин, яка виражає попит і пропозицію. Сучасний ринок праці виконує низку функцій, а саме: суспільного поділу праці; інформаційну; посередницьку; ціноутворюючу; стимулюючу; оздоровчу; регулюючу.

Зайнятість як ще один показник характеристики трудоресурсної ситуації на певній території відображає розподіл та рівень використання трудових ресурсів між галузями економіки і тим самим формує їх структуру. В Україні "зайнятість - це діяльність громадян, пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і така, що, як правило, приносить їм дохід у грошовій або іншій формі" [55].

Вихідним документом, який має визначати основи державної політики зайнятості населення на певний період, нині є Державна програма, яка закріплюється законодавчо. Необхідною умовою її реалізації є тісний взаємозв'язок політики зайнятості та економічної політики держави, консолідація зусиль усіх гілок влади, діяльність яких пов'язана з вирішенням проблеми зайнятості населення, а також об'єднань роботодавців і профспілок. Програма також передбачає підвищення ролі та відповідальності органів влади і соціальних партнерів за реалізацію політики зайнятості. На основі положень даної програми мають розроблятися щорічні програми зайнятості населення, що підкреслює важливість її прийняття в пакеті з проектом програми уряду.

Крім того, потребує розробки механізм оцінки ефективності вакантних робочих місць у плані їх потенційної привабливості та здатності у найближчій перспективі забезпечити продуктивну зайнятість населення.

Принциповим у виданому в 2001 р. Указі Президента України "Про Стратегію подолання бідності" є положення, згідно з яким

саме проблема безробіття визнається одним з головних факторів поширення бідності. Особливо це стосується сімейного безробіття. Зокрема зазначається, що головними причинами виникнення та поширення бідності є зменшення рівня зайнятості населення, зростання рівня безробіття, низький рівень оплати праці та пенсійного забезпечення, заборгованість із заробітної плати і соціальних виплат, що мають суто економічне підґрунтя, відсутність розвинутої системи страхування життєвих ризиків та адресної соціальної допомоги. Така ситуація зумовила необхідність розроблення Стратегії, основними принципами якої мають стати "...підвищення рівня продуктивної зайнятості населення..." [199]. У зв'язку із цим створення економічно-правових умов для зростання доходів та економічної активності працездатних громадян визначено першочерговим напрямом проведення політики подолання бідності.

Основний зміст блоку "Стратегічні напрями подолання бідності" зводиться ось до чого:

- необхідною передумовою подолання бідності є створення працездатним верствам населення умов для самостійного розв'язання проблем підвищення власного добробуту, що можливо лише в разі забезпечення продуктивної зайнятості, збалансування попиту і пропозиції на ринку праці, запобігання безробіттю;

- на першому етапі передбачається припинення скорочення зайнятості в усіх сферах економічної діяльності та стабілізація тривалості пошуку роботи;

- другий етап характеризуватиметься поступовим зниженням рівня безробіття з одночасним збільшенням обсягів зайнятості;

- метою третього етапу визначено зростання сукупного попиту на робочу силу та забезпечення кількісної і якісної збалансованості робочих місць та робочої сили;

- державна політика зайнятості населення здійснюватиметься шляхом реалізації державної та регіональних програм зайнятості за такими основними напрямами: збереження наявних та створення нових високопродуктивних робочих місць; формування професійно-кваліфікаційного складу робочої сили відповідно до потреб ринку праці; забезпечення активної участі у міжнародному поділі праці; створення умов для розвитку самозайнятості населення та підприємницької ініціативи, поширення вторинної зайнятості працездатного населення; створення правової основи соціально-трудова відносин на селі, що виникають унаслідок розпаювання та

передачі землі у приватну власність; підтримка регіонів, у яких склалася критична ситуація на ринку праці, шляхом створення механізму сприяння розвитку колишніх депресивних територій; сприяння працевлаштуванню неконкурентоспроможних на ринку праці верств населення і створення надійного економічного механізму забезпечення їх зайнятості; забезпечення роботою працездатних осіб із сімей з дітьми; розширення обсягів громадських робіт, що оплачуються за рахунок бюджетів.

Ураховуючи обмеженість фінансових ресурсів, головна увага в процесі реалізації державної політики зайнятості на сьогодні має приділятися економічним методам регулювання ділової поведінки населення. В основі цього процесу має бути положення, згідно з яким врегулювання співвідношення між пропозицією робочої сили та структурою попиту на неї має визначатися характером зміни економічного середовища, яке формує вихідні параметри платоспроможного рівня населення як основної умови забезпечення достатньої для підтримання на необхідному рівні ділової активності ємності споживчого ринку.

Загальна стратегія державної політики регулювання зайнятості сільського населення виходячи з цього має здійснюватися у двох напрямках: першому - шляхом реалізації державної політики, спрямованої на активізацію платоспроможного попиту (реформування політики доходів та системи їх оподаткування), другому - шляхом впливу з допомогою економічних важелів на активізацію ресурсного потенціалу суб'єктів господарювання (інвестиційна, податкова та кредитна політика).

Доцільність *першого напрямку* обґрунтована тим, що бідність нині виступає головним чинником, який знижує можливості розширення ємності споживчого ринку, а отже і сфери прикладання праці. Зниження реальних доходів населення адекватно призводить до скорочення обсягів споживання населення, а отже, до зменшення ємності ринку. Це підтверджує нагальну необхідність реформування системи заробітної плати, а також вдосконалення схеми оподаткування доходів громадян України.

Для реалізації другої групи заходів державної політики зайнятості населення в нинішніх умовах визначені такі головні напрями:

- переорієнтація податкового законодавства на потреби розвитку бізнесової діяльності у місті;

- створення при органах місцевої влади спеціальних підрозділів з питань відносин влади та суб'єктів підприємництва. Допомога місцевої влади усіх рівнів, крім виділення ресурсів з місцевих бюджетів, має зводитись до сприяння у відведенні земельних ділянок та створення належних умов для фірмової торгівлі у містах, встановлення певних квот для сільських виробників на локальних продовольчих ринках, як це практикується, наприклад, щодо малого бізнесу за кордоном;

- розмежування видаткової частини Державного фонду сприяння зайнятості населення з виділенням міського і сільського блоків з наступним спрямуванням коштів на реалізацію заходів активної політики зайнятості відповідно до визначених у програмах територіального розвитку пріоритетів. Аналогічний підхід має бути застосований і до розподілу коштів Державного фонду підтримки підприємництва;

- визначення депресивних та інвестиційно привабливих територій. Такий підхід дасть змогу органам влади різних рівнів визначити чіткі пріоритети у сфері управління трудовими ресурсами та демографічним розвитком територій, активізувати діяльність щодо залучення інвестиційних, у тому числі й іноземних, ресурсів;

- оцінка впливу загострення ситуації на ринку праці в монофункціональних містах на рівень сільського безробіття;

- виділення при формуванні щорічних програм зайнятості населення окремим блоком фінансування заходів активної та пасивної політики зайнятості у міських поселеннях;

- оцінка реальних можливостей реалізації політики економічного заохочення суб'єктів приватного підприємництва до створення нових робочих місць та умов для самостійної зайнятості населення, яка має спрямовуватися на підприємства торгівлі, ресторанного господарства, житлового будівництва, комунального благоустрою, медичного обслуговування, сфери побуту в розрізі різних типів міських поселень;

- оцінка потенціалу розширення зайнятості населення у містах з виділенням таких блоків, як: працевлаштування на нові робочі місця; працевлаштування через державну службу зайнятості на вільні, новостворені робочі місця і сезонні роботи; участь у громадських роботах;

- оцінка ефективності вакантних робочих місць у міських поселеннях стосовно їх потенційної привабливості та здатності у найближчій перспективі забезпечити продуктивну зайнятість безробітного міського населення.

Унаслідок глибокої економічної кризи суттєво зріс рівень безробіття, особливо молоді та жінок, вивільнених працівників із різних галузей економіки. Відповідно до Закону України "Про зайнятість населення" безробітними визначаються працездатні громадяни працездатного віку, які з незалежних від них причин не мають заробітку або інших передбачених чинним законодавством доходів, через відсутність належної роботи зареєстровані у державній службі зайнятості, дійсно шукають роботу та здатні приступити до праці.

Належною для громадянина є робота, що надається в тій місцевості, де він проживає, відповідає освіті, професії, кваліфікації працівника із відповідним до попереднього виду діяльності рівнем заробітної плати.

Державна служба зайнятості, пропонуючи належну роботу, враховує трудовий стаж громадянина за спеціальністю, його попередню діяльність, вік, досвід, середній рівень заробітної плати, що склався у відповідній галузі за минулий місяць, стан ринку праці, тривалість безробіття тощо.

Для окремих категорій громадян передбачені особливості визначення належної роботи відповідно до наведених критеріїв.

В Україні особи, які мають статус безробітних, але не проходять перекваліфікацію, мають право отримувати:

- допомогу з безробіття;
- іншу матеріальну допомогу для членів сім'ї;
- компенсацію витрат, пов'язаних із переїздом в іншу місцевість на нову роботу, якщо вони погоджуються з пропозицією служби зайнятості;
- вихідну допомогу при звільненні.

У сучасних умовах економічна категорія "безробіття" має багато форм і видів, зокрема: повне, вимушене, структурне, технологічне, циклічне, природне, приховане, фрикційне, часткове тощо.

За визначенням Міжнародної організації праці (МОП), повним безробіттям є втрата заробітку через неможливість отримати належну роботу, при цьому безробітна особа хоче, може працювати та справді шукає роботу.

За міжнародними нормами, безробіття визначається серед населення віком від 15 до 70 років, при цьому способами активного пошуку роботи вважаються реєстрація в державній службі зайнятості, звернення до інших фірм, які сприяють працевлаштуванню, безпосередньо до роботодавців, родичів, друзів, пошук засобів створення власного підприємства, активний пошук роботи через засоби масової інформації тощо.

Порівняно з міжнародними підходами в Україні безробітні визначаються тільки серед громадян працездатного віку, тобто серед населення віком від 16 до 55 років для жінок та 60 років - для чоловіків.

Вимушене безробіття - безробіття, зумовлене відсутністю робочих місць, що відповідає кваліфікації безробітних фахівців. Джерелом вимушеного безробіття є низька заробітна платня, що порушує механізм руху попиту і пропозиції на робочу силу. Різновидами вимушеного безробіття є: технологічне, структурне і циклічне.

Під *структурним* безробіттям слід розуміти незайнятість частини економічно активного населення в суспільно-корисній діяльності, пов'язану із структурними змінами в економіці.

Виділяють і *технологічне безробіття*, яке виникає внаслідок упровадження новітніх технологій та техніки, що веде до звільнення працівників або заміни їх більш кваліфікованими, і територіальне безробіття, яке спричинене закриттям виробництв у певній місцевості, пов'язане із структурними змінами в економіці.

Циклічне безробіття виникає за циклічних спадів, коли відбувається скорочення обсягів виробництва. Внаслідок цього сукупний попит на робочу силу і зайнятість знижуються, а рівень безробіття зростає.

Для повнішого відображення ситуації на ринку праці використовують термін "повна зайнятість", який, однак, не означає відсутності безробіття. Під повною зайнятістю мається на увазі стан ринку праці при нульовому рівні циклічного безробіття. Навіть якщо економіка працює на повну потужність, тобто з повним використанням ресурсів, у ній існує фрикційне і структурне безробіття, їх сума утворює так званий *природний рівень безробіття*.

Приховане безробіття - це неповна зайнятість у вигляді надання працівникам адміністративних відпусток, установлення неповного робочого дня.

Приховане безробіття можна поділити на такі види:

- *вимушену неповну зайнятість*, коли людина працює неповний робочий день або тиждень;
- *кваліфікаційне безробіття*, коли праця людини не відповідає рівню кваліфікації її майстерності, розряду чи спеціальності;
- *функціональне безробіття*, яке виникає, якщо працівник, що навіть зарахований на ту чи іншу посаду за фахом, зайнятий цілий робочий день, але не виконує своїх обов'язків, а лише є присутнім на роботі.

Під *фрикційним безробіттям* слід розуміти незайнятість частини економічно активного населення в суспільно-корисній діяльності через підшукування роботи, яка більше йому підходить. Фрикційне безробіття вважається неминучим і деякою мірою бажаним, оскільки частина працівників, тимчасово втративши роботу, переходить з низькооплачуваної, малопродуктивної роботи на більш високооплачувану і продуктивну.

Відповідно до Конвенції МОП 168 "Про сприяння зайнятості та захист від безробіття" *часткове безробіття* визначається як втрата заробітку внаслідок тимчасового скорочення нормальної або встановленої законом тривалості робочого часу або перерва в отриманні заробітку чи зменшення його розміру у зв'язку з тимчасовим припиненням виробництва без переривання трудових відносин через причини екологічного, технологічного, структурного чи аналогічного характеру.

Характерною рисою часткового безробіття, що відрізняє це економічно-правове явище від схожого з ним явища неповної зайнятості населення, є причина, яка зумовлює неповну тривалість робочого дня або тижня, а внаслідок цього - і скорочення заробітної плати робітника. Це тимчасове погіршення фінансового становища підприємства, пов'язане із зниженням обсягів виробництва, що, у свою чергу, призводить до вимушеного переходу на роботу в режимі неповного робочого часу.

Рівень зареєстрованого безробіття розраховується як відношення кількості безробітних, зареєстрованих у державній службі зайнятості, до кількості працездатного населення працездатного віку.

Передумовою раціонального формування, використання, розподілу і перерозподілу трудових ресурсів за сферами економічної діяльності є використання *балансового методу*, який пошире-

ний у практиці планування, аналізу й оцінки процесів і тенденцій, які спостерігаються у суспільстві, і ґрунтується на основних показниках галузевого й територіального розвитку суспільного виробництва (збільшення обсягів виробництва, розвиток сфери обслуговування та інших невиробничих галузей) і демографічних процесів. Остаточний баланс трудових ресурсів, по суті, є оптимальним варіантом зайнятості населення і раціонального розміщення продуктивних сил у контексті соціально-економічного плану розвитку території в певному періоді.

Населення як основа суспільного виробництва, в якому воно відіграє подвійну роль: і споживача, і виробника матеріальних благ та послуг, і, насамперед, трудові ресурси як найголовніший елемент продуктивних сил, є *об'єктом державного та суспільного управління*. Необхідно зазначити, що сьогодні важливим видом соціального управління стало муніципальне, яке включає управління соціально-культурною сферою і матеріальним виробництвом на рівні міста і тим самим впливає на сферу трудових ресурсів.

Новітні управлінські теорії свідчать, що цілісність та сталий розвиток сучасного суспільства та суспільного виробництва дедалі більше досягаються шляхом удосконалення управління трудовими ресурсами.

Управління трудовими ресурсами є складовою комплексної системи *управління людськими ресурсами*, тобто системи, яка:

- 1) включає трудові ресурси, робочу силу, персонал та кадри;
- 2) охоплює три підсистеми (управління трудовими ресурсами, управління зайнятістю, управління персоналом), кожна з яких складається з низки напрямів та елементів, що мають самостійне значення, але сприяють вирішенню загального завдання (рис. 4.3);

- 3) диференціюється на рівні:

- *територіальному* - трудові ресурси і робочу силу;
- *галузевому*, для якого найбільш характерним є використання людських ресурсів як кадрів та персоналу [158, с. 18-24].

Управління трудовими ресурсами - це свідомий і цілеспрямований вплив суспільства на процеси функціонування трудових ресурсів, здійснюваний на основі урахування притаманних їм закономірностей та тенденцій з метою забезпечення сприятливих умов для формування і розвитку трудового потенціалу, раціонального використання, збереження, відновлення та розвитку трудових ресурсів, належного рівня соціального захисту непрацюючих осіб [148, с. 49].



Рис. 4.3. Комплексна система управління людськими ресурсами

Об'єктом управління трудовими ресурсами є самі трудові ресурси.

Предметом управління трудовими ресурсами є система управління ними та комплексом соціально-економічних відносин, що складається в галузі формування та відтворення трудових ресурсів для забезпечення різних галузей господарства і напрямів діяльності.

Суб'єктами управління трудовими ресурсами виступають органи державного управління та їх підрозділи і органи місцевого самоврядування, а також профспілкові, громадські організації, трудові колективи тощо.

Державна служба зайнятості є централізованою структурою спеціальних органів, утворених для комплексного вирішення питань регулювання зайнятості населення, професійної орієнтації, працевлаштування і соціальної підтримки тимчасово непрацюючих громадян.

Державна служба зайнятості безпосередньо підпорядкована Міністерству праці та соціальної політики України, є його структурним підрозділом, але фінансується за рахунок коштів фонду загальнообов'язкового страхування на випадок безробіття.

Міністерство праці та соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення в життя державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту, соціального страхування, оплати, нормування і стимулювання праці, охорони праці та її умов, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудових відносин, координує діяльність щодо реалізації державних і регіональних соціальних програм, налагодження соціального партнерства. На рівні міста суб'єктами управління трудовими ресурсами виступають:

- відповідні структурні підрозділи (відділи, департаменти та ін.) виконавчих органів міських рад як органи здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування. Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" у сфері трудових ресурсів вони здійснюють власні та делеговані повноваження, а саме:

а) власні повноваження: встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;

Таблиця 4.6

Структура державної служби зайнятості

Рівень управління	Суб'єкт управління
I	Районні та міські центри зайнятості, які безпосередньо здійснюють прийом громадян та надають їм послуги відповідно до чинного законодавства про зайнятість
II	Обласні (міські за статусом обласних) центри зайнятості, що здійснюють територіальний перерозподіл трудових ресурсів, беруть участь у розробці регіональних програм зайнятості, контролюють реалізацію їх заходів, перерозподіляють кошти фонду загальнообов'язкового соціального страхування на випадок безробіття відповідно до місцевих особливостей та потреб
III	Державний центр зайнятості, який відповідає за реалізацію єдиної політики зайнятості на всій території країни, реалізацію заходів соціального захисту та сприяння зайнятості незайнятих громадян і безробітних, організаційно-методичне, правове, нормативне забезпечення, створення єдиної інформаційно-довідкової системи, розвиток матеріально-технічної бази служби зайнятості, підготовку кадрів, міжнародні зв'язки, раціональне використання коштів фонду

б) делеговані повноваження, що передбачають:

1) підготовку і подання на затвердження ради територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організацію їх виконання; участь у розробленні територіальних програм зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами;

2) організацію проведення оплачуваних громадських робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні, а також учнівської та студентської молоді у вільний від занять час на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до комунальної власності, а також за договором - на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до інших форм власності;

3) здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці на підприємствах, в установах та організаціях, а також за якістю проведення атестації робочих місць, за умовами праці та наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу у шкідливих умовах;

4) участь у веденні колективних переговорів та укладанні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) щодо підприємств, установ та організацій, розміщених на відповідній території; реєстрацію колективних договорів і угод, контроль за їх виконанням;

5) здійснення контролю за поданням відповідно до закону підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності відомостей про наявність вільних робочих місць (посад); організацію інформування населення про потреби підприємств, установ та організацій усіх форм власності в працівниках;

б) бронювання в порядку, встановленому законом, на підприємствах, установах та організаціях незалежно від форм власності робочих місць, призначених для працевлаштування осіб, які відповідно до законодавства потребують соціального захисту і неспроможні конкурувати на ринку праці, визначення нормативів таких робочих місць; прийняття рішень про створення на підприємствах, в установах та організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організація професійної підготовки цих осіб; погодження щодо ліквідації таких робочих місць [72];

- *центри зайнятості*, діяльність яких здійснюється під керівництвом Головного управління праці та соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Досвід розвинених країн світу свідчить про те, що служба зайнятості є успішнішою там, де вона належить державі, підпорядкована органам влади, має штат висококваліфікованих

спеціалістів з питань зайнятості. Проте в умовах ринкової економіки неминуче виникають різні приватні (недержавні) установи сприяння зайнятості. В Україні державна служба зайнятості за допомогою науково обґрунтованої технології обслуговування незайнятого населення (затверджена наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 15 серпня 2000 р.) надає соціальні послуги населенню. В основу технології покладено дотримання таких принципів організації роботи персоналу, як спеціалізація і кооперування праці, пропорційність і синхронність, прямоточність і безперервність. Під час розробки даної технології був застосований досвід кращих вітчизняних центрів зайнятості, досвід зарубіжних країн - Великобританії, Німеччини, Данії, Польщі, Росії. У зв'язку з динамічним розвитком інформаційних технологій з метою покращання процесу надання соціальних послуг клієнтам у системі Державної служби зайнятості України, поряд з Єдиною технологією обслуговування незайнятого населення, впроваджено Єдину інформаційно-аналітичну систему;

- *Головне управління праці та соціального захисту населення місцевої державної адміністрації* як орган державної виконавчої влади. Основними завданнями управління є: забезпечення реалізації державної політики у сфері соціально-трудових відносин, безпечної життєдіяльності, оплати, охорони і належних умов праці, зайнятості, пенсійного забезпечення, соціального захисту та обслуговування населення, в тому числі громадян, які потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави; забезпечення у межах своїх повноважень дотримання законодавства про працю та охорону праці, зайнятість, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, пенсійне забезпечення та соціальний захист населення; формування і забезпечення виконання цільових обласних програм поліпшення стану безпеки умов праці та виробничого середовища, а також вжиття заходів щодо охорони праці, передбачених у програмах соціально-економічного і культурного розвитку території; сприяння ефективному використанню трудових ресурсів, раціональній, продуктивній та вільно обраній зайнятості, підвищенню конкурентоспроможності робочої сили, продуктивності праці, а також органам місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного розвитку території; організаційно-методичне забезпечення діяльності відповідних структурних

підрозділів виконавчих органів рад; удосконалення форм соціального партнерства, організація співробітництва місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з профспілками та організаціями роботодавців [9].

Свою діяльність ці інституції вибудовують на основі законодавства про працю, що "складається з Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до нього" [120, ст. 4], тобто сучасне управління трудовими ресурсами концептуально визначається в національних законодавствах. Проте теоретичним підґрунтям сучасного управління трудовими ресурсами є три економічні теорії зайнятості: класична, марксистська та кейнсіанська.

Класична теорія зайнятості, заснована А.Смітом, виходила з того, що економічні закони (зокрема стосовно індивідуальних егоїстичних інтересів і конкуренції) визначають ціни і винагороду за фактори виробництва, і що цінова система є найкращим механізмом для розподілу ресурсів. А.Сміт стверджував, що природною рушійною силою господарського розвитку є природне прагнення людей покращити своє становище. Він обстоював високу заробітну плату, вважаючи, що це не тільки найкраще відповідає умовам та завданням економічного зростання суспільства, але і є найважливішим стимулом підвищення продуктивності праці. Концептуальні основи регулювання зайнятості в класичній теорії ґрунтуються на обмеженому державному втручанні (за винятком соціальних проблем), яке регулюється моральними принципами (совістю та здатністю ставити себе на місце іншого). Окремі елементи класичного управління зайнятістю притаманні сучасній Україні. В умовах, коли головним мотивом до праці стає матеріальний, людина змушена реагувати на динаміку заробітної плати "класичним" способом, найчастіше в гіпертрофованій формі, коли матеріальні цінності переважають будь-які.

Марксистська теорія зайнятості віддає пріоритет державному регулюванню на базі рівності, позбавлення приватної власності і конкуренції; праця людини-робітника є єдиним джерелом багатства; людина розуміється як суспільний індивід, а не особистість. Марксистська теорія зайнятості є економічно-філософським ученням, соціально-моральне підґрунтя якого становлять такі положення:

а) утвердження рівності всіх членів суспільства;

б) визнання людини єдиною істотою, якій належить праця та продукт праці, на службі якої є праця і для насолоди якої створюється продукт праці;

в) визнання людини соціальною істотою;

г) організація кооперації праці багатьох для досягнення загального [28].

Центральним пунктом *кейнсіанської теорії зайнятості* є визнання фіскальної і монетарної політики як стимуляторів розширення ефективного сукупного попиту, оскільки ринкова економіка не може автоматично досягати рівноваги шляхом забезпечення повної зайнятості [113]. Це означає, що зменшений при цьому фонд потреб у національному доході слід компенсувати зростанням інвестицій та підвищенням державних бюджетних витрат, наприклад на організацію громадських робіт. Дж.Кейнс пропонував для цього навіть організацію безглузвих робіт, зокрема наповнення пляшок грошима і поховання в землю, щоб безробітні їх потім розшукували.

Кейнсіанська концепція зайнятості є теоретичною основою саме державного регулювання зайнятості, а її ефективний інструментарій (зокрема мультиплікатор) вирішує дві взаємопов'язані проблеми: забезпечення економічного зростання та ліквідація безробіття. В ній проводиться ідея партнерських взаємовідносин між усіма суб'єктами ринку як типу соціально-трудова відносин. Слід зазначити, що нині в демократичній державі громадські організації виступають не тільки як механізми й суб'єкти соціального контролю за владою. Партнерські відносини між учасниками соціально-трудова відносин, системний і конструктивний діалог з владою є гарантією стабільності й передбачуваності розвитку країни в цілому та окремої території, що, у свою чергу, сприяє розвитку економіки, підвищенню переконливості соціального діалогу.

Управління трудовими ресурсами - це різнобічний і дуже складний процес, який характеризується певними особливостями та закономірностями. Світовий досвід показує, що об'єктивною вимогою цього процесу є вироблення на кожному територіальному рівні власної стратегії соціально-економічного розвитку і упродовження програмно-цільового управління.

У процесі розробки стратегії розвитку та розміщення продуктивних сил урахування усіх компонентів системи управління людськими ресурсами набуває першочергового значення. Особливо це важливо в контексті концепції стійкого розвитку територій.

Програмно-цільовий підхід передбачає розроблення програм сприяння зайнятості. Ці програми можуть охоплювати як окремі категорії населення, передусім маргінальні групи: молодь, жінок, інвалідів, так і специфічні випадки загрози безробіття, зумовлені економічною або іншою ситуацією (демографічною, політичною, стихійним лихом тощо). У розвинутих країнах більшість програм зайнятості стосується певних категорій населення, які потребують підтримки й допомоги.

Розрізняють довго- і короткострокові програми. Вони розробляються як на державному, так і на територіальному рівнях. Метою цих програм є сприяння зайнятості населення, задоволення потреб громадян у праці. Державними й територіальними програмами зайнятості населення передбачені такі заходи:

- сприяння розвитку і структурній перебудові економіки, створенню умов для направлення вивільнених працівників насамперед на рентабельні виробництва та в пріоритетні галузі економіки;

- запобігання розвитку безробіття і його скорочення шляхом підвищення економічної зацікавленості підприємств і організацій у створенні додаткових робочих місць, переважно з гнучкими формами зайнятості;

- удосконалення системи відтворення робочої сили одночасно із збільшенням кількості робочих місць, поліпшенням професійної орієнтації, підвищенням кваліфікації працівників та ефективності використання трудових ресурсів;

- захист безробітних та їхніх сімей від негативних наслідків безробіття і забезпечення зайнятості громадян, які потребують соціального захисту і неспроможні конкурувати на ринку праці;

- формування кадрової, матеріальної, інформаційної, статистичної, фінансової та науково-методичної бази державної служби зайнятості;

- сприяння зайнятості міського населення.

Заходи щодо реалізації державної політики зайнятості на територіальному рівні ураховують необхідність сприяння будь-яким формам розширення сфери прикладання праці, в тому числі створення нових робочих місць, забезпечення умов для розвитку підприємництва та працевлаштування незайнятого населення і безробітних міста; надання державних гарантій зайнятості для окремих категорій населення; поліпшення системи професійної орієнтації, підго-

товки й перепідготовки кадрів, матеріальної підтримки безробітних та їхніх сімей; організації громадських робіт тощо.

Спеціальні галузеві програми зайнятості населення призначені для вирішення на рівні окремих галузей і підприємств проблем прихованого безробіття, сприяння продуктивній зайнятості працівників, практичній реалізації диференційованого підходу щодо окремих підприємств з урахуванням державної політики структурної перебудови, санації державних підприємств і заходів державної політики на ринку праці.

У програмах також обґрунтовується організаційне, наукове і фінансове забезпечення усіх запланованих заходів та необхідність контролю за їх виконанням.

Реалізація цих програм передбачає забезпечення сприятливих податкових, інвестиційних, фінансово-кредитних та інших умов господарювання для підприємств, організацій, установ усіх форм власності [114].

Таким чином, управлінню трудовими ресурсами в міських поселеннях властива системність і завершеність на основі комплексного вирішення проблем формування і відтворення трудових ресурсів. Збереження і розвиток трудових ресурсів - це стратегічне завдання сталого розвитку конкретної території.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає сутність стратегічного планування?
2. Назвіть основні переваги стратегічного планування розвитку міста.
3. З яких основних етапів складається процес стратегічного планування?
4. У чому полягає діагностика початкового стану територіального розвитку?
5. Що являє собою описово-аналітична частина стратегічного плану?
6. Назвіть основні призначення описово-аналітичної частини.
7. У чому сутність СВОТ-аналізу?
8. Що таке стратегічне бачення?
9. Визначіть процедури реалізації стратегії розвитку.
10. Охарактеризуйте проведення моніторингу стратегічного планування.

11. Охарактеризуйте поняття "містобудування".
12. У чому полягає містобудівна політика?
13. Які основні напрями містобудівної політики?
14. Які ефекти досягаються в результаті містобудівної діяльності?
15. Які види містобудівної документації розробляються з метою планування території на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях?
16. Наведіть основні завдання, що вирішуються генеральним планом населеного пункту.
17. Для чого розробляються детальні плани та проекти забудови території?
18. У чому полягає врахування державних, громадських та приватних інтересів при здійсненні планування та забудови територій?
19. Охарактеризуйте текстові та графічні матеріали генерального плану населеного пункту.
20. З якою метою розробляються місцеві правила забудови і які матеріали вони містять?
21. Охарактеризуйте девелопмент як матеріальний процес та вид професійної діяльності.
22. Назвіть учасників девелоперського процесу та розкрийте їх роль на кожному з етапів розвитку нерухомості.
23. У чому полягає економічна, бюджетна та соціальна ефективність девелоперської діяльності?
24. Що є природною основою формування трудових ресурсів?
25. Назвіть основні показники, які характеризують трудоресурсну ситуацію у місті.
26. У чому полягає специфіка трудових ресурсів порівняно з іншими чинниками економічного розвитку регіону?
27. З якою метою використовується балансовий метод у сфері трудових ресурсів?
28. Назвіть основні елементи комплексної системи управління людськими ресурсами.
29. Що є сутністю управління трудовими ресурсами?
30. У чому специфіка вживання понять "трудова ресурси" та "економічно активне населення"?
31. Які теорії зайнятості є теоретичною основою управління трудовими ресурсами?
32. Назвіть об'єкт, предмет та суб'єкти управління трудовими ресурсами.

33. Які переваги має впровадження програмно-цільового управління трудовими ресурсами?

34. Як співвідноситься стратегія сталого розвитку територій з процесом управління трудовими ресурсами?

35. У чому полягають основні особливості діяльності служби зайнятості на місцевому та регіональному рівнях?

36. У чому полягає реалізація активної політики зайнятості в сучасних умовах?

37. Роль соціального партнерства в управлінні трудовими ресурсами.

38. Визначте особливості регулювання трудових відносин по регіонах України.

39. Проаналізуйте, як змінюються трудові ресурси регіонів України останнім часом. Чому?

Розділ 5

РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У МІСТІ

5.1. Основні напрями державної земельної політики

Регулювання земельних відносин як на державному, так і на місцевому рівнях здійснюється нині на основі законодавчих та підзаконних актів. Процес формування і вдосконалення земельного законодавства є складним, він вимагає насамперед політичної мудрості, врахування історичних аспектів розвитку земельних відносин в Україні, соціально-психологічної орієнтації землевласника. При цьому слід зважати на те, що суспільство в цілому зацікавлене в побудові такого земельного ладу, який би забезпечував консолідоване поєднання політичних, соціальних, екологічних та економічних аспектів користування земельними ресурсами в інтересах народу України.

Регулювання земельних відносин у державі відбувається в межах земельної реформи - однієї з найскладніших життєво визначальних суспільних змін, що відбуваються в Україні. Проведення земельної реформи розпочалося після прийняття постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу", ухваленої одночасно із Земельним кодексом України 18 грудня 1990 р. Передбачалось, що головним завданням земельної реформи є перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, постійне володіння колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам і організаціям, а також у користування з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатуокладної економіки, раціонального використання й охорони земель [106].

Здійснення земельної реформи було покладено на обласні, міські, селищні і сільські ради. Місцевим радам доручалося провести інвентаризацію земель усіх категорій, здійснити реєстрацію громадян, які бажали отримати землю у користування для різних потреб, провести облік та аналіз клопотань підприємств, установ

і організацій щодо надання їм земель для ведення підсобного сільського господарства, колективного садівництва і городництва тощо. Водночас Верховна Рада України зобов'язала місцеві ради провести аналіз матеріалів інвентаризації, вирішити питання про припинення права користування земельними ділянками, що використовуються не за цільовим призначенням, і передати їх до складу земель запасу для наступного надання у першочерговому порядку громадянам для організації селянських (фермерських господарств), ведення особистого підсобного господарства [106].

30 січня 1992 р. Верховна Рада України прийняла Закон України "Про форми власності на землю", згідно з яким поряд з державною власністю на землю була введена колективна і приватна.

13 березня 1992 р. було прийнято нову редакцію Земельного кодексу України і постанову Верховної Ради України "Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі". Зазначалося, що через відсутність належної координації контролю з боку державних органів за перебігом реформи, несвоєчасне вирішення низки організаційних і питань реформування земельних відносин реалізація земельної реформи гальмується. У зв'язку з цим та із запровадженням колективної і приватної форм власності на землю Верховна Рада України вдруге зобов'язала місцеві ради у короткий термін визначити потребу жителів міст і селищ міського типу в земельних ділянках для індивідуального житлового будівництва, садівництва та городництва, обласним радам вирішити у разі необхідності питання щодо перерозподілу земель, а районним радам - щодо надання підприємствам, установам і організаціям земельних ділянок для колективного городництва за рахунок існуючих земель запасу. На місцеві ради також покладалося забезпечення передачі земель громадянам у порядку і розмірах, встановлених Земельним кодексом України [201].

Одночасно постановою Верховної Ради України "Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею" було затверджено форми державних актів на право колективної власності на землю, на право приватної власності на землю, на право постійного користування землею. Складовою акта є список громадян колективного сільськогосподарського підприємства, кооперативів і товариств, які мають право на земельну частку у колективній власності. Після прийняття в Україні реформування земельних відносин набуло дещо іншого спрямування.

Важливою віхою в розвитку правового забезпечення земельної реформи стало прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції України [125]. Будучи первинним нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили, вона утвердила загальні правові засади земельних відносин в Україні, сутність яких полягає ось у чому:

- пріоритетність землі як об'єкта правового регулювання стосовно інших природних ресурсів, що цілком відповідає її сутності та всеохопному значенню;

- визнання землі об'єктом права власності українського народу, що пов'язано з її функцією забезпечення основ політичної суверенності та економічної незалежності держави;

- право власності кожного громадянина на землю та права користування землею;

- державний захист прав власників земель та землекористувачів;

- рівність (рівноправність) усіх суб'єктів земельних відносин;

- гарантованість права власності на землю;

- набуття і реалізація земельних прав суб'єктів (власності, користування) відповідно до закону;

- визнання землі "основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави".

Основний Закон затвердив нову структуру форм власності на землю. У ст. 14 Конституції України [125] зазначено, що право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Стаття 142 встановлює, що земля може перебувати і у власності територіальних громад сіл, селищ, міст і районів у містах.

Аналіз зазначених статей Конституції України дає підстави стверджувати, що в Україні конституційно встановлені дві форми земельної власності: публічна (суспільна), яка охоплює державну і комунальну власність, та приватна, що охоплює приватну власність громадян та юридичних осіб.

Персоніфікація спільної власності на землю дала змогу не тільки значно підвищити зацікавленість громадян у результатах виробництва, а й створила передумови для формування ринку землі. Однак недоречно наполягати на прискоренні земельної реформи, особливо без законодавчого врегулювання ринку землі. З цього приводу існує переконливий аргумент: вітчизняний і зарубіжний досвід свідчить, що реформування земельних відносин - процес складний, довготривалий, оскільки, крім вирішення комплек-

су соціально-правових проблем, не менш важливе значення має перебудова психології громадян, утвердження почуття власника землі.

Світова практика свідчить, що найважливішими складовими ринку землі є орендні й іпотечні відносини. Незаперечним досягненням проведення земельної реформи є запровадження оренди землі. Закон України "Про оренду землі", прийнятий 6 жовтня 1998 р. з урахуванням відповідних змін та доповнень від 2 жовтня 2003 р. розширив поняття оренди землі, визначив роль сільських, селищних та міських рад з питань оренди землі. Орендні відносини забезпечують стійкий статус власника, дають змогу спрямувати кошти на підвищення ефективності використання земельних ресурсів, розвиток виробництва.

Через 10 років після прийняття Земельного кодексу України у 2001 р. започатковано новий етап розвитку державної політики у сфері регулювання земельних відносин [106]. З метою визначення основних засад реформування земельних відносин на основі раціонального та ефективного використання землі, гарантування громадянам, юридичним особам, територіальним громадам сіл, селищ та міст права власності на землю, формування ефективного механізму регулювання земельних відносин і державного управління земельними ресурсами виданий Указ Президента України від 30 травня 2001 р., яким схвалені Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки [194].

Кабінету Міністрів України було доручено затвердити у тримісячний строк заходи щодо реалізації Основних напрямів, а Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській, Севастопольській міським, районним державним адміністраціям - розробити виходячи з Основних напрямів і подати на розгляд відповідних органів місцевого самоврядування регіональні програми земельної реформи на 2001-2005 роки та передбачати при підготовці проектів районних й обласних бюджетів кошти, необхідні для реалізації зазначених програм.

Основними напрямками було визначено, що метою земельної реформи є забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її на самостійний фактор економічного зростання.

Подальші напрями підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин були визначені в Указі Президента України від 22 листопада 2005 р. № 1643/2005 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року "Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель".

Це стало правовим підґрунтям для розробки Концепції вдосконалення земельних відносин на 2006-2015 роки, основними завданнями якої визначено:

- підвищення ефективності державного управління і контролю за раціональним використанням та охороною земель, додержанням законодавства при наданні, вилученні та продажу земельних ділянок;
- захист прав власності на землю, прискорення створення системи реєстрації таких прав;
- забезпечення особливого режиму використання земель оздоровчого, рекреаційного, природоохоронного та історико-культурного призначення, а також особливо цінних земель;
- формування та розвиток ринку земель і його інфраструктури, підвищення інвестиційної привабливості земель;
- підвищення ефективності державного регулювання ціноутворення у сфері земельних відносин;
- забезпечення здійснення громадського контролю за прийняттям рішень щодо регулювання земельних відносин, а також за використанням та охороною земель;
- удосконалення нормативно-правової та методичної бази розвитку ринкових земельних відносин, у тому числі щодо плати за землю;
- підвищення якості підготовки фахівців у сфері земельних відносин.

Недоліки законодавчої бази свідчать про те, що до основних завдань з удосконалення земельного законодавства на сучасному етапі насамперед необхідно віднести ті, що стосуються вирішення проблем регулювання земельних відносин в населених пунктах:

- 1) визначення ефективних механізмів гарантування і захисту права власності на землю;
- 2) забезпечення ефективного управління земельними ресурсами, раціонального використання і охорони земель;

3) забезпечення розмежування земель державної та комунальної власності;

4) регулювання питань реалізації громадянами, юридичними особами, територіальними громадами сіл, селищ і міст права власності на землю;

5) створення правових засад регулювання ринку земель;

6) вирішення питань, пов'язаних із здійсненням права власності на земельну частку (пай);

7) запровадження механізмів:

- ефективного управління землекористуванням у населених пунктах та поза їх межами;

- здійснення програм поліпшення якості та охорони земель за рахунок коштів, які надходять від земельного податку;

- екологічного стимулювання раціоналізації землекористування;

- контролю за використанням та охороною земель на міжгалузевій основі.

Одна із функцій, яку держава має виконувати в умовах відкритого ринку, полягає в тому, щоб контролювати ситуації, за яких операції із землею не можуть призвести до небажаних наслідків. Це не означає, що держава втручатиметься у вирішення проблем, які найкраще вирішить сам ринок, вона має впроваджувати закони і створити "правила гри", за яких операції із землею не завдаватимуть шкоди громадським ресурсам. Це не стане на заваді функціонуванню ринку, а лише створить певні обмеження з точки зору можливості вибору. Одна з важливих ролей, яку відіграє держава, полягає в інформуванні власників землі щодо їхніх прав, а також щодо суті контрактних домовленостей і бізнесових угод, що укладаються у ринковому середовищі [156].

Однак, незважаючи на значний обсяг прийнятих законів та підзаконних актів у сфері реформування земельних відносин, органи, уповноважені проводити земельну реформу (особливо на місцевому рівні), стикнулися з такими основними труднощами:

- низка законодавчих актів є суперечливою, що ускладнює їх реалізацію, і, відповідно, проведення земельної реформи;

- перерозподіл земель, надання їх у власність і користування вимагають значних обсягів робіт із землеустрою і технічного закріплення меж та видачі державних актів на землю і значною мірою залежать від обсягів фінансування.

Крім того, чинне законодавство України у сфері регулювання земельних відносин ще не повністю орієнтоване на вирішення питань міського землекористування в умовах приватизації:

- недосконалим є правове забезпечення регулювання земельних відносин у містах;

- відсутні цілі ланки в реалізації затвердженої містобудівної документації та її використанні при земельногогосподарському устрої території міст;

- не досить ефективним є економічний механізм впливу на характер та інтенсивність використання міських земель;

- не повною мірою визначені необхідні для ринкових умов нормативно-організаційні методи регулювання землекористування на рівні міста.

Для втілення норм і вимог Земельного кодексу України в життя Кабінетом Міністрів України необхідно вжити таких заходів, спрямованих на вдосконалення правового середовища регулювання земельних відносин, зокрема:

- підготувати і внести на розгляд Верховної Ради України зміни і доповнення до Лісового та Водного кодексів України, Кодексу України "Про надра", а також до законів України: "Про концесії", "Про господарські товариства", "Про власність", "Про плату за землю", "Про оренду землі", "Про місцеве самоврядування";

- підготувати і внести на розгляд Верховної Ради України проекти нових законів України: "Про ринок землі", "Про Державний земельний (іпотечний) банк", "Про державний земельний кадастр";

- прийняти постанови про порядок зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, про затвердження методики експертної грошової оцінки земель, про затвердження положення про технічний паспорт земельної ділянки, яка виставляється на торги, про особливості створення та діяльності іпотечних установ, про порядок використання техногенно забруднених земельних ділянок і про порядок установа та використання берегових смуг водних шляхів.

Питання вдосконалення управління земельними ресурсами на місцевому рівні нерозривно пов'язане з необхідністю як розробки адекватного правового середовища їх регулювання, так і створення відповідних ринкових передумов, реалізації інвестиційного потенціалу землі, забезпечення легального функціонування ринку землі та цивілізованого регулювання земельних відносин на всіх рівнях управління.

5.2. Принципи регулювання земельних відносин у населених пунктах

Економічна діяльність людини нерозривно пов'язана з використанням землі й характеризується нерівномірністю розподілення на земній поверхні. Яскравим прикладом цього є міста, які виступають місцями не тільки мешкання населення, а й зосередження різноманітних видів його діяльності.

Відмінності в інтенсивності освоєння землі відкривають шлях до розуміння природи міста як особливої *форми землекористування*, що є результатом концентрації людської діяльності та її поширення, визначає межі впливу населеного пункту. Інакше кажучи, міста виступають своєрідними полюсами економічного життя, структуруючи навколишню територію за функціональним використанням та спрямованістю зв'язків. І чим значніший населений пункт, тим більшу територію охоплює його вплив і тим складніший характер має використання землі в межах його власної території.

Це наочно ілюструє співвідношення площі земельного фонду України в межах і поза межами населених пунктів. Якщо для сіл воно становить 1:10, для міських поселень з населенням до 100 тис. осіб - 1:50, то для міст-мільйонерів - уже 1:300. На противагу цьому частка цих населених пунктів у загальному земельному фонді зменшується.

Концентрація населення і виробництва в містах пояснюється низкою переваг, яку мають виробники і споживачі.

По-перше, концентрація населення створює компактний, відносно місткий ринок товарів, включаючи і ринок робочої сили. Це дає змогу істотно збільшити масштаби виробництва й одночасно досягти економії у певних видах витрат.

По-друге, концентрація виробництва може стимулювати розміщення в населеному пункті додаткових суміжних виробництв, що також зменшуватиме сумарні витрати на створення проміжної продукції за рахунок ефекту масштабу. Крім того, суміжне розширення виробництва на території міста створює ефект зовнішньої економії, яка зумовлена розширенням масштабу виробництва у постачальників проміжної продукції, що, врешті-решт, забезпечує зниження витрат для виробників, які виготовляють кінцеву продукцію.

Це положення справедливе і стосовно послуг, що надаються підприємствам та населенню. Концентрація життєдіяльності людини в містах дає змогу формувати в них спеціалізовану і водночас інтегровану інфраструктуру, що підвищує привабливість населеного пункту для розміщення в ньому нових підприємств і подальшого зосередження населення, яке також отримує переваги, пов'язані з колективними формами обслуговування.

Зосередження населення і виробництва в містах має яскраво виражений кумулятивний ефект, що підвищує попит на їх земельні ресурси та посилює інтенсифікацію їх використання. Якщо на села, де мешкає 33% населення України, припадає майже 75% від земель населених пунктів, то на міста з населенням понад 100 тис. осіб, що мають ту саму частку населення, - лише 7,3% від цієї площі (рис. 5.1).

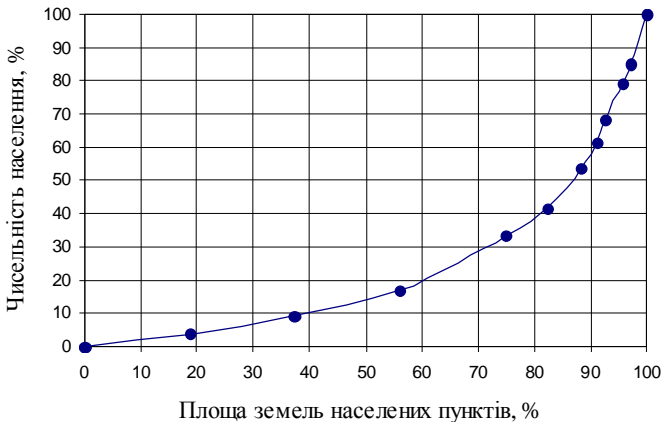


Рис. 5.1. Рівень інтенсивності землекористування в населених пунктах

Попит на міські землі при їх відносній обмеженості, і пересуванням у містах, робить їх особливо цінним ресурсом, стосовно якого формується ціла низка майнових відносин, пов'язаних з володінням, користуванням та розпорядженням ним, а сама земля набуває певної, цілком визначеної ціни, що може і має бути сплачена за її використання. Тому землю слід розглядати не лише як природний ресурс і просторовий базис життєдіяльності людини, а і

як специфічний вид майна, найважливішими рисами якого є: *невідтворюваність* - існування незалежно від бажання й зусиль людини; *нерухомість* - неможливість його переміщення в будь-яке інше місце; *довговічність* - можливість корисного використання кількома поколіннями людей.

Ці особливості пояснюють соціальний, економічний, правовий зміст, якого набула земля в суспільстві, і зацікавленість, яку завжди виявляли щодо її розподілу та використання. Фактично в цільовому й раціональному використанні землі полягають основні законодавчі принципи регулювання земельних відносин.

Одним із інструментів правового забезпечення раціонального та ефективного використання земель, у тому числі в межах міст, є віднесення їх за основним цільовим призначенням до певних категорій:

а) *землі сільськогосподарського призначення*, що надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей;

б) *землі житлової та громадської забудови*, що використовуються для розміщення житла, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування;

в) *землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення*, що включають:

- землі природно-заповідного фонду - природні території та об'єкти (природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища), а також штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва), яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

- землі іншого природоохоронного призначення, до яких належать водно-болотні угіддя, що не зараховані до земель лісового й водного фонду, та природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність;

г) *землі оздоровчого призначення*, до яких належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей;

г) *землі рекреаційного призначення*, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів, а також надані для дачного будівництва й спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації;

д) *землі історико-культурного призначення*, що включають землі, на яких розташовані:

- історико-культурні заповідники, музеї-заповідники, меморіальні парки, меморіальні (цивільні та військові) кладовища, могили, історичні або меморіальні садиби, будинки, споруди й пам'ятні місця, пов'язані з історичними подіями;

- городища, кургани, давні поховання, пам'ятні скульптури та мегаліти, наскальні зображення, поля давніх битв, залишки фортець, військових таборів, поселень і стоянок, ділянки історичного культурного шару укріплень, виробництв, каналів, шляхів;

- архітектурні ансамблі й комплекси, історичні центри, квартали, площі, залишки стародавнього планування і забудови міст та інших населених пунктів, споруди цивільної, промислової, військової, культової архітектури, народного зодчества, садово-паркові комплекси, фонові забудова;

е) *землі лісогосподарського призначення*, до яких належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства;

є) *землі водного фонду*, що включають землі, зайняті:

- природними та штучними водоймами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами;

- прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм;

- гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені під смуги відведення для них;

- береговими смугами водних шляхів;

ж) *землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення*, до яких належать:

- землі промисловості, надані для розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель та споруд промислових, гірничодобувних, транспортних й інших підприємств, їх під'їзних шляхів, інженерних мереж, адміністративно-побутових будівель, інших споруд;

- землі транспорту, надані підприємствам, установам та організаціям залізничного, автомобільного транспорту і дорожнього господарства, морського, річкового, авіаційного, трубопровідного транспорту та міського електротранспорту для виконання покладених на них завдань щодо експлуатації, ремонту й розвитку об'єктів транспорту;

- землі зв'язку, надані під повітряні й кабельні телефонно-телеграфні лінії та супутникові засоби зв'язку;

- землі енергетичної системи, надані під електрогенеруючі об'єкти (атомні, теплові, гідроелектростанції, електростанції з використанням енергії вітру й сонця та інших джерел), під об'єкти транспортування електроенергії до користувача;

- землі оборони, надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до чинного законодавства.

Фактично в межах населених пунктів представлені всі категорії земель. Проте рівень їх локалізації виявляє характерні риси використання території населених пунктів, коли частка забудованих земель (землі житлової і громадської забудови, промисловості, транспорту та зв'язку) і земель оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, що припадає на населені пункти, перевищує питому вагу останніх у земельному фонді країни (табл. 5.1).

Такий розподіл земель за категоріями визначає особливості їх правового режиму в межах населеного пункту як місця проживання, трудової діяльності та відпочинку людей, що проявляються у сфері належності, використання, управління й охорони земель.

Слід зазначити, що закріплене законом основне цільове призначення земель не виключає, а припускає його конкретизацію, що дає можливість поєднувати певне використання земель в одному місці чи розосереджувати їх за різними місцями з метою забезпечення сталого розвитку міста як цілісного організму. При цьому неодмінною умовою використання є набуття відповідних прав на землю.

Найбільш повним правом на землю є право власності, яке може бути обмежене лише законом. Власник не може бути позбавлений права власності на земельну ділянку, крім випадків, передбачених законом, і в цьому разі йому відшкодовується її вартість.

Таблиця 5.1

Локалізація земель різних категорій у населених пунктах України станом на 1 січня 2007 року

Категорії земель	Площа земель			Індекс локалізації
	усього, тис. га	у населених пунктах		
		тис. га	%	
Землі житлової та громадської забудови	2548,5	1981,4	77,7	6,40
Землі оздоровчого призначення	8,3	5,7	68,7	5,65
Землі історико-культурного призначення	7,2	3,4	47,2	3,89
Землі рекреаційного призначення	33,8	11,8	34,9	2,87
Землі промисловості	760,0	194,4	25,6	2,11
Землі транспорту та зв'язку	654,7	152,6	23,3	1,92
Землі запасу та загального користування	9783,1	1855,5	19,0	1,56
Землі оборони	432,3	37,3	8,6	0,71
Землі сільськогосподарського призначення	36821,7	2903,8	7,9	0,65
Землі водного фонду	391,1	14,7	3,8	0,31
Землі лісового фонду	8540,0	168,2	2,0	0,16
Землі природоохоронного призначення	374,1	3,3	0,9	0,07
Всього земель	60354,8	7332,1	12,1	1,00

Відповідно до чинного законодавства міські землі можуть перебувати у приватній, комунальній і державній власності.

Суб'єктами права *приватної власності* на землю виступають громадяни та юридичні особи, в тому числі іноземні особи та особи без громадянства; *комунальної власності* - територіальна громада населеного пункту, яка реалізує це право безпосередньо або через

органи місцевого самоврядування; *державної власності* - держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади - Кабінет Міністрів України, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські, районні державні адміністрації.

Названі форми власності поширюються на всі категорії земель. Однак у межах кожної категорії окреслюються землі та земельні ділянки, на які існують обмеження щодо суб'єктів права власності. Вони стосуються як громадян та юридичних осіб, так і територіальних громад. Зокрема, виключно за державою закріплюється право власності на землі оборони; атомної енергетики та космічної системи; під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурними, водними та іншими об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення, а також на земельні ділянки для забезпечення діяльності органів державної влади. Не підлягають роздержавленню і землі, розміщені в зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Набуття прав власності на земельні ділянки здійснюється на підставі цивільно-правових угод. Проте закон визначає й інші підстави набуття цих прав, передусім у випадках, пов'язаних зі зміною форм власності.

Зокрема, передбачена безоплатна передача земельних ділянок із земель:

- державної в комунальну власність та із земель комунальної в державну власність під час їх розмежування (в інших випадках передача земельних ділянок державної власності у комунальну та земельних ділянок комунальної власності у державну провадиться в порядку, встановленому для юридичних осіб);

- державної та комунальної власності у приватну власність громадян в процесі приватизації земельних ділянок, що були раніше надані їм у користування, а також для ведення фермерського та особистого селянського господарства; індивідуального і колективного садівництва; індивідуального житлового, дачного та гаражного будівництва в межах норм безоплатної приватизації;

- державної та комунальної власності у приватну власність житлово-будівельних (житлових) та гаражно-будівельних кооперативів для житлового і гаражного будівництва та об'єднання власників квартир у разі приватизації громадянами багатоквартирного

житлового будинку в розмірі, який встановлюється відповідно до затвердженої містобудівної документації.

Проте передача земельних ділянок несільськогосподарського призначення із земель державної та комунальної власності у приватну власність для здійснення підприємницької діяльності відбувається виключно на платній основі і на конкурентних засадах. Винятком є лише викуп земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок.

Використання міських земель може здійснюватися не тільки на праві власності, а й на праві користування земельною ділянкою.

Право користування - це часткове право, яке обмежується не тільки законом, а й умовами, встановленими власником землі.

Земельним кодексом України, зокрема, передбачені такі види прав користування землею:

- *право постійного користування* - безстрокове володіння та користування земельними ділянками (виключно із земель державної або комунальної власності) підприємствами, установами та організаціями державної та комунальної форми власності, а також громадськими організаціями інвалідів України, їх підприємствами (об'єднаннями), установами та організаціями;

- *право оренди* - строкове платне володіння і користування земельними ділянками на договірних засадах, що може бути короткостроковим (не більше від 5 років) та довгостроковим (не більше від 50 років);

- *право земельного сервітуту* - обмежене (платне чи безоплатне, строкове чи безстрокове) користування власником або користувачем земельної ділянки чужою земельною ділянкою, коли в інший спосіб неможливо задовольнити потреби у проїзді, прокладці комунікацій тощо [106].

Права на земельні ділянки підлягають обов'язковій державній реєстрації, чим забезпечується їх визнання та захист державою. Захист прав на земельні ділянки полягає не тільки у їх визнанні, а й у запобіганні вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку їх порушення; у скасуванні угод та визнанні недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, внаслідок яких були порушені законні права власника земельної ділянки або землекористувача, а також у відшкодуванні заподіяних збитків.

Державній реєстрації в обов'язковому порядку підлягають також і обмеження прав на земельні ділянки, що виникають у разі встановлення законом чи договором особливих умов щодо розпорядження ними. Наприклад, можуть існувати:

- заборона на продаж земельної ділянки чи інше відчуження прав на неї певним особам протягом установленого строку, на передачу землі в оренду чи суборенду;

- обмеження на зміну цільового призначення земельної ділянки та характеру її поліпшення; на здійснення окремих видів діяльності;

- перевагу на придбання земельної ділянки у разі її продажу або прийняття спадщини тільки визначеним спадкоємцем.

Чітко визначені та юридично закріплені права створюють основу для формування ринку землі в містах.

Ринок землі - це форма організації земельних відносин, за допомогою якої передаються права на земельні ділянки і пов'язані з ними інтереси і де складається певна кон'юнктура попиту та пропозиції, встановлюються ціни і здійснюється перерозподіл землі між конкуруючими видами використання.

Поняття ринку передбачає, що права на землю можуть без зайвих обмежень переходити з рук у руки на основі цінового механізму. При цьому кожна із заінтересованих сторін діє в міру своїх можливостей і компетенції, розуміння відносної корисності конкретних земельних ділянок, а також з урахуванням своїх індивідуальних потреб і бажань.

Ринок землі є складовою загальної ринкової системи, беручи участь у досягненні необхідних пропорцій між факторами виробництва і реалізації єдиного циклу товарного і грошового обігу, встановлення рівноважних цін і в конкуренції за інвестиції, досягнення яких неможливо без зміни існуючого використання (функції та характеру поліпшень) землі. Ці зміни є реакцією ринку землі, який завжди буде пристосовуватися до нової економічної ситуації, шукати найкращі для неї варіанти землекористування шляхом зміни власника землі, умов земельної власності та умов її використання.

По суті, ринок землі забезпечує розв'язання протиріччя між потребами суспільства, що постійно змінюються і зростають, у певних видах використання землі, з одного боку, і наявною системою землекористування - з другого. Ринкові механізми будуть спрямовані на те, щоб вивести землю з неефективного використання й обрати той варіант, що забезпечить максимальну доходність.

Як правило, це реалізується через підвищення продуктивності землі за рахунок її інфраструктурного облаштування, забудови чи іншого поліпшення, в результаті чого земля набуває ще більшої цінності. Звичайно, самі фізичні зміни ще не є аргументом на користь підвищення цінності землі. Вони спричиняють зміну цінності землі лише настільки, наскільки відповідають вимогам ринку.

Таким чином, ринок землі виконує специфічні, тільки йому властиві функції, забезпечуючи взаємодію між суб'єктами земельних відносин і узгодження їх інтересів, що визначає його відносну самостійність.

Природно, що активність на ринку землі напряму залежить від макроекономічної і політичної ситуації в країні. Проте через нерухому природу землі її ринок значною мірою детермінований місцевими особливостями прояву політичних і соціально-економічних процесів і, передусім, станом реального сектора економіки в місті: галузевою структурою, рівнем прибутковості в різних видах бізнесу, рівнем доходів населення тощо.

Водночас активність на ринку землі є своєрідним індикатором цього стану. Якщо збільшується кількість операцій, скорочується строк експозиції, зростає обсяг інвестицій у нерухомість, то це сприяє підйому економіки в цілому. Саме в цей момент починає діяти мультиплікаційний ефект ринку землі, який стимулюватиме зростання попиту на суміжних ринках і, передусім, на ринку підрядних робіт, будівельних матеріалів та комунальних послуг.

Крім того, ринок землі тісно пов'язаний з фінансовим. Придбання земельних ділянок вимагає одноразового залучення великих і цілком визначених за масштабами коштів. Необхідність високого рівня інвестицій є однією з істотних перешкод для розширення ринку землі. Її подолання можливе лише за рахунок створення механізму залучення фінансових ресурсів на ринок землі ззовні. Одним з таких механізмів виступає система іпотечного кредитування, що дає змогу трансформувати земельну власність покупця в його поточну платоспроможність.

Сучасний стан ринку землі в містах повною мірою відображає логіку розвитку земельної реформи в Україні. Його відмітна особливість - розподіл на первинний і вторинний. Будучи двома складовими єдиного ринку, первинний і вторинний ринки відрізняються передусім за характером операцій, що на них провадяться.

Первинний ринок поєднує всі земельні ділянки (що вже сформовані чи можуть бути сформовані), які перебувають у державній або в комунальній власності, перетворюючи їх на об'єкти приватної власності, тобто на первинному ринку відбувається зміна форми власності. При цьому через специфіку продавця - органів державної влади або місцевого самоврядування - операції, як правило, мають дозвільний характер, а право доступу до придбання є регульованим в частині об'єктів, суб'єктів і змісту земельних правовідносин.

На *вторинному ринку* об'єктом купівлі-продажу виступають уже приватизовані земельні ділянки, коли їх власники самостійно приймають рішення про форму і спосіб відчуження власності. Роль держави при цьому фактично може зводитися лише до реєстрації даних операцій. Проте чинне законодавство, як уже зазначалося, містить багато обмежень щодо категорій та видів земель, які не можуть бути передані в приватну власність; суб'єктів, які не можуть бути власниками землі; порядку отримання і реалізації права приватної власності на земельні ділянки, які регламентують дії учасників вторинного ринку.

Однак з точки зору покупця не має значення, на якому з ринків формується пропозиція земельних ділянок - на первинному чи вторинному. Його цікавить сукупна пропозиція, яка виникає з цих двох джерел і ставить державу та територіальну громаду в один ряд з іншими продавцями, вимагаючи від них адекватної поведінки в ринковому просторі.

Природно, що в органів державної влади і місцевого самоврядування можливості збільшення обсягу пропозиції значно більші, оскільки саме до їх компетенції входить прийняття рішень щодо зміни цільового призначення земель, характеру їх використання і забудови, а в разі потреби - й про розширення меж населеного пункту. Однак продавці на вторинному ринку мають можливість більш оперативно реагувати на зміну ринкової кон'юнктури.

Проте незалежно від природи пропозиції слід мати на увазі, що ринок землі взагалі є менш досконалим порівняно з іншими секторами ринкової економіки. Це, передусім, пов'язано з особливостями земельної власності, яку відрізняють стаціонарність, унікальність, довговічність, природна обмеженість і невідтворюваність землі. Крім того, для земельної власності характерна складна природа як товару, що вимагає його фізичної, юридичної і економічної визначеності.

Ці ознаки зумовлюють цілу низку особливостей земельного ринку, зокрема такі, як специфічний характер обороту землі (через оборот прав на неї); особливий характер взаємодії попиту і пропозиції, яка обмежує можливість саморегулювання ринку; індивідуальність ціноутворення; більш низька порівняно з іншими товарами ліквідність; локальність ринку і пов'язана з нею велика залежність процесів, що відбуваються на ринку землі, від стану регіональної економіки і місцевого адміністрування.

Недосконалість ринку землі є чинником, який зумовлює присутність на ньому цілої низки фахівців та інституцій, що сприяють підвищенню ефективності функціонування ринкових механізмів. Тому поряд з продавцями та покупцями на ринку землі діють і професійні учасники. Умовно їх можна розподілити на інституціональних і неінституціональних.

До *інституціональних учасників* відносять організації, що представляють інтереси держави та (або) територіальної громади і діють від їх імені в частині реєстрації прав на землю та угод стосовно них, надання дозвільної документації та експертизи проєктів забудови чи іншого використання земель, планування території та організації землеустрою, контролю за використанням та охороною земель.

До *неінституціональних учасників* належать суб'єкти підприємницької діяльності (ріелтори, оцінювачі, девелопери, юристи, фінансові та страхові організації тощо), що надають продавцям і покупцям різноманітні послуги щодо здійснення угод, розвитку та експлуатації нерухомості.

Особлива роль у підвищенні ефективності ринку землі належить органам місцевого самоврядування, які, будучи учасниками земельного ринку, дістають можливість провадити цілеспрямовану політику щодо розвитку населеного пункту шляхом викупу землі з наступним її використанням для певних видів діяльності, визнаних доцільними для громади, створення необхідної загальноміської інфраструктури і зручностей для забудови і фінансування певних типів використання земельних ділянок з метою створення нових робочих місць, будівництва соціального житла тощо. Водночас, поставляючи на ринок земельні ділянки, територіальна громада може впливати на ціни, збільшуючи або зменшуючи пропозиції.

Це дає змогу органам місцевого самоврядування виступати на ринку і рівноправним партнером, і органом, що його регулює.

5.3. Роздержавлення земель та становлення земельного ринку

Землі населених пунктів України мають потужний ринковий потенціал і високу доступність для приватизації. Разом з великою кількістю суб'єктів земельних відносин та високим рівнем їх персоніфікації, значним інфраструктурним забезпеченням та низьким рівнем зайнятості, високою оцінкою їх доходності це створює сприятливі умови для першочергового включення земель населених пунктів в економічний обіг.

З урахуванням інвестиційної привабливості та інвестиційних можливостей земель населених пунктів включення їх в економічний обіг передбачає залучення як прямих, так і опосередкованих (через бюджетну систему) інвестицій на первинному та вторинному ринках. Це мають бути кошти, виручені і від продажу ділянок, і додатково залучені покупцями землі у зв'язку з їх придбанням.

Ринок земель населених пунктів може значно розширити базу доходів бюджетів усіх рівнів. За експертними оцінками, від первинного ринку, тобто продажу земельних ділянок для підприємницької діяльності, бюджетна система може щорічно одержувати протягом 10 років не менше ніж 2 млрд грн. Вторинний ринок землі здатний щороку спрямовувати до бюджетної системи у вигляді податків і зборів від продажу земельних ділянок громадян до 1 млрд грн.

Таким чином, завдяки формуванню ринку землі можуть і мають бути створені механізми тривалої дії для поповнення бюджетів усіх рівнів.

Успішне формування та подальший розвиток ринку землі передбачають вирішення низки пріоритетних довгострокових і поточних завдань.

До основних довгострокових завдань, які належить здійснити уряду й органам виконавчої влади на місцях і органам місцевого самоврядування, належать:

- остаточне завершення створення ринкових передумов для залучення землі до економічного обороту;
- підвищення ліквідності ринку земель населених пунктів;
- організація прозорого ринку землі із запровадженням конкурентності її продажу для підприємницької діяльності, забезпечення повноти надходження податків і зборів;

- розроблення і запровадження правових засад та організаційно-економічних механізмів інституційного забезпечення функціонування і регулювання ринку землі.

До основних поточних завдань у цій сфері належать:

- установлення меж та інвентаризації земель населених пунктів, визначення в кожному з них земельних ділянок за формою власності та потенційними можливостями включення їх в економічний оборот;

- приватизація земельних ділянок у населених пунктах фізичними особами;

- передача в оренду земельних ділянок, що використовуються фізичними та юридичними особами, крім тих, що зайняті під об'єктами державної і комунальної власності, які утримуються за рахунок бюджетів;

- завершення проведення грошової оцінки земель населених пунктів;

- розширення продажу права оренди й інших прав на земельні ділянки державної і комунальної власності;

- стимулювання викупу земельних ділянок, зайнятих приватизованими підприємствами, та їх включення до статутного капіталу підприємств;

- перехід переважно на аукціонний і конкурсний способи продажу земельних ділянок, що перебувають у державній і комунальній власності;

- удосконалення механізмів застави земельних ділянок, розвиток іпотечного кредитування фізичних та юридичних осіб і забезпечення ліквідності застави;

- розроблення механізмів перетворення земельних активів у фінансовий капітал, оформлений у вигляді земельних цінних паперів;

- визначення переліку інвестиційно привабливих об'єктів, для будівництва яких земельні ділянки можуть надаватися виключно на умовах продажу;

- запровадження обов'язкової статистичної звітності про кількість, площу, місцезнаходження проданих земельних ділянок, час та умови їх попереднього придбання, ціни і вартість продажу;

- перехід до сучасної системи реєстрації прав на землю, що відповідає ринковим вимогам.

З урахуванням наведених завдань доцільно розробити державну програму завершення підготовки земель населених пунктів

до залучення в економічний оборот та аналогічні регіональні програми.

Реальне формування ринку землі передбачає здійснення комплексу поточних та перспективних завдань. Це, насамперед, створення необхідних ринкових передумов, реалізація інвестиційного та бюджетного потенціалів ринку землі, досягнення його прозорості, нормативно-правове забезпечення легального функціонування і цивілізованого регулювання.

Реалізація інвестиційного потенціалу ринку землі. Формування цивілізованого ринку землі - важливий фактор і необхідна передумова інвестиційної привабливості земельно-ресурсного потенціалу України, яка проявляється в прямій і опосередкованій (через бюджетну систему) формах.

Продаж земельних ділянок підвищує мотивацію до інвестування в економіку, вкладення коштів у будівництво, розширення чи модернізацію підприємств, житла, об'єктів інфраструктури, інтенсифікацію господарської діяльності та поліпшення якості землі. Крім того, це опосередковано сприяє активізації інвестиційного процесу через спрямування частини виручених коштів, одержаних податків та зборів на розвиток інфраструктури населених пунктів.

У країнах з ринковою економікою протягом року переходить від одних власників до інших у середньому 1-2% від загальної земельної площі. Такий показник рухомості земельних резервів, з одного боку, сприяє залученню через ринок землі близько третини всіх інвестиційних ресурсів, а з другого - не допускає торгівлі землею і спекулятивних операцій.

В Україні частка проданих ділянок у загальній площі земель населених пунктів дуже низька (за 2005 р. - менше від 0,1%) і не забезпечує інвестиційної привабливості ринку землі.

Для того щоб вирішити цю проблему, необхідно:

- створити можливості вибору інвесторами земельних ділянок для підприємницької діяльності, особливо будівництва об'єктів інфраструктурного призначення;
- забезпечити умови рентабельного використання землі та повернення вкладених у її придбання коштів;
- проводити прозору і прогнозовану земельну й інфраструктурну політику в населених пунктах, постійно інформувати інвесторів про плани розвитку територій, урахувувати їхні пропозиції;

- забезпечити стабільність законодавства у сфері земельних відносин та платежів за землю;
- розробити нормативно-методичну базу зонування територій населених пунктів, зорієнтовану на ефективне варіантне використання приватизованих земельних ділянок;
- спростити і зробити доступною систему розроблення та ведення містобудівної документації, забезпечити оперативне погодження проєктів, пропонуєваних інвесторами, й опрацьованих документів;
- гарантувати використання земельних ділянок та споруджених на них об'єктів протягом визначеного терміну;
- передбачити можливості зміни цільового призначення земельних ділянок у разі неефективного використання розміщених на них об'єктів;
- забезпечити створення спільних з інвесторами підприємства за участю місцевих органів влади (з внесенням до статутних фондів земельних ділянок права на їх оренду чи заставу).

Суб'єкти земельно-інвестиційних відносин, які вкладають власний чи позиковий капітал у земельні ділянки або в земельні цінні папери, мають бути впевненими в тому, що закони та влада України надійно захищають їх права й інтереси.

Реалізація бюджетного потенціалу ринку землі. Важливою умовою забезпечення соціальної спрямованості формування ринку землі є надходження коштів від продажу ділянок, що належали до державної та комунальної власності, у доходи відповідних бюджетів та збільшення податків і зборів від продажу приватних земельних ділянок. Наявні можливості для цього використовуються недостатньо. За 1996-2005 рр. від продажу земельних ділянок для підприємницької діяльності до бюджетів усіх рівнів надійшло лише 1,2 млрд грн. Даних про надходження коштів у вигляді фіскальних платежів, від продажу земельних ділянок громадянами на вторинному ринку немає взагалі, оскільки досі не вівся відповідний статистичний облік. Тим часом площа земельних ділянок населених пунктів, які можуть бути запропоновані для приватизації за гроші, становить 567 тис. га (ділянки промислових підприємств, землі запасу і не надані у власність чи користування). Навіть якщо їх приватизацію здійснювати протягом 10 років, то середньорічний обсяг продажу буде у межах 56-57 тис. га. За середньою ціною продажу землі, що склалася у 2004 р. (136 тис.

грн за 1 га), сума річних надходжень досягне 7,5 млрд грн. Надалі, у міру формування реальної ринкової ціни землі та прозорого ринку, ці надходження зростатимуть.

Для підвищення бюджетної привабливості ринку землі та повнішого використання його потенціалу необхідно:

- забезпечити переведення на орендні умови користування (за орендну плату) усіх земель державної і комунальної власності, за винятком випадків, коли ними користуються установи, що утримуються за рахунок відповідних бюджетів;

- збільшити обсяги продажу земельних ділянок за ринковими цінами для підприємницької діяльності і будівництва житла, спрощувати та прискорювати процедури підготовки їх до продажу;

- здійснити приватизацію нерухомого майна виключно на умовах одночасного продажу земельної ділянки або оформлення права її оренди;

- сприяти прискоренню викупу земельних ділянок раніше приватизованими підприємствами;

- установити порядок надання дозволів на будівництво та приймання в експлуатацію об'єктів тільки за наявності права власності на землю або її оренди;

- визначити перелік об'єктів містобудування, для спорудження яких земельні ділянки можуть надаватися виключно на умовах продажу;

- практикувати емісію земельних цінних паперів та залучення до бюджетів коштів від їх продажу;

- забезпечити прозорість вторинного ринку землі, об'єктивне відображення цін та вартості угод, повноту сплати податків і зборів;

- установити сплату податків і зборів (державного мита з експертної або порівняльної оцінки аналогічного продажу, податків на додану вартість та з прибутку) з різниці між ціною продажу та придбання, а в разі відсутності таких можливостей - з цін продажу.

Інституційне забезпечення ринку землі. Функціонування ринку землі має здійснюватись на засадах соціальної справедливості, дотримання державних та приватних інтересів, законності і прозорості, потреб збалансованого розвитку населених пунктів. Успішне функціонування ринку землі потребує належного інституційного забезпечення, для чого необхідні такі основні передумови:

- формування інфраструктури ринку землі, що передбачає створення мережі бірж, аукціонів, земельних банків, інших фінан-

сово-кредитних установ, оцінних, консалтингових та ріелтерських, моніторингових структур, банків даних про попит і пропозиції на земельні ділянки; державного реєстру земель і реєстраційної системи; маркетингових структур з обслуговування ринку землі; спеціалізованих навчальних закладів і установ з підготовки кадрів для організації ринку землі та її експертного оцінювання;

- розроблення нормативної бази та техніко-економічної документації з правового забезпечення й обслуговування ринку землі, які б регулювали проведення аукціонів, конкурсів з продажу земельних ділянок й права їх оренди; надання земельних ділянок у концесію для будівництва та експлуатації транспортної і міської інженерної інфраструктур; випуск земельних цінних паперів, еквівалентних вартості земельних ділянок, та прав на них; діяльність фізичних та юридичних осіб з інвентаризації, реєстрації та експертної оцінки земельних ділянок, а також ліцензування, сертифікації й атестації цих видів діяльності;

- здійснення організаційних заходів щодо більш повної реалізації інвестиційної та бюджетної привабливості ринку землі, які мають охоплювати: щорічне складання для кожного населеного пункту переліків земельних ділянок для можливого їх продажу й обчислення надходжень до бюджетів коштів від приватизації; розроблення та розповсюдження інформаційних матеріалів для інвесторів про придатні до продажу земельні ділянки, їх розміщення, характеристику, напрями можливого використання і початкову ціну; періодичну публікацію відомостей про попит і пропозиції на земельному ринку, створення для цього в разі потреби спеціального друкованого органу; запровадження незалежної системи оцінювання земельних ділянок та прав на них, у тому числі разом з вартістю об'єктів нерухомості; організацію підготовки спеціалістів з експертного оцінювання земельних ділянок й обслуговування ринку землі; випуск державних та муніципальних земельних цінних паперів, забезпечених земельними ділянками або правом їх оренди чи застави; залучення інвестицій та кредитів під гарантії земельних цінних паперів; прискорення розвитку іпотечного ринку з використанням земельних цінних паперів; поступове переведення земельних активів населених пунктів з натуральних форм у фондові інструменти.

Регулювання ринку землі. Для успішного використання землі в економічному обороті Кабінет Міністрів України має опрацюва-

ти ефективну систему регулювання ринку землі з поєднанням двох його форм - загальнодержавного та місцевого самоврядного регулювання. Основне завдання першої полягає у створенні системи самодостатнього і збалансованого функціонування ринку, яка б гарантувала рух землі в економічному обігу, захист приватних, муніципальних та державних інтересів і не допускала спекуляції земельними ділянками.

Ринок землі має регулюватися переважно засобами економічного впливу на суб'єкти земельних правовідносин, до основних з яких належать:

- установлення штрафу за несвоєчасне освоєння земельних ділянок залежно від терміну володіння або користування ними;
- оподаткування прибутку від операцій з продажу земельних ділянок або прав на їх оренду відповідно до терміну володіння або користування ними;
- обкладення податком на додану вартість операцій з продажу земельних ділянок та права на їх оренду;
- оптимізація митних зборів з операцій купівлі-продажу земельних ділянок;
- запровадження статистичної звітності про купівлю-продаж земельних ділянок, рівень цін, вартість цивільно-правових угод і сплачені податки та збори;
- тимчасове звільнення від плати за земельні ділянки, на яких здійснені або здійснюються за рахунок інвестора роботи з поліпшення якості й охорони раніше порушених або забруднених площ;
- пільгове кредитування (повне або часткове відшкодування процентів за кредити) власників або орендарів земельних ділянок, які здійснюють такі роботи;
- надання цільових бюджетних субсидій на зазначені цілі.

Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування мають забезпечити в межах своїх повноважень для регулювання ринку землі:

- вироблення регіональних та місцевих правил забудови, дотримання нормативних строків узгодження проектної документації і цільового використання земельних ділянок;
- створення в містах спеціальних підрозділів з питань менеджменту та маркетингу на ринку землі, оцінки і продажу земельних ділянок;
- поліпшення нормативно-методичної бази зонування територій населених пунктів для забезпечення більшої доступності

приватизації (продажу) земельних ділянок, передачі їх в оренду, відновлення порушених і забруднених земель.

Невід'ємною складовою прийняття управлінських рішень у системі управління земельними ресурсами на всіх рівнях є надійне всеохопне інформаційне забезпечення. Без інформації про правовий і господарський стан міських земель, якісні та кількісні зміни, що відбуваються з ними, неможливе цілеспрямоване регулювання земельних відносин.

5.4. Платний характер використання земельних ресурсів

В Україні оподаткування встановлюється та регулюється відповідно до Закону України "Про систему оподаткування". Встановлення і скасування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та до державних цільових фондів, а також пільг їх платникам здійснюються Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, сільськими (селищними, міськими) радами згідно із цим законом, іншими законами України про оподаткування.

Земельний податок є складовою загальної системи оподаткування. У ст. 1 Закону України "Про плату за землю" наведене таке визначення: "податок - обов'язковий платіж, що справляється з юридичних і фізичних осіб за користування земельними ділянками". А ст. 2 визначає, що використання землі в Україні є платним. Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель. Розміри податку за земельні ділянки, грошову оцінку яких не встановлено, визначають до її встановлення в порядку, визначеному цим законом. Власники землі та землекористувачі, крім орендарів та інвесторів - учасників угоди про розподіл продукції, сплачують земельний податок [62].

Згідно зі звітами Державного комітету статистики України земельний податок становить близько 2-5% (певні коливання пов'язані із щорічними змінами законодавства) від загальних надходжень державного бюджету.

До 2001 р. надходження від земельного податку розподілялись таким чином: 80% коштів направлялось до державного бюджету, 20% - до місцевих бюджетів за місцем збору земельного по-

датку. Нині 100% коштів, що надходять від земельного податку, залишаються в місцевих бюджетах, що більше відповідає усталеній практиці розвинутих країн.

За природою земельний податок є платою за використання природних (земельних) ресурсів. Земля набуває певної вартості з урахуванням місцерозташування, якісних показників, фізичного та хімічного складу чи інших унікальних властивостей. Тому саме територіальна громада, яка проживає і веде господарську діяльність на тій чи іншій території, має право розпоряджатись грошовими потоками, що формуються від використання її земель.

Земля є "суспільним об'єктом". Відповідно до ст. 14 Конституції України "земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави" [125], тобто, незважаючи на можливість перебування у різних формах власності, земля все рівно залишається національним багатством, навіть якщо належить якомусь конкретному власнику. Саме ця властивість землі належати конкретному власнику та залишатись загальним надбанням і створює можливість визначення її як об'єкта оподаткування. Земля в процесі її використання має створювати насамперед суспільне багатство, а потім уже підвищувати добробут конкретного власника.

Податок призначений саме для того, щоб перерозподіляти прибутки, які створюються від використання корисних властивостей землі на благо всього суспільства або територіальної громади. Більш чітко це визначено у ст. 3 Закону України "Про плату за землю": "плата за землю запроваджується з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування витрат власників землі і землекористувачів, пов'язаних з господарюванням на землях гіршої якості, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи та розвитку інфраструктури населених пунктів" [62]. З цієї статті органічно випливає і зміст наступної статті - "розмір земельного податку не залежить від результатів господарської діяльності власників землі та землекористувачів". Даний підхід вказує на те, що земельний податок формується за об'єктивними ознаками. Його неможливо знизити або підвищити за рахунок господарської діяльності. Такий підхід спонукає власника використовувати свою власність найбільш ефективно. Фак-

тично цей принцип спрямований на перерозподіл диференціальної ренти, яка залежить від конкретних властивостей ділянки.

Загальновідомо, що різні види діяльності створюють різні умови для виникнення й обігу капіталу (землеробство, промисловість, банківська діяльність тощо). Надприбуткові види діяльності мають оподатковуватись за іншими ставками податку, ніж малоприбуткові. Такий підхід у цілому сприяє формуванню нормальних економічних відносин у країні і підвищує ефективність використання земельних ділянок, оскільки, в кінцевому підсумку, всі кошти, отримані від земельного податку, спрямовуються на фінансування заходів щодо раціонального використання й охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, проведення земельної реформи та розвитку інфраструктури населених пунктів й інших сфер, визначені законодавством.

Слід зазначити, що земельний податок має властивість змінюватись не тільки в просторі, а й у часі. Законом України "Про плату за землю" визначено, що ставки земельного податку застосовуються з урахуванням коефіцієнтів індексації, визначених Законом України "Про Державний бюджет України" на відповідний рік, тобто щорічно відбувається індексація ставок земельного податку з метою приведення його розмірів у відповідність з реальним станом економіки країни.

Основні принципи регулювання земельних орендних відносин викладені в основоположному документі - Земельному кодексі України. Подальший розвиток питання оренди землі отримали в указах Президента України "Про приватизацію і оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності" і "Про оренду землі" (із змінами та доповненнями), в якому знайшли відображення нові тенденції в регулюванні орендних відносин, пов'язані з розвитком ринкових процесів в Україні.

Оренда землі, як визначено Законом України "Про оренду землі" - це засноване на договорі термінове, платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності.

Об'єктами оренди є земельні ділянки, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб України, територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальної власності), держави. Об'єктами оренди можуть бути земельні ділянки з насадженнями, будівлями, споруд-

дами, водоймищами, які розміщені на них, якщо це передбачено договором оренди.

Орендодавцями земельних ділянок є громадяни і юридичні особи України, у власності яких перебувають земельні ділянки. Орендодавцями земельних ділянок, які перебувають у комунальній власності, є органи місцевого самоврядування: сільські (селищні, міські) ради. Орендодавцями земельних ділянок, які перебувають у державній власності, є районні, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим і Кабінет Міністрів України в межах їх компетенції. Рішення про надання в оренду земельних ділянок зазначені органи державної влади приймають при попередньому узгодженні цих питань на сесіях відповідних рад.

Орендарями земельних ділянок є юридичні або фізичні особи, яким на основі договору оренди надається право володіння і користування земельною ділянкою.

Орендарями земельних ділянок можуть бути:

1) районні, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим і Кабінет Міністрів України;

2) органи місцевого самоврядування: сільські (селищні, міські) ради;

3) громадяни України, юридичні особи, релігійні, громадські організації, міжнародні об'єднання й організації, а також іноземні держави, іноземні юридичні і фізичні особи, особи без громадянства.

Орендарі отримують право на оренду земельної ділянки на основі і в порядку, передбачених Земельним кодексом України, Законом України "Про оренду землі" й іншими законами України і договором оренди землі. Підставою для укладення договору оренди та отримання права на оренду земельної ділянки, яка перебуває у комунальній або державній власності, є рішення орендодавця. У разі придбання права на оренду земельної ділянки на конкурентних засадах основою для укладення договору оренди є результати конкурсу або аукціону.

У разі дострокового припинення або розірвання договору оренди за ініціативою орендодавця земельної ділянки, право на оренду якого придбане за результатами аукціону (конкурсу), орендареві орендодавцем відшкодовуються витрати на його отримання в розмірі, визначеному умовами договору, протягом 6 місяців.

Орендна плата за земельну ділянку - це платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою. Розмір, форма і терміни внесення орендної плати встановлюються за угодою сторін у договорі оренди. Внесення орендної плати на майбутній період оренди допускається на термін, що не перевищує один рік. У разі визнання договору оренди земельної ділянки недійсним отримана орендодавцем орендна плата за фактичний термін оренди землі не повертається. Орендна плата за земельні ділянки, які перебувають у державній або в комунальній власності, акумулюється на спеціальних бюджетних рахунках, розподіляється і використовується відповідно до Закону України "Про плату за землю" і не може бути меншою, ніж розмір земельного податку, а відповідно до Закону України "Про оренду землі" - перевищувати 10 розмірів земельного податку [76].

Орендна плата може встановлюватися в таких формах: грошовій; натуральній (певною кількістю або частиною продукції, яку отримують з орендованої земельної ділянки); у вигляді надання послуг орендодавцеві. Сторони можуть передбачити в договорі оренди об'єднання вказаних форм орендної плати або визначити інші її форми. Орендна плата за земельні ділянки, які перебувають у державній і комунальній власності, стягується виключно в грошовій формі.

Залежно від економічної ситуації, умов і способів господарювання на земельній ділянці застосовується конкретний вид орендної ставки [256]:

- фіксована, що являє собою разовий розмір платежів на весь термін оренди. Вона застосовується, як правило, в разі стабільної економічної ситуації або короткострокової оренди;

- процентна, яка являє собою постійний процент вартості орендованої земельної ділянки або прибутку з неї. Вона дає змогу коригувати розмір платежів залежно від зміни грошової оцінки земельної ділянки або її прибутковості без перегляду умов договору;

- ступенева, яка змінюється протягом терміну оренди. Вона використовується у випадках, коли необхідно врахувати відмінності в прибутковості землі на різних стадіях освоєння ділянки, різке коливання цін у разі нестабільної економічної ситуації тощо. Як правило, ставки орендної плати переглядаються не частіше ніж один раз на рік.

5.5. Оподаткування земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості

Оподаткування міських земель, як і інших об'єктів міської нерухомості, є загальноновизнаним та ефективним засобом фінансування реалізації самоврядних функцій щодо розбудови інфраструктури міста. Воно може здійснюватися шляхом справляння регулярних щорічних податків, яким обкладається нерухоме майно відповідно до його вартості (так зване адвалерне оподаткування), або разових податків на передачу прав на нерухомість чи приріст її вартості за рахунок заходів, вжитих органами місцевого самоврядування.

Найбільш поширеним у світі є щорічний податок. Сьогодні він справляється майже у 130 країнах, забезпечуючи основну частину надходжень до місцевих бюджетів. При цьому такий податок є прозорим, дешевим з погляду адміністрування, легким для збирання і доступним для розуміння платників податків. До того ж його важко уникнути або ухилитися від його сплати, що дає змогу легко досягти максимально можливого рівня зборів.

Базований на реальній вартості, податок на нерухомість забезпечує, по-перше, прогнозованість бюджетних надходжень і їх здатність підвищуватися, по-друге, узгодженість взаємозв'язку між оціненою вартістю майна і платоспроможністю власника; по-третє, мінімальне збільшення суми податку за умови, що податок був правильно розрахований.

Поряд з фіскальною функцією податок на нерухомість має і стимулюючу функцію, сприяючи більш ефективному використанню міських земель. Крім того, цей податок дає змогу стримувати надмірне зростання ціни на землю та іншу нерухомість, тим самим полегшуючи доступ до землі. На противагу думці, що звільнення від податку сприятиме зменшенню вартості продукції та послуг, що надаються населенню, економічна теорія визначає, що таке податкове вилучення призведе до зростання цін на нерухомість, і, як результат, ускладнить доступ до неї новим суб'єктам економічної діяльності.

Як правило, у більшості країн об'єктом оподаткування виступає або тільки земельна ділянка, або земельна ділянка разом з розміщеними на ній будівлями і спорудами та іншими поліпшеннями. При цьому земля і поліпшення можуть оцінюватися і оподатковуватися як окремо, так і в цілому. У країнах СНД, як прави-

ло, оподатковується лише земля, хоча в останні роки тут впроваджуються системи оподаткування всієї нерухомості.

Зауважимо, що кількість країн, де земля та поліпшення оцінюються й оподатковуються окремо, постійно зменшується. Це зумовлено тим, що така система, використовуючи різні податки та оцінки, не тільки ускладнює процес управління нею, а і є менш нейтральною щодо надходжень та несправедливою стосовно платників податку. Тому більшість розвинутих країн оподатковують об'єкти міської нерухомості на рівній основі - їх ринкової вартості, яка відображає відносну вартість різних типів нерухомості, розміщених у межах населеного пункту.

Ключове місце в системі оподаткування займає вибір бази оподаткування. З огляду на позитивну практику оподаткування нерухомості в різних країнах існують щонайменше три однаково ефективних варіанти такої бази: капітальна вартість, або орендна вартість нерухомого майна, або вартість тільки землі.

У США, Канаді, Швеції податкова база є ринковою вартістю землі зі всіма розміщеними на ній спорудами. У Великобританії і Франції базою податку на нерухоме майно слугує сума річної орендної плати за землю та споруди. В Австралії, Новій Зеландії, ЮАР оподатковується тільки земля.

Існують різні точки зору на те, яка податкова база є якнайкращою - річна орендна плата чи ринкова вартість; земля разом із спорудами або тільки земля. Кожному з цих варіантів притаманні як переваги, так і недоліки (табл. 5.2).

Очевидно, що вибір бази оподаткування має відповідати призначенню даного податку, тобто давати відповідь на те, як розглядається податок на нерухоме майно: як податок на власність або як податок на користування? Крім того, слід враховувати, як переважно використовується нерухоме майно. Якщо велика частина нерухомого майна перебуває в оренді, було б доцільним обрати орендну базу оцінки. Якщо велика частина майна купується або продається, відповідним базисом для оцінки слугує капітальна вартість.

Проте незалежно від обраної бази важливо, щоб вона була економічно обґрунтованою і підтвердженою. Тому фактично йдеться про ринкову вартість доходу, який можна одержати в результаті продажу або надання в оренду поліпшеної нерухомості або тільки землі.

Таблиця 5.2

Порівняльна характеристика баз оцінки

Показник	А – Базове припущення в оцінці: Оцінка обмежується тільки існуючим використанням	В – Базове припущення в оцінці: Оцінка базується на найбільш ефективному використанні
1. Вартість поліпшеної нерухомості	1А: Найпоширеніша база для оцінки, заснована на вартості майна в нинішньому стані, найчастіше використовується у всьому світі, доступна для розуміння. На відміну від 1В, потенційна вартість від перебудови не враховується	1В: Досить відома і поширена база. Вважається, що її економічна перевага полягає в заочоченні пошуку варіантів якнайкращого використання майна. Вона вимагає конкретного правового документа про планування, що демонструє принцип найбільш ефективного використання. Складніша у застосуванні порівняно з варіантами 1А і 2А
2. Річна вартість потоку доходу	2А: Поширена база оцінки, придатна для застосування практично в усіх обставинах, має безліч фіскальних переваг. Найбільш полегшений спосіб для збирання податків, проте менш доступний для розуміння порівняно з варіантом 1А в ситуаціях, де функціонує обмежений або регульований ринок оренди	2В: Не найлегший для практичного застосування спосіб, не вартий особливої уваги. Не дає можливості враховувати потенційну вартість від реконструкції стосовно річної орендної вартості
3. Вартість землі	3А: Перевірена база для оцінки. Має переваги при адмініструванні і є дешевою для використання системою. Менш доступна для розуміння порівняно з варіантом 1А або 1В, що може ускладнити збирання податків. Менш чутлива до питань про платоспроможність, ніж у пунктах 1А або 1В	3В: За деяких обставин більш реалістичний вибір. Різні варіанти використання обмежуються вимогами щодо планування і зонування територій

Загалом у теорії та практиці оцінки розрізняють ринкову і неринкову бази оцінки. Перша уособлює вартість майна, за якою воно купується і продається на відкритому конкурентному ринку, друга - решту відмінних від ринкової видів вартості. І хоча останні можуть застосовуватися в певних, цілком виправданих випадках (у тому числі в окремих країнах і з метою оподаткування), лише ринкова вартість визнається об'єктивною і справедливою. Цієї позиції дотримуються Міжнародний комітет зі стандартів оцінки та Міжнародна асоціація податкових оцінювачів, рекомендуючи використовувати для цілей оподаткування ринкову вартість як таку, що виступає мірою об'єктивного податкового навантаження.

Природно, що використання ринкової вартості як бази оподаткування має як переваги, так і недоліки.

До переваг такої бази слід віднести її релевантність до змін, що відбуваються в економіці конкретної території і, відповідно, в розподілі багатства, втіленого в нерухомості. У разі динамічної економіки поточна ринкова вартість нерухомості постійно змінюється. Вартість в одному районі міста може збільшитися, тоді як в інших районах - знизитися або стабілізуватися, відображаючи не тільки зміни в економічній ситуації, а й попереджаючи про перерозподіл податкових надходжень від нерухомості між районами.

Оцінка нерухомості за ринковою вартістю забезпечує однакове відношення між вартістю нерухомості і податками на нерухомість. Такий податок сприймається як об'єктивний, а отже і справедливий. Він відображає ринкову дійсність, доступну для громадськості, і одночасно заохочує власників до пошуку ефективного використання майна.

Проте використання ринкової вартості як бази оподаткування передбачає щорічну оцінку всієї нерухомості. Це не обов'язково означає, що кожний об'єкт нерухомого майна має переоцінюватися щороку, але потребує щорічної переоцінки чинників, що впливають на вартість; їх статистичну інтерпретацію для визначення вартості нерухомості.

Як недолік сприймається також і неочевидність зв'язку ринкової вартості нерухомого майна з фактичними результатами діяльності або з реальними доходами власників нерухомості, як, наприклад, для пенсіонерів, у яких може бути дорога нерухомість, але маленький річний дохід. Невідповідність між ринковою вартістю майна і платоспроможністю її власника висувається як основний аргумент, що нібито спростовує соціально орієнтований характер такої бази оподаткування.

Проте варто нагадати, що саме нерухоме майно розглядається як найбільш надійне заставне забезпечення для визнання того, що зв'язок між нерухомістю і реальними доходами все ж існує. Власники нерухомості, яка має високу вартість, мають більше багатства у формі нереалізованих приростів капіталу, що можуть бути перетворені на прибуток різноманітними способами, у тому числі і такими, що не вимагають відчуження правомочності власника.

Як вже зазначалося, адвалерне оподаткування передбачає проведення масової оцінки, сутність якої полягає в оцінюванні множини об'єктів майна на певну дату шляхом систематичного та однакового застосування методів оцінки, що передбачають стати-

стичні дослідження і аналіз результатів, тобто поняття "масова" стосується оцінки, а не об'єктів, що оцінюються, які скоріш за все є унікальними та неповторними.

Інакше кажучи, масова оцінка - це систематична оцінка груп об'єктів нерухомості за станом на певну дату з використанням стандартних процедур і статистичного аналізу. Це єдиний спосіб вирішення завдання щодо оцінки для цілей оподаткування.

Одним з методів аналізу, що дають змогу оцінювачу впорядкувати інформацію про ринок і визначити вартість кожного об'єкта, що підлягає оподаткуванню, є регресійний, який особливо доцільно застосовувати під час роботи з великим обсягом інформації. З його допомогою можна виявити найважливіші чинники і визначити загальну тенденцію. Зміни в ціні купівлі-продажу чи оренді або у витратах на створення нерухомого майна фіксуються і вводяться в оціночну модель, яка, у свою чергу, сформує нові моделі оцінки. Така система практикується, зокрема, в США і дає змогу проводити ефективну переоцінку майна.

Щоб уникнути підміни індивідуально оціненої ринкової вартості результатами масової оцінки, останні називають *оціночною вартістю*, під якою розуміють сталі величини, що базуються на ринковій вартості і одержані в результаті статистичного дослідження. При цьому оціночна вартість об'єкта може бути ідентичною вартості, що оподатковується (*податкова вартість*), або остання може становити лише її певну частку. Як правило, податкова вартість відрізняється від оціночної упродовження часткового оподаткування або частковим звільненням від сплати податків шляхом установаження коефіцієнтів оцінки для окремих класів нерухомого майна.

Звичайно, в положеннях про проведення масової оцінки, що приймаються в різних країнах, можуть існувати відмінності. З метою гармонізації таких питань у світовій спільноті в лютому 2002 р. Міжнародна асоціація податкових оцінювачів прийняла нову редакцію Стандарту масової оцінки нерухомого майна, яка містить рекомендації стосовно різних аспектів масової оцінки нерухомості для цілей оподаткування на основі їх ринкової вартості.

У свою чергу, Міжнародний комітет із стандартів оцінки з 1 січня 2005 р. запровадив Міжнародні правила оцінки "Масова оцінка для оподаткування майна", що встановлюють вимоги не тільки до бази оцінки та методів її визначення, а й до розробки структури моделі, застосування значень, одержаних з моделі, характеристик

оцінюваних об'єктів майна, перевірки та узгодження результатів масової оцінки.

Важливим аспектом забезпечення ефективності адвалерного оподаткування є частота переоцінок майна, яка має бути обумовлена законом. Як правило, вимагається проведення переоцінки кожні п'ять років. Збільшення цього інтервалу призводить до небажаних наслідків. Чим частіше проводиться переоцінка, тим точніше оціночна база відображає ринкову вартість майна і тим зрозуміліша ця система для платників податків. Наприклад, для США є типовою ситуація проведення щорічної переоцінки, що за умови використання сучасних інформаційних технологій цілком реально і недорого.

Проведення переоцінок скоріш пов'язане із труднощами політичного характеру, якщо вони приводять до відчутних змін у вартості майна і податкових зобов'язаннях. Упровадження щорічних переоцінок дасть змогу уникнути таких перепадів і необхідності пошуку політично уразливих рішень.

Як уже зазначалося, щорічна оцінка не обов'язково означає, що вартість кожного об'єкта нерухомості має бути визначена наново. Цілком достатньо встановити і застосовувати до певних груп майна тенденції щодо зміни вартості залежно від типу нерухомості, її місця розташування, розміру й віку. Ці тенденції можуть бути встановлені в процесі аналізу відносних показників вартості або інших ринкових досліджень.

Аналіз відносних показників вартості може виявити групи або страти нерухомості, для яких буде потрібна індивідуальна переоцінка. В цілому тенденції до зміни вартості можуть бути високо-ефективними для підтримки об'єктивності, якщо оцінка універсальна в межах страти. Обстеження в натурі та індивідуальна переоцінка будуть потрібні для того, щоб відновити одноманітність у межах страт.

Природно, що масова оцінка має проводитися професійно, об'єктивно і відкрито. Для цього необхідні: достатній бюджет; добре організований і навчений персонал; достатні обчислювальні ресурси; точні і доступні описи та характеристики нерухомості; ефективні оціночні програми; добре налагоджена робота з громадськістю і доступні й ефективні процедури апеляції. У свою чергу, система масової оцінки має гарантувати, що використовувані дані актуальні, отримані результати - точні, а оподаткування - справедливе.

Важливим питанням оподаткування нерухомого майна є визначення *платника податку*. Логічно було б припустити, що платником має бути власник цього майна. Проте це питання не є однозначним. У країнах, де великий сегмент нерухомого майна перебуває у власності держави, але надається в користування фізичним або юридичним особам, законом передбачається оподаткування користувача (орендаря) майна.

Існують країни, де платником податку на нерухомість є і власник, і користувач. Цей варіант є досить поширеним, незважаючи на недоліки адміністративного характеру: процедура може виявитися більш дорогою, оскільки вона вимагає проведення окремих оцінок, складання окремих оціночних реєстрів і адміністрування.

Зазначимо, що існують фіскальні переваги, коли користувач є платником податків, особливо для тих міст, де реєстраційні дані неповні або відсутні зовсім. Користувача набагато легше знайти, незважаючи на високу ймовірність його платоспроможності. Проте в політичному плані легше переконати громадськість у тому, що платником податку на нерухомість має бути власник, а не користувач.

Насправді це не має особливого значення, і будь-який з варіантів придатний для застосування. У будь-якому разі тягар зі сплати податку покладається на власника землі, хоча, звичайно, він передасть цей обов'язок споживачам товарів і послуг, вироблених (або наданих) на даній землі. При цьому орендар може сплачувати не лише орендну плату, а й податок на нерухомість. Якщо орендарі сплачують цей податок як користувачі, то при укладенні нового договору оренди вони можуть претендувати на зменшення розміру орендних платежів.

Призначаючи власника майна платником податків, необхідно звернути особливу увагу на те, що це питання не повинне бути безпосередньо пов'язане з реєстрацією майна, оскільки недоліки в системі реєстрації приводять до наявності неоціненого майна. Більше того, там, де реєстрація майна зумовлює необхідність оподаткування, спостерігаються часті випадки ухилення від реєстрації, що, у свою чергу, робить інвестування системи реєстрації неефективним.

Найважливіший компонент адвалерного оподаткування нерухомого майна - встановлення *ставок податку*. Якщо ставка податку завищена, це буде стримувати інвестиційні процеси в місті та спричинить негативне ставлення до оподаткування загалом. Якщо ж ставка податку буде невисокою, система буде неефектив-

ною з погляду окупності. Таким чином, головною метою є встановлення таких ставок податку, щоб вони забезпечували достатні надходження до бюджетів і разом з тим платоспроможність населення, його здатність виконувати свої податкові зобов'язання.

Існує кілька підходів до встановлення ставок.

Перший полягає в тому, що органи місцевого самоврядування щорічно встановлюють податкові ставки виходячи із своїх бюджетних потреб. Встановлення ставки є політичним актом, що викликає дебати на місцевому рівні. Одна з переваг системи встановлення ставок місцевим урядом полягає в децентралізованій підзвітності. Рівень цієї підзвітності знижується, якщо місцевий уряд не може контролювати податкові ставки.

Такі змінні ставки застосовуються в Австралії, Канаді, Нідерландах, США, Франції, Швейцарії. При цьому в одних випадках, як, наприклад, у Нідерландах і деяких кантонах Швейцарії, місцеві влади мають найбільш широкі повноваження щодо вибору розмірів ставок, а здебільшого діють загальнодержавні і регіональні нормативні акти, що обмежують мінімальний або максимальний розмір ставки, або і те й інше разом.

Другий підхід полягає в тому, що встановлена ставка закріплюється законом, а розмір податкових зборів змінюється залежно від змін ринкової вартості і регулярних переоцінок майна. Такий порядок установаження ставок існує у Великобританії, Індонезії, Чилі, Швеції, Південній Кореї, Японії. Проте фіксовані ставки, що являють собою певний початково заданий відсоток від оціночної вартості, не дають змоги заздалегідь визначити розмір податкових надходжень, оскільки розмір податкової бази з року в рік змінюється.

Третій підхід передбачає, що уряд встановлює податкові ставки щорічно з урахуванням потреб територіальних громад, відображаючи при цьому ступінь міжбюджетних переміщень коштів. Очевидно, це найскладніший з точки зору адміністрування підхід до встановлення ставок податку.

Як правило, вибір того чи іншого підходу до встановлення ставок залежатиме від конкретної законодавчої й економічної практики в тій чи іншій країні. Але за будь-яких умов ставка податку відображатиме певний відсоток оціночної вартості або земельної ділянки, або земельної ділянки разом з її поліпшеннями. В остан-

ньому випадку оподаткування фізичних складових може здійснюватися як за однаковими, так і за різними ставками.

Застосування однакових ставок технічно є найпривабливішим, оскільки воно не вимагає розподілення ринкової вартості нерухомого майна між землею та земельними поліпшеннями. Водночас оподаткування за єдиною ставкою виступає стримуючим моментом для інвестування будівництва, адже чим більші інвестиції, тим дорожче вартість нерухомості, і тим буде вище її база оподаткування.

Альтернативою є податок, що стягується за подвійною ставкою, або розщеплений податок. Такий податок передбачає впровадження різних ставок податку для фізичних складових нерухомості: для землі і земельних поліпшень. При цьому значення ставки податку на землю може в кілька разів перевищувати значення ставки податку на поліпшення.

Розщеплений податок широко застосовується в Австралії і Новій Зеландії, а також у деяких містах США. Так, у 1980 р. у м. Пітсбурзі ставка податку на землю була підвищена, а на поліпшення - знижена, що позитивно вплинуло на інвестиційні процеси у місті, причому в районах, де ринкова вартість землі була найвищою [169, с. 192-194].

Також видається можливим встановлення диференційованої ставки податку, що змінюється залежно від вартості нерухомості. Теоретично впровадження прогресивної ставки оподаткування сприятиме перерозподілу багатства на користь бідніших верств населення, що визначатиме її соціальну спрямованість. Проте на практиці платники податків, бажаючи уникнути високих податків, штучно розбивають майно на кілька частин, у результаті чого система оподаткування стає менш прозорою і може привести до корупції. Більше того, як свідчать аналітичні дослідження з питань оподаткування нерухомості, проведені наприкінці ХХ ст. в різних країнах, дійсні ставки податку мають регресивний характер.

Це зумовлено впровадженням *коефіцієнтів оцінки*, що застосовуються до окремих класів нерухомого майна з метою встановлення податкової вартості. Якщо коефіцієнти оцінки є обернено пропорційними до оціночної вартості нерухомості, то навіть у разі єдиної номінальної ставки податку дійсна ставка податку, яка розраховується шляхом ділення податкового зобов'язання на оціночну вартість, буде регресивною.

Отже, регулювання податкового навантаження може здійснюватися не тільки через податкові ставки, а й через коефіцієнти оцінки. Впровадження останніх забезпечує можливість часткового звільнення від податку і передбачає відповідну класифікацію нерухомого майна. І хоча класифікаційні схеми і пов'язані з ними фракційні оцінки часто піддаються критиці через те, що вони криють у собі можливості для приховування упередженої оцінки, вони є досить поширеною нормою в податковому законодавстві багатьох країн. Найчастіше воно застосовується для житлової нерухомості, що використовується власником. Більшість держав надає такі часткові звільнення, встановлюючи одночасно віковий або майновий ценз для пільговиків. При цьому держава іноді відшкодовує місцевому самоврядуванню дохід, який може бути втраченим у результаті звільнення житлової нерухомості від податків.

Взагалі, чим менше випадків звільнення від сплати податку, тим простішим і дешевшим є адміністрування податків. Політика звільнення від сплати податків не приносить ні тривалої політичної популярності її ініціатору, ні очікуваних економічних або соціальних благ місту в цілому, оскільки в результаті такої політики податковий тягар переміщується від певних груп платників податків до непривілейованих груп, для яких ставки податку завжди підвищуються.

По суті, *надання пільг* зі сплати податку на нерухомість виступає для її власників субсидією, покликаною підвищити їх активність до вирішення певного суспільно значущого завдання. Звичайно, звільнення від податку застосовується до різних типів або класів нерухомості. У більшості країн до них відносять об'єкти культури, державного управління і ті, що використовуються для релігійних цілей та суспільних потреб (вулиці, дороги, громадські парки та інші землі загального користування).

Схеми надання пільг відрізняються залежно від країни. Так, у Данії, Південній Кореї, Чилі, Швеції, Японії надані пільги стосуються лише об'єктів нерухомого майна, а не платників податків. В інших країнах спостерігається поєднання того й іншого, хоча в основному пільги поширюються на об'єкти. Звільнення від сплати податків може бути розраховано і на деякий фіксований термін з метою стимулювання певних видів діяльності. Так, у Чилі, Швеції, Японії і в окремих штатах США пільги надаються для новобудов протягом кількох років, а в Нідерландах - на період будівництва [309, с. 51-56].

Поширеною практикою є звільнення від сплати податку на нерухомість об'єктів, вартість яких не перевищує певної встановленої законодавством суми. Аналіз оціночних реєстрів різних країн свідчить, що понад 40% доходів від податку на нерухомість надходить від дорогого майна, що становить 10% від загального обсягу оціненого майна. Разом з тим близько половини населення володіє або користується більш дешевим майном, що становить менше 10% від загальної суми зборів. Крім того, зважаючи на високі витрати на оцінку цього недорогого майна і труднощі, пов'язані зі збиранням податку, видається можливим у фіскальному плані звільнити дану категорію від сплати податку з мінімальними втратами для бюджету.

Звільнення великої кількості бідних домогосподарств від сплати податку на нерухомість є політично привабливим рішенням. Проте через низку причин таке рішення треба приймати вкрай зважено. По-перше, це підриває основи філософії податкової системи, покликаної сприяти налагодженню звітності, оскільки значна частина нерухомого майна залишається поза обліком; по-друге, може призвести до штучного розділення майна з метою ухилення від сплати податку; по-третє, воно зумовлює посилення незадоволеності тих, чиє майно наближалось, але не перетнуло планку "неоподаткованості" і оподатковується як дороге.

Альтернативою звільненню від податку недорогої нерухомості є *відстрочення сплати податку*. Відстрочення відкладає сплату, але не звільняє від податку, який виступає як переважна вимога, доки нерухомість не продана або доки виробництво не налагоджене. При цьому в разі відстрочення податків переважно стягуються відсотки із суми податку, але не пеня, а сама нерухомість не використовується як засіб компенсації боргу шляхом конфіскації.

Ефективним способом регулювання податкового навантаження без впливу на процеси оцінки або надходжень до бюджету від податку на нерухомість можуть бути податкові кредити.

Податкові кредити звичайно застосовуються у формі зменшення суми доходу, що оподатковується, на витрати, пов'язані з податком на нерухомість. Наприклад, наймачам з низьким доходом можуть дозволити приписати суму податку на нерухомість, припустивши, що вона сплачується у складі орендної плати. Ця сума або якийсь відсоток від неї може бути відшкодованими або

підлягати вирахуванню за допомогою кредиту податку на дохід фізичних осіб.

Податкові кредити, пов'язані з нерухомістю, як правило, більш дієві і здійснювані, якщо вони регулюються за допомогою державних або місцевих програм оподаткування доходів фізичних осіб. Кредити, що відшкодовуються, більш складні для адміністрування, оскільки вони вимагають переказу грошей фізичним особам. Проте цей тип кредитів має переваги в наданні повної суми наміченого кредиту, тоді як кредити, що віднімаються або не підлягають відшкодуванню, чинні тільки протягом існування переміщення зобов'язань по доходу або по податку.

Крім чітко визначених механізмів щодо надання пільг, закон має забезпечити повноваженнями до *примушення зі сплати податку*. Звичайними процедурами у разі несплати податків є штрафи і відсотки за прострочення сплати податкових платежів, що перевищують установлені ставки податків; конфіскація оренди і доходів; опис майна (тобто конфіскація майна з подальшим продажем в погашення боргу) і навіть ув'язнення.

На протипагу цьому в законі слід передбачати і *оскарження результатів оцінки*. Будь-яка система оподаткування, що претендує на прозорість, має включати апеляційну процедуру. Як свідчить досвід багатьох країн світу, переважна більшість скарг, що надходять, стосується помилок у характеристиках майна та неадекватності визначеної вартості. Тому система вирішення суперечок дуже важлива для забезпечення безперервного адміністрування податками і виконує функції так званого запобіжного клапана. У разі здійснення оцінки для цілей оподаткування необхідно забезпечити можливість схвалення кінцевих результатів більшістю населення або оскаржити свою незгоду з результатами оцінки.

Таким чином, система оподаткування землі та інших об'єктів нерухомості, як і будь-яка інша податкова система, виконує три основні функції: вона, по-перше, визначає і поєднує суб'єкти (платників податків) і об'єкти (власність, обтяжену податком) оподаткування; по-друге, визначає розмір податкових відрахувань; по-третє, забезпечує збирання податків.

Якщо яка-небудь з цих функцій виконується неефективно, то порушується податкова неупередженість і, як наслідок, надходження до бюджету, і тоді суспільне визнання даного виду податку ставиться під сумнів.

Суспільне визнання податку на нерухомість залежатиме від безлічі чинників, включаючи рівень податкових ставок, переліку і форми надання пільг, сфери використання коштів від податкових надходжень, відкритості і прозорості системи оподаткування, і навіть від того, як сприймається саме поняття справедливості оподаткування. Досягти суспільного визнання допоможе справжня прихильність до суспільних інтересів і успішна роз'яснювальна робота з населенням.

Для цього якнайкраще придатний податок, що буде стягуватися з поточної ринкової вартості нерухомого майна. Тільки ринкова вартість відповідає загально визнаним критеріям ефективності системи оподаткування як така, що є економічно обґрунтованою і підтвердженою.

Поточна ринкова вартість забезпечує найсправедливішу та найбільш об'єктивну основу для оподаткування нерухомості через те, що вона співвідноситься з реальною "платоспроможністю" об'єкта, який підлягає оподаткуванню, а отже, і забезпечує справедливості податку, що стягується. Така система адвалерного оподаткування здатна реагувати на зміну ринкової ситуації і економічної політики, оновлюючи оціночну вартість відповідно до змін ринкової вартості, покладеної в її основу.

Зауважимо, що прозорість системи оподаткування досягається, коли система проста і зрозуміла всім. Прозорість припускає і відкритість системи, тобто наявність у платників податків можливості легко одержати інформацію, звертатися із запитаннями, подавати скарги та проводити платежі. Прозорість покращує підзвітність і є характерною рисою демократичного суспільства.

В ідеалі система оподаткування нерухомості має надавати можливість платникам податку бачити, яким чином виконавчими органами влади або органами місцевого самоврядування використовується це джерело фінансування. Звідси загальні підвищення або зниження податків на нерухомість мають виконувати функцію задоволення динамічних потреб територіальної громади у розвитку міської інфраструктури. Тому не випадково більш ефективними системами оподаткування нерухомості вважаються ті, в яких питання встановлення ставки податку відносять до компетенції органів місцевого самоврядування, а не затверджуються для всіх випадків на рівні держави.

Система оподаткування, що безпосередньо пов'язана з місцевим бюджетом, має можливість зважено і швидко реагувати на

зміну економічної ситуації. Така система є прозорою і позитивно сприймається більшістю платників податків, на відміну від системи, пов'язаної з наперед заданою (до визначення бюджетної потреби) фіксованою ставкою податку. Крім того, забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів сприяє економічній самостійності і дієздатності місцевого самоврядування.

5.6. Організаційно-інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами

Регулювання земельних відносин здійснюється нині на основі законодавчих та підзаконних актів. І це лише одна з особливостей цього складного процесу. З часом стане необхідною кодифікація (зведення) законів про землю. Разом з тим дедалі більше дається взнаки розпорошеність повноважень, не завжди обґрунтованих щодо управління земельними ресурсами, ведення контролю за раціональним використанням й охороною земель. Відомчі підходи, так зване "перетягування каната" з питань реєстрації земель, оцінки землі, зокрема грошової, участі в організації та функціонуванні ринку землі, встановлення обмежень та обтяжень на використання земельних ділянок, організації контролю за охороною земель призводять до дестабілізації ситуації навколо землі, порушують соціальний спокій і стабільність. Необхідно встановити чіткі повноваження з цих питань для різних центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких входять окремі питання органів місцевого самоврядування. Точкою відліку тут мають стати ст. 13-14 Конституції України [25].

Землевпорядні органи мають забезпечити розробки та функціонування реєстраційної системи. На нашу думку, пріоритет у вирішенні комплексу земельних питань має належати центральному органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у сфері земельних відносин. Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство) має здійснювати постійне супроводження реалізації норм земельного законодавства, вносити Кабінету Міністрів України науково обґрунтовані зміни та доповнення до Земельного кодексу України, забезпечуючи високий рівень розвитку земельного законодавства в країні, ефективне використання земельних ресурсів за умов постійного віддавання переваг еко-

логічним проблемам над економічною доцільністю. Такий підхід забезпечить вирішення сучасних проблем природокористування і створить усі передумови для стабілізації та поліпшення в майбутньому навколишнього середовища, а також оптимальні умови для існування всього живого на землі.

Усі інші державницькі структури - законодавчі й виконавчі - мають здійснювати ефективний контроль за використанням та охороною земельних ресурсів України у частині наданих їм земельним законодавством повноважень.

Широко розгалужена система землевпорядних органів та організацій (наукових, проектних, вишукувальних) зможе виконати історичну місію - зберегти вітчизняні високопродуктивні землі й сприятливе навколишнє середовища для прийдешніх поколінь.

Для реалізації цих стратегічних напрямів насамперед необхідно:

- сформувати електронну версію земельного кадастру, забезпечивши відповідне фінансування за рахунок бюджету міста, а також для відслідковування землекористування при управлінні земельних ресурсів створити центр земельного кадастру;

- завершити проведення інвентаризації земельних ділянок відповідно до даних земельного кадастру, а також інвентаризацію земельних ділянок під існуючими об'єктами багатопверхової забудови, визначити частки в платі за землю суб'єктів підприємницької діяльності, які розміщені в даних об'єктах;

- документально оформити права власності користування землею, ввівши просту і не тривалу за часом процедуру, в тому числі під час оренди нежитлових приміщень;

- забезпечити доступність і гласність інформації про вільні земельні ділянки в місті та надання їх для господарського освоєння переважно на конкурентній основі;

- розробити і запровадити дійовий механізм вилучення земельних ділянок у землекористувачів, які тривалий час мають заборгованість з платежів за землю або не освоюють земельні ділянки в терміни, передбачені законодавством, для подальшого продажу шляхом конкурсу або аукціону;

- удосконалити механізм справляння плати за землю із суб'єктів господарювання, які користуються нею на правах оренди відповідно до укладених договорів оренди;

- поліпшити систему оперативного обміну інформацією між управлінням земельних ресурсів і податковою адміністрацією стосовно землекористування і плати за землю;

- продовжити удосконалення чинної нормативно-розпорядчої бази місцевого рівня, що регламентує земельні відносини, зокрема у частині вартості земельних ділянок, диференціації цін та орендних платежів, узгодження порядку продажу й оренди з принципами ринкових відносин.

Регулювання земельних відносин й управління земельними ресурсами в місті передбачає розробку та ведення земельного кадастру - багатоцільової реєстраційної інформаційної системи збирання, обробки, систематизації, збереження, узагальнення, поновлення і надання відомостей та документів про правовий режим, природний і господарський стан земельних ділянок з розміщеними на них об'єктами нерухомості, а також про юридичних і фізичних осіб, їх права власності, права користування землею та договорів на оренду землі, в тому числі утримувачів сервітутів, орендарів і закладоутримувачів.

Відповідно до ст. 195 Земельного кодексу України основними завданнями ведення державного земельного кадастру визначено:

- забезпечення повноти відомостей про всі земельні ділянки;
- застосування єдиної системи просторових координат та системи ідентифікації земельних ділянок;
- використання єдиної системи земельно-кадастрової інформації та її достовірність [106].

Державний земельний кадастр включає: кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічну оцінку земель, грошову оцінку земельних ділянок, державну реєстрацію земельних ділянок, облік кількості та якості земель.

У країнах з розвинутою економікою реєстрація прав власності на землю та інше нерухоме майно ґрунтується виключно на земельно-кадастрових системах. Це відповідає самій суті нерухомого майна, що тісно пов'язане із земельними ділянками. У реєстраційній системі необхідно передбачити сучасний інформаційний зв'язок між реєстраційними офісами (по горизонталі) та між офісами й вищими рівнями (органами) системи реєстрації (по вертикалі) з використанням засобів корпоративної комп'ютерної мережі та розділених баз даних. Створення такої мережі дасть змогу забезпечити повноцінне інформаційне обслуговування користувачів

системи, централізоване ведення моніторингу систем, створення централізованих баз даних, оперативний пошук земельно-кадастрової та іншої інформації для різних цілей.

Побудова системи реєстрації прав власності на землю та нерухоме майно стане базою для реєстрації інших прав, пов'язаних із заставою, орендою й іншими обмеженнями та обтяженнями, тобто правами третіх осіб на певну нерухомість.

Вивчення зарубіжного досвіду свідчить, що у багатьох країнах земельний реєстр, реєстр будівель, споруд, приміщень або їх частин створювалися у різні часи і ведуться окремо і, як правило, різними установами. Однак усі об'єкти нерухомого майна належать до конкретної земельної ділянки, які тісно пов'язані з нею і не можуть існувати без територіального простору, тобто землі. Крім того, всі вони об'єднуються за рахунок єдиної системи кодифікації і класифікації, стандартизації обміну та збереження даних на основі використання сучасних засобів інформаційних технологій.

Нині в Україні існує багато інформаційних систем (реєстрів), зокрема реєстр платників податків, реєстр підприємств, установ та організацій; реєстр будівель тощо. Проте особливе значення має положення Земельного кодексу України про те, що державний земельний кадастр є основою для ведення кадастрів інших природних ресурсів.

Створення та запровадження в Україні єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру України (АС ДЗКУ), реалізованої в середовищі сучасних інформаційних та ГІС-технологій, забезпечить можливість більш ефективного управління земельними ресурсами, формування інформаційної інфраструктури ринку землі, створення всіх передумов для вдосконалення системи оподаткування та запровадження в Україні системи реєстрації прав власності на землю й іншу нерухомість, запровадження в системі Держземагентства України, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра охорони навколишнього природного середовища. АС ДЗКУ здійснюється відповідно до "Програми створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру", затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 2 грудня 1997 р. № 1355 [205]. Остання передбачає комплекс заходів, спрямованих на автоматизацію інформаційно-технологічних процесів, пов'язаних з оперативним веденням і

використанням даних Державного земельного кадастру. Мета запровадження АС ДЗКУ полягає у створенні на основі застосування сучасних інформаційних та ГІС-технологій єдиного інформаційного середовища для ефективного управління земельними ресурсами; інформаційного забезпечення ринку землі; оподаткування; реєстрації прав власності; інформаційної взаємодії з іншими автоматизованими системами.

Створення, запровадження та функціонування АС ДЗКУ має ґрунтуватись, з одного боку, на принципах ведення Державного земельного кадастру, а з другого - на загальносистемних принципах побудови сучасних автоматизованих інформаційних систем. У процесі створення системи мають бути реалізовані принципи, які відображають специфіку системи, що полягає в її функціональному призначенні, а також в інтеграції семантичної та просторової інформації про об'єкти автоматизації. Крім того, мають бути враховані принципи побудови корпоративних автоматизованих систем з розподіленими базами даних та мережевими, в тому числі Інтернет, технологіями забезпечення клієнт-серверної взаємодії віддалених користувачів системи з локальними (базовими), регіональними та централізованими базами даних Державного земельного кадастру. АС ДЗКУ належить до класу відомчих автоматизованих інформаційних систем і її архітектура відображає організаційну структуру Держземагентства України. Система має ієрархічну трирівневу територіально розподілену структуру, до складу якої входять:

- АС ДЗК базового рівня (на рівні міст Києва і Севастополя, міст обласного значення, адміністративних районів, крім районів у містах);
- АС ДЗК регіонального рівня (на рівні Автономної Республіки Крим, областей);
- АС ДЗК національного рівня (на рівні Держземагентства України).

На базовому рівні передбачається створення АС ДЗК м. Києва, АС ДЗК м. Севастополя, АС ДЗК адміністративних районів (усього 494 системи) і АС ДЗК міст обласного значення (всього 170 систем). На регіональному рівні передбачається створення АС ДЗК Автономної Республіки Крим та АС ДЗК областей (усього 25 систем). Створюється також одна АС ДЗК національного рівня, яка функціонує при Держземагентстві України. Сукупність усіх зазначених систем і являє собою АС ДЗК України.

Залежно від функціонального призначення в структурі АС ДЗКУ виділяють три види підсистем: основні, допоміжні та сервісні. *Основні* підсистеми реалізують функції формування баз даних земельного кадастру, ведення індексних карт та кадастрових планів, ведення Поземельної книги. До функцій *допоміжних* підсистем відносять інформаційно-аналітичне обслуговування користувачів системи та формування даних статистичної звітності. Основним призначенням *сервісних* підсистем є адміністрування кадастрових баз даних, забезпечення захисту баз даних та санкціонованого доступу до них, управління інформаційною взаємодією АС ДЗКУ з іншими відомчими автоматизованими інформаційними системами та виконання корпоративних і загальносистемних функцій АС ДЗКУ.

Основою для створення єдиної системи реєстрації земельних ділянок і прав власності на інше нерухоме майно стала єдина система кадастрової нумерації земельних ділянок, яка узгоджена із структурою класифікатора адміністративно-територіального устрою України та іншими галузевими кодифікаторами.

Кадастровий номер земельної ділянки - це унікальний код, який присвоюється кожній земельній ділянці з метою її ідентифікації, і залишається незмінним протягом усього часу фізичного чи юридичного існування земельної ділянки як єдиного цілого. Головним критерієм формування структури кадастрового номера є забезпечення його унікальності в межах України. Він упроваджується з метою однозначної ідентифікації земельних ділянок у базах даних і на кадастрових планах, земельно-кадастрових справах, у поземельній книзі для забезпечення створення та функціонування автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру, Державному реєстрі земельних ділянок, об'єктів нерухомого майна та прав власності на них, забезпечення можливостей ефективної обробки й управління інформацією, підтримки інформаційного зв'язку з іншими інформаційними системами.

Такий підхід дасть змогу, з одного боку, надавати повну і достовірну земельно-кадрову інформацію державним установам, органам місцевого самоврядування, банкам, податковим адміністраціям, юридичним і фізичним особам, а з другого - сприятиме підвищенню ефективності управлінських рішень у сфері регулювання земельних відносин на місцевому рівні.

5.7. Інформаційне забезпечення управління міськими землями та іншими об'єктами нерухомого майна

Ефективність управління системою міського землекористування значною мірою залежить від повноти та достовірності інформації про правовий, природний і господарський стан земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, що використовується при прийнятті рішень з питань стратегічного й оперативного розвитку міста.

Необхідна інформація, обсяг якої досягає тисяч показників, що характеризують кількісний і якісний стан об'єктів нерухомого майна, збирається, нагромаджується й обробляється різними установами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому кожен з цих органів висуває свої вимоги до ступеня узагальнення, просторової прив'язки, терміну актуалізації, стандартів обробки й зберігання даних. У результаті про одні й ті самі явища міського життя нагромаджується велика кількість відомостей, що не узгоджуються між собою і не дають цілісного уявлення про матеріально-просторове середовище міста.

Зазначену проблему не вирішує і державна статистика, що будується за галузевим принципом і не розглядає місто як комплексний об'єкт статистичної звітності. Як свідчать проведені дослідження, вона забезпечує лише 15% від обсягу інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень у сфері міського землекористування. Ще 30% необхідної інформації можна одержати з відомчої статистичної звітності. Решту слід добирати шляхом спеціальних обстежень та інвентаризації. Тому інформаційне забезпечення планування й оперативного управління розвитком нерухомого майна міста в багатьох країнах світу ґрунтується на складанні та веденні системи міських кадастрів (реєстрів).

У країнах з ринковою економікою, насамперед у тих, де добре розвинута система місцевого самоврядування, кадастрові дані широко використовуються при прогнозуванні розвитку населених пунктів, плануванні та забудові їх територій; для забезпечення комплексного розвитку соціальної, інженерно-транспортної та природоохоронної інфраструктури; обґрунтування політики оподаткування і визначення вартості нерухомості, контролю за раціональним використанням міських ресурсів.

У цих країнах нерухоме майно розглядається як реальне багатство територіальної громади, а його використання ґрунтується на поєднанні принципів економічної ефективності та соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення життєдіяльності населених пунктів і соціально-економічних інтересів населення. Серед джерел зростання добробуту територіальних громад нерухоме майно відіграє особливу роль, оскільки можливість примноження прибутків залежатиме лише від рівня ефективності управління цим майном і майновими правами. Крім того, включення нерухомого майна територіальної громади до цивільного обігу є неодмінною умовою залучення інвестицій шляхом надання гарантій інвесторам за рахунок не доходів бюджету, а реальних активів, що характеризуються певними економічними показниками - вартістю та ліквідністю, а також правовим режимом.

Зміст поняття "*кадастр*", яке з грецької буквально перекладається як реєстр (список), складений офіційними особами, сформувався ще за часів Римської імперії, коли була затверджена одиниця обліку збору податку за землю, і практично не змінився. Як правило, під кадастром розуміється упорядкована сукупність вірогідних відомостей про правовий, природний, господарський та економічний стан будь-яких об'єктів. І хоча кадастри різних країн різняться між собою, єдиною для них є фіскальна і юридична спрямованість. Практично однакові також компоненти, що утворюють кадастр: кадастрові великомасштабні карти та реєстри об'єктів.

Ведення кадастрових систем, як правило, є прерогативою місцевих органів влади, хоча ця діяльність регламентується переважно загальнонаціональними стандартами та правилами. Так, у федеральній системі США ведення кадастру покладається на місцеві органи, створені відповідно до законодавства штату для виявлення і реєстрації права власності на землю та нерухомість. Вони реєструють первинні права власності та здійснюють наступний запис усіх переходів власності шляхом продажу, за заповітом або в інший спосіб, а також фіксують інтереси поручительства (права утримання майна до сплати боргу, заставні зобов'язання) і обмежені інтереси (сервітут, договірні зобов'язання).

У більшості європейських країн кадастр (як опис нерухомого майна) ведуть великі національні установи, які відповідають за дослідження, картографування, демаркацію, опис, нумерацію та реєстрацію території. Водночас юридична реєстрація і оподат-

кування виконуються окремо, відповідно судовими та податковими органами на основі даних кадастру.

Слід звернути увагу на суттєву відмінність між західно- та східноєвропейськими кадастрами, що зумовлено різними соціально-економічними системами, які існували на час їх створення. Західноєвропейський кадастр розвивався у напрямі податкового, планувального і є багатocільовим, його критерієм є відносини власності. Східноєвропейські кадастри більшою мірою відображають географічні, економічні та екологічні аспекти, являючи собою системи обліку кадастрових об'єктів. Вони містять інформацію про ресурси, переважно сільськогосподарські, лісові та водні.

В організаційному плані всі західноєвропейські кадастри історично сформувались як частина територіального управління, на відміну від країн Східної Європи і колишнього СРСР, де існуючі системи були, по суті, відомчими. "Територіальність" кадастру в Західній Європі виявляється в тому, що він створюється і функціонує починаючи від муніципалітету на нижчому рівні і закінчуючи країною - на вищому.

З переходом до ринкової економіки в країнах СНД виникла потреба в реформуванні кадастрової системи як загальноновизнаного засобу обліку, оцінки і використання природних ресурсів, людської діяльності, екології, що передбачає виділення однорідних за правовими і економічними умовами територіальних одиниць, їх картографування і опис їх кількісних і якісних характеристик.

Відповідно до чинного законодавства в Україні передбачено створення та ведення цілої низки кадастрів та реєстраційних систем різноманітних ресурсів, що формують матеріально-просторове середовище життєдіяльності людини. Зокрема, це система державних кадастрів: земельного, лісового, водного, природних лікувальних ресурсів та природних територій курортів; регіональні кадастри природних ресурсів; містобудівні кадастри населених пунктів, реєстри об'єктів державної та комунальної власності, а також система державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень.

Центральне місце серед них посідає державний земельний кадастр, що є основою для ведення усіх інших кадастрів та реєстраційних систем.

Державний земельний кадастр - це єдина державна система відомостей та документів, які підтверджують факт виникнення або припинення права власності і права користування земель-

ними ділянками, місце розташування та правовий режим земель, оцінку, класифікацію земель, кількісну й якісну характеристику, їх розподіл між власниками землі та землекористувачами.

Відомості, що містить державний земельний кадастр, охоплюють землі всіх категорій незалежно від форми власності та цільового призначення, мають законну юридичну силу для всіх користувачів, включаючи судові, податкові, фінансові органи.

Основним призначенням державного земельного кадастру є забезпечення необхідною інформацією органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, заінтересованих фізичних і юридичних осіб у процесі регулювання земельних відносин, організації раціонального використання і охорони земель, визначення розміру плати за землю і обліку цінності земель. Крім того, відомості земельного кадастру є державним інформаційним ресурсом щодо єдиної системи просторових координат та системи ідентифікації земельних ділянок, необхідних під час реєстрації прав на нерухоме майно та обліку природних ресурсів й інших об'єктів.

Відомості державного земельного кадастру безпосередньо входять до містобудівного кадастру населених пунктів.

Містобудівний кадастр населених пунктів - це система даних про належність територій до відповідних функціональних зон, їх сучасне і перспективне призначення, екологічну, інженерно-геологічну ситуацію, стан забудови й інженерного забезпечення, характеристики будівель і споруд на землях всіх форм власності (табл. 5.3).

Основним призначенням містобудівного кадастру є забезпечення необхідною інформацією суб'єктів містобудівної діяльності під час прогнозування розвитку, планування та забудови населених пунктів, розміщення, проектування, будівництва й реконструкції об'єктів житлово-цивільного, виробничого, комунального та іншого призначення; створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктури; охорони та збагачення природного та історичного середовища.

Важливу роль державний земельний кадастр відіграє і в інформаційному забезпеченні функціонування єдиної системи державної реєстрації речових прав на земельні ділянки й інше нерухоме майно, що полягає в офіційному визнанні і підтвердженні державою фактів виникнення, переходу або припинення права власності та інших речових прав і їх обмежень щодо об'єктів нерухомого майна і супроводжується веденням відповідного реєстру.

Таблиця 5.3

Система об'єктів та показників містобудівного кадастру

Об'єкти кадастру	Тип показників	Перелік показників
Земельна ділянка	Правові	Власник (користувач), юридична адреса власника (користувача), місце розташування ділянки, форма власності
	Метричні	Площа ділянки, площа забудови, загальна площа будівель та споруд, розміщених у межах ділянки
	Технічні	Обладнання інженерно-транспортними мережами (водопровід, каналізація, газопровід тощо)
	Вартісні	Оціночна вартість земельної ділянки, ціна продажу
	Функціональні	Цільове призначення, функціональне використання
	Геодезичні координати	Каталог координат зовнішніх меж земельної ділянки
Будівля (споруда)	Правові	Власник (користувач), юридична адреса власника (користувача), форма власності
	Метричні	Поверховість, довжина, ширина, висота, площа забудови, будівельний об'єм, площа загальна і корисна (на основі поверховий планів)
	Технічні	Рік побудови, рік останнього капітального ремонту, матеріал стін та переkritтя, процент зносу, категорія цінності інженерного обладнання будівлі (наявність і тип водопостачання, каналізації, опалення тощо)
	Вартісні	Балансова вартість будівлі (споруди), оціночна вартість, ціна продажу
	Функціональні	Вид та тип будівлі (споруди), основне використання
	Геодезичні координати	Каталог координат зовнішніх кутів будівлі (споруди)
Ділянка інженерної мережі	Правові	Власник (користувач), юридична адреса власника (користувача)
	Метричні	Довжина, діаметр, глибина закладення, уклін
	Технічні	Процент зносу, технічний стан, режим роботи та ін.
	Вартісні	Балансова вартість, оціночна вартість
	Функціональні	Тип інженерної мережі
	Геодезичні координати	Каталог координат вузлів інженерної мережі
Ділянка вулично-дорожньої мережі	Правові	Власник (користувач), юридична адреса власника (користувача), форма власності
	Метричні	Довжина, ширина в червоних лініях, ширина проїзної частини
	Технічні	Процент зносу, інтенсивність руху, наявність інженерного обладнання, матеріал покриття
	Вартісні	Балансова вартість, оціночна вартість
	Функціональні	Категорія
	Геодезичні координати	Каталог координат вузлів вулично-дорожньої мережі

Державний реєстр прав на нерухоме майно та їх обмежень - це єдина державна інформаційна система, яка містить відомості про речові права на нерухоме майно, їх обмеження, суб'єктів речових прав, технічні характеристики об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд тощо), кадастровий план земельної ділянки, а також відомості про правочини щодо таких об'єктів нерухомого майна.

Як передбачає Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень", ця система має ґрунтуватися на даних кадастрового обліку земельних ділянок та кадастрового зонування території. При цьому реалізацію державної політики у сфері реєстрації прав забезпечує центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, а адміністрування системи державної реєстрації прав - центр державного земельного кадастру та його відділення на місцях як місцеві органи державної реєстрації прав.

Взаємозв'язок розглянутих кадастрових та реєстраційних систем забезпечується і такими спільними принципами їх ведення, як комплексність, єдність методології, безперервність, об'єктивність, достовірність і повнота даних, що передбачає:

- єдину систему ідентифікації об'єктів;
- однократність введення інформації;
- відповідальність за повноту і достовірність наявної інформації;
- забезпечення доступу користувачів до інформації та блокування несанкціонованого доступу;
- періодичне оновлення інформації;
- забезпечення збереження інформації та незалежності від застосовуваних технічних засобів.

Спільними для цих систем є також трирівнева структура ведення: на *місцевому* рівні (райони і населені пункти); на *регіональному* (Автономна Республіка Крим, області) та на *загальнодержавному* рівні (Україна в цілому). При цьому на місцевому рівні, що, по суті, є базовим, здійснюється формування і систематизація первинної інформації, яка після узагальнення використовується на регіональному і загальнодержавному рівнях.

На місцевому рівні збирається, контролюється та оновлюється інформація про первинні облікові кадастрові одиниці (межі адміністративно-територіальних утворень, територіальних і кадастрових зон, кадастрових кварталів, земельних ділянок, будівель і споруд, окремих приміщень), про їх кількісні та якісні характеристики, правовий та господарський стан, а також про суб'єктів прав щодо них.

Формування та підтримка інформаційної бази забезпечується паспортизацією облікових одиниць кадастру на підставі виконання натурних вимірювань та обстежень, технічної інвентаризації, оціночних робіт та обліку правочинів.

Найважливішими складовими кадастрових систем є реєстрація фізичного об'єкта та його юридичного титулу. Так, складовою

державного земельного кадастру є державна реєстрація земельних ділянок, під якою розуміється юридичне посвідчення нової земельної ділянки або змін у її правовому режимі, що здійснюється шляхом внесення встановлених чинним законодавством записів її фізичних і юридичних характеристик до державного земельного кадастру, присвоєння реєстраційного номера (кадастрового коду) і видачі відповідного документа про реєстрацію земельної ділянки або правових змін з нею.

Відповідно до Земельного кодексу України державна реєстрація земельних ділянок здійснюється у складі державного реєстру земель.

Державний реєстр земель складається з двох частин:

а) книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі й суборенди землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок;

б) поземельної книги, яка містить відомості про земельну ділянку (кадастровий номер, місце розташування; межі, цільове призначення, площу земельної ділянки та інші її характеристики; нормативну грошову оцінку, земельні сервітути й обмеження у використанні земель) та її власника або користувача (зокрема ідентифікаційний код та адресу).

Державна реєстрація земельних ділянок проводиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування на підставі подання власником або користувачем земельної ділянки заяви чи клопотання та документів, що посвідчують право власності та право користування землею.

Державна реєстрація прав здійснюється місцевим органом державної реєстрації прав того реєстраційного (кадастрового) округу, на території якого розміщена нерухомість, а саме в містах Києві та Севастополі, місті обласного підпорядкування, районі.

Місцеві органи державної реєстрації прав ведуть Державний реєстр прав на нерухоме майно; забезпечують довічне зберігання і достовірність інформації про зареєстровані права та їх обмеження; її захист від несанкціонованого доступу, оновлення, архівування та відновлення даних, їх оперативний пошук і документальне відтворення процедури державної реєстрації прав, надання відомостей із Державного реєстру прав.

Державний реєстр прав складається з розділів, які відкриваються на кожний об'єкт нерухомого майна: тільки земельну ділянку чи земельну ділянку з розміщеними на ній будівлями, спорудами або будівлю, споруду, їх частину (квартиру, майстерню, офісне приміщення, тощо) у разі, якщо власники земельної ділянки та розташованих на ній будівель, споруд, їх частин не поєднуються в одній особі.

Розділ Державного реєстру прав містить дані про державну реєстрацію прав на об'єкт нерухомого майна та правочини щодо нього, суб'єктів речових прав; дані технічної інвентаризації будівель, споруд, їх частин та кадастровий план земельної ділянки та іншу правову інформацію. Розділ Державного реєстру прав закривається у разі знищення об'єкта нерухомого майна чи його поділу або об'єднання з іншим об'єктом. При цьому дані про інші речові права й обмеження прав на об'єкт нерухомого майна, який підлягає поділу (об'єднанню), переносяться в розділи Державного реєстру прав, що відкриті у зв'язку з реєстрацією права власності на кожний з новостворених об'єктів.

Дані розділу Державного реєстру прав відповідають даним *реєстраційної (кадастрової) справи*, яка містить документовані записи щодо прав на нерухоме майно та їх обмежень, технічного стану та ідентифікації об'єкта, його вартості (оцінки) тощо.

Обов'язковою складовою кадастрових систем є ідентифікація їх облікових одиниць, що забезпечується кадастровим зонуванням та складанням індексних карт.

Кадастрове зонування - це встановлення меж кадастрових зон та кварталів, що здійснюється з метою присвоєння земельним ділянкам кадастрових номерів, з якими безпосередньо пов'язані номери розміщених на них будинків, будівель та споруд.

Кадастрові номери земельних ділянок, що є індивідуальними і не повторюються на всій території України, призначені для просторової ідентифікації об'єктів нерухомого майна. Вони присвоюються земельним ділянкам у процесі їх реєстрації і є постійними та зберігаються за ними протягом усього часу існування земельної ділянки як об'єкта права власності або права користування. Кадастрові номери мають чотирирівневу структуру, що включає номер адміністративно-територіального утворення, номер кадастрової зони міста, номер кадастрового кварталу в межах кадастрової зони і номер земельної ділянки в кадастровому кварталі.

У процесі кадастрової нумерації земельних ділянок для відображення їх місцезнаходження і номера створюється *індексна кадастрова карта (план)*, що є єдиною для ведення державного земельного кадастру і державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. Індексна кадастрова карта ведеться в розрізі кадастрового кварталу, кадастрової зони, адміністративно-територіальної одиниці в масштабі, який забезпечує точність її відображення.

Принцип безперервності ведення кадастрових систем забезпечується складанням чергового кадастрового плану на паперових та електронних носіях.

Черговий кадастровий план відображає поточний стан правового режиму міських земель і ґрунтується на матеріалах юридично оформлених документів усіх стадій закріплення прав на землю та її використання.

За характером інформації, що "територіалізують" на черговому плані, всі дані умовно можна поділити на "*контури намірів*" (в разі реєстрації дозволу на підготовку матеріалів попереднього погодження місця розташування об'єкта, рішення про погодження місця розташування, дозволу на проведення проектно-вишукувальних робіт під будівництво об'єкта, дозволу на складання проекту відведення земельної ділянки, рішення про надання, передачу (продаж) земельної ділянки, акта встановлення меж ділянки в натурі); на "*контури прав на землю*" (в разі реєстрації державних актів на право власності на землю, постійного користування землею, договорів оренди та суборенди землі); на "*контури правових обтяжень*" (в разі реєстрації рішень і договорів про встановлення сервітуту, про забудову, заставу, успадкування, переважне придбання, продаж та інші види відчуження чи обмеження прав власника землі або землекористувача).

На черговому кадастровому плані зазначаються номери кадастрової зони та кварталу, їх межі, розміри і кадастрові номери земельних ділянок, межі земельних угідь, земельних сервітутів, охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон та зон особливого режиму використання земель.

До основних складових кадастрових систем належить також облік кількості та якості об'єктів нерухомого майна, що являє собою узагальнення даних про їх фактичний стан і використання. Зокрема, на основі даних обліку державного земельного кадастру

щорічно складається державна статистична звітність про кількість земельних угідь, власників землі та землекористувачів, а один раз на п'ять років - про якість земельних угідь.

Таким чином, ведення кадастрів та реєстраційних систем забезпечується складанням *кадастрової документації*, що включає:

- текстові матеріали (реєстри, справи, книги записів, аналітичні та пояснювальні записки);
- графічні матеріали (кадастрові карти та плани (графічні і цифрові), схеми, графіки).

Відомості і документи кадастрових систем є важливим інформаційним ресурсом і мають бути відкритого характеру (за винятком відомостей, віднесених законом до категорії інформації з обмеженим доступом). При цьому органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування для здійснення своїх повноважень користуються кадастровими даними без будь-яких обмежень і безкоштовно.

Матеріали кадастрових систем можуть слугувати для створення органами місцевого самоврядування *Реєстру об'єктів нерухомого майна комунальної власності* з метою інформаційного забезпечення управління комунальною власністю та здійснення реального контролю над доходами й витратами, пов'язаними з об'єктами нерухомого майна. Його ведення дасть змогу отримати повну картину технічного і фінансового стану по нерухомому майну в цілому, за типами об'єктів і по кожному об'єкту.

Реєстри нерухомого майна територіальної громади доцільно вести за типами об'єктів, наприклад: земельні ділянки; будівлі та споруди; приміщення; об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури і благоустрою; зелені насадження; об'єкти незавершеного будівництва.

Дані реєстру мають використовуватися для класифікації об'єктів нерухомого майна за функціональними групами відповідно до призначення комунальної власності:

- об'єкти, що використовуються для здійснення обов'язкових функцій, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування;
- об'єкти, які використовуються для здійснення функцій, спрямованих на забезпечення соціально значущих потреб територіальної громади;

- об'єкти, що використовуються для здійснення функцій, які не входять до обов'язків органів місцевого самоврядування, тобто є для останніх надлишковими.

Природно, що віднесення кожного з об'єктів до тієї чи іншої групи буде визначатися виходячи з конкретних умов, обсягу наявного майна, що перебуває у комунальній власності, а сама класифікація й основи фінансової політики стосовно кожної групи мають стати предметом обговорення та ухвалення на місцевій раді.

Очевидно, що витрати на експлуатацію і ремонт об'єктів першої групи потребуватимуть обов'язкового фінансування, тоді як витрати на утримання об'єктів другої групи можуть покриватися як повністю, так і частково. Крім того, об'єкти цієї групи можуть бути надані в оренду або на правах господарського відання організаціям і підприємствам на більш пільгових умовах, ніж на відкритому ринку. Об'єкти третьої групи мають приносити чистий дохід місту, а якщо це не вдається, територіальна громада може їх продати або хоча б уникнути витрат, пов'язаних з їх утриманням.

Таким чином, класифікація об'єктів нерухомого майна, що перебувають у комунальній власності, дає змогу систематизувати експлуатаційні витрати, амортизаційні відрахування, дотації тощо, а також майнові доходи місцевого самоврядування. Формування Реєстру об'єктів нерухомого майна не є самоціллю. Воно підпорядковане основній функції комунальної власності - слугувати джерелом отримання доходів та задоволення соціально-економічних потреб населення.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягають особливості вироблення та реалізації земельної політики в містах у контексті завдань земельної реформи в Україні?

2. Охарактеризуйте структуру та повноваження органів місцевого самоврядування, що забезпечують формування і реалізацію земельної політики в містах.

3. Наведіть докази щодо необхідності розгляду міста як складної земельно-господарської системи.

4. Окресліть проблеми, напрями та етапи формування земельної власності в містах.

5. У чому полягають особливості користування земельними ділянками в містах?

6. Назвіть основні методи та механізми регулювання земельних відносин у населених пунктах. У чому їх сутність?

7. Назвіть основні напрями діяльності місцевих органів влади, спрямованої на підвищення бюджетної привабливості ринку землі і більш повне використання його потенціалу.

8. Охарактеризуйте особливості платного використання землі (об'єкти та суб'єкти плати за землю, порядок сплати земельного податку й орендної плати, пільги щодо плати за землю, використання коштів від сплати земельного податку та орендної плати).

9. Яке основне призначення, зміст та порядок ведення Державного земельного кадастру?

10. У чому полягають особливості створення в Україні єдиної автоматизованої системи Державного земельного кадастру України (АС ДЗКУ)?

11. Чим зумовлена концентрація населення і виробництва у містах?

12. Назвіть найважливіші риси землі, що відрізняють її від іншого майна.

13. Охарактеризуйте категорії земель за їх основним призначенням.

14. Які землі в межах міста не підлягають роздержавленню?

15. Назвіть способи набуття права власності на землю.

16. Розкрийте зміст поняття "ринок землі".

17. Назвіть основних учасників ринку землі.

18. Які три основні функції виконує оподаткування нерухомого майна?

19. Що може виступати об'єктом оподаткування нерухомого майна?

20. Охарактеризуйте можливі бази оподаткування та оцінки нерухомого майна.

21. Розкрийте зміст поняття "масова оцінка".

22. Як співвідносяться поняття "ринкова вартість", "оціночна вартість", "податкова вартість"?

23. Чим забезпечується регулювання податкового навантаження?

24. Обґрунтуйте, чому податок на землю та інші об'єкти нерухомого майна має бути місцевим податком.

Розділ 6

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА

6.1. Регулювання підприємницької діяльності

Підприємництво як вид діяльності відрізняється самостійністю у виборі напрямів та методів діяльності, інноваційними рисами господарювання, ризикованим характером діяльності й орієнтацією на досягнення комерційного успіху.

Як тип і стиль господарської поведінки підприємництво характеризується цілеспрямованістю та наполегливістю, ініціативністю і пошуком нетрадиційних рішень, готовністю йти на обґрунтований ризик, гнучкістю, постійним самооновленням тощо.

Творча функція підприємницької діяльності визначається, як правило, генеруванням й активним використанням новаторських ідей і пілотних проектів, готовністю до виправданого ризику та вмінням ризикнути. Ресурсна функція передбачає формування та ефективне використання власного капіталу, а також інформаційних, матеріальних і трудових ресурсів. До організаційної функції відносять практичну організацію маркетингу, виробництва, реклами, продажу та інших господарських операцій.

Типологію виробничої та посередницької підприємницької діяльності можна подати у вигляді схеми (рис. 6.1). Характеризуючи підприємництво, можна визначити такі його основні властивості:

- вільний вибір видів діяльності;
- залучення на добровільних засадах до здійснення підприємницької діяльності майна та коштів юридичних осіб і громадян;
- самостійне формування програми діяльності та вибір поставачальників і споживачів вироблюваної продукції, встановлення цін відповідно до законодавства;
- вільне наймання працівників;
- залучення та використання матеріально-технічних, фінансових, трудових, природних й інших видів ресурсів згідно з чинним законодавством;

- вільне розпорядження прибутком, що залишається після внесення платежів, установлених законодавством;
- самостійне здійснення підприємцем - юридичною особою зовнішньоекономічної діяльності, використання будь-яким підприємцем належної йому частки валютної виручки на власний розсуд.

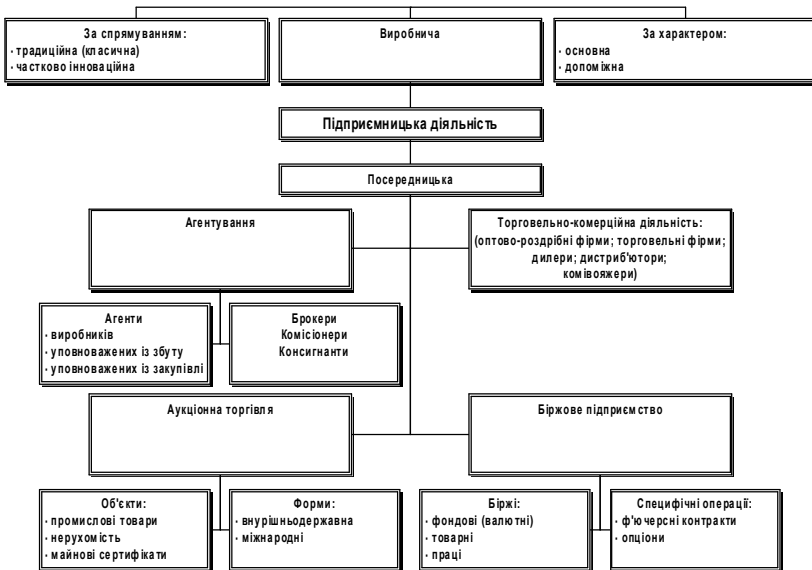


Рис. 6.1. Типологія виробничої та посередницької підприємницької діяльності

Згідно з чинним законодавством України до суб'єктів підприємницької діяльності відносять, по-перше, громадян України, інших держав, осіб без громадянства, не обмежених законом у право- або дієздатності, по-друге, юридичних осіб усіх форм власності, встановлених Законом України "Про власність", по-третє, об'єднання юридичних осіб, що здійснюють діяльність в Україні на умовах угоди про розподіл продукції.

В Україні існують й певні обмеження щодо ведення підприємницької діяльності. Так, забороняється підприємницька діяльність таким категоріям громадян, як військовослужбовці, службові особи органів прокуратури, суду, державної безпеки, внутрішніх справ,

державного нотаріату й органів державної влади та управління, які покликані здійснювати контроль за діяльністю підприємств.

Особи, яким суд заборонив певну діяльність, не можуть бути зареєстровані як підприємці з правом здійснення відповідного виду діяльності до закінчення терміну, встановленого вироком суду. Особи, які мають непогашену судимість за крадіжки, хабарництво й інші корисливі злочини, не можуть бути зареєстровані як підприємці, виступати співзасновниками підприємницької організації, а також обіймати в підприємницьких товариствах та їх спілках (об'єднаннях) керівні посади й посади, пов'язані з матеріальною відповідальністю.

Створення нового підприємства пов'язане з необхідністю вирішення питання про вибір його організаційно-правової форми. Це відповідно до чинного законодавства інституційне "обличчя" підприємства, що фіксує його господарські можливості, права й обов'язки, первинний внутрішній розпорядок і специфічні зовнішні відносини. Організаційна форма підприємства - це система норм, яка визначає відносини між партнерами по підприємству, з одного боку, й відносини цього підприємства з іншими підприємствами й фізичними особами - з другого. Порядок створення і діяльності підприємств у різних організаційно-правових формах регулюється, як правило, особливими положеннями цивільних і торговельних кодексів.

В Україні визначають кілька видів підприємств (рис. 6.2).

Господарські товариства (рис. 6.3) - підприємства, установи, організації, створені на засадах угоди юридичними особами і громадянами шляхом об'єднання їхнього майна та підприємницької діяльності з метою одержання прибутку.

Наведемо стислі визначення кожного з видів господарських товариств.

Так, *акціонерне товариство* - товариство, яке має статутний фонд, поділений на певну кількість акцій однакової номінальної вартості, і несе відповідальність за зобов'язаннями тільки майном товариства.

Відкрите акціонерне товариство - вид акціонерного товариства, акції якого можуть розповсюджуватися шляхом відкритої підписки та купівлі-продажу на біржах. *Закрите акціонерне товариство* - вид акціонерного товариства, акції якого розподіляються між засновниками і не можуть розповсюджуватися шляхом підписки, купуватися та продаватися на біржах.

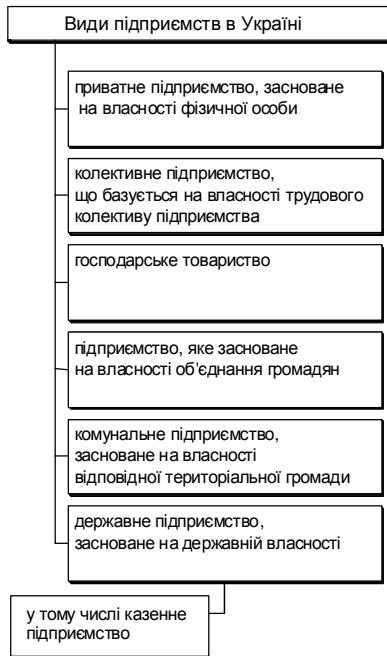


Рис. 6.2. Види підприємств в Україні

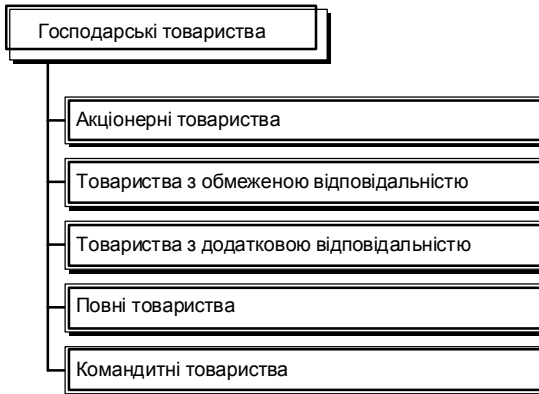


Рис. 6.3. Види господарських товариств

Товариство з обмеженою відповідальністю - товариство, що має статутний фонд, розділений на частки, розмір яких визначається установчими документами. Учасники товариства несуть відповідальність у межах їх внесків.

Товариство з додатковою відповідальністю - товариство, статутний фонд якого поділено на частки визначених установчими документами розмірів. Учасники такого товариства відповідають за його борги своїми внесками до статутного фонду, а в разі недостатності цих сум - додатково належним їм майном в однаковому для всіх учасників кратному до внеску кожного учасника розмірі.

Повне товариство - товариство, усі учасники якого здійснюють спільну підприємницьку діяльність й несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями товариства всім своїм майном.

Командитне товариство - товариство, що включає, поряд з одним чи більшістю учасників, які несуть відповідальність за зобов'язаннями товариства всім своїм майном, також одного або більше учасників, відповідальність яких обмежується внеском у майні товариства (вкладників).

Таким чином, при створенні підприємства вибір організаційно-правових форм досить широкий і далеко неоднозначний. Здебільшого цей вибір в Україні робиться випадково виходячи з досвіду або інтуїції підприємця, а іноді й просто за порадою знайомих, що не завжди володіють достатнім рівнем правових знань. Однак такий вибір має надзвичайно важливе значення як у тактичному, так і стратегічному плані.

Серед основних, найбільш значущих груп факторів, що впливають на вибір організаційно-правової форми підприємств, можна виділити:

- організаційні (кількість засновників та їх характеристики; законодавчі обмеження);
- технічні (галузь діяльності; характеристики продукції, що випускається, новизна продукції, що випускається);
- економічні (розмір стартового капіталу);
- соціальні (особові характеристики підприємця; наявність команди).

З погляду організаційної структури новостворені підприємства найчастіше розпочинають діяльність як "прості структури", або "адгос-краті". Враховуючи так звану "оболонкову фірму", що останнім часом набула поширення, отримуємо три види структур, характерних для новоствореного підприємства.

1. *Проста структура.* Характеризується слабким розвитком техноструктури підприємства, невеликою чисельністю працівників, що виконують допоміжні функції, мінімальною диференціацією підрозділів, нерозвинutoю ієрархією менеджменту. Мало що в діяльності структури може бути формалізовано, і це практично виключає необхідність планування, навчання персоналу й сам розвиток. Робота в такій структурі координується шляхом прямого керівництва: керівник контролює всі рішення. Оточення простої структури також є простим, хоча і має, як правило, динамічний характер. Його може проаналізувати одна людина, яка потім ухвалюватиме всі рішення.

Головна перевага подібної структури - її простота та "прозорість", що часто дає змогу мінімізувати витрати. Головний її недолік - слабка адаптація до змінюваних умов. Проста структура властива більшості новостворюваних малих підприємств, особливо в промисловості, торгівлі, на транспорті.

2. *Adhoc-кратія* - структура організації з низьким ступенем формалізації поведінки та високим ступенем горизонтальної спеціалізації діяльності. У таких структурах простежується тенденція до того, щоб об'єднувати фахівців у функціональні підрозділи для реалізації цілей внутрішнього адміністрування в невеликих групах, орієнтованих на певний функціональний проект для виконання поточної роботи. Атмосфера винахідництва припускає відмову від старих стереотипів, тому адhoc-кратична структура має уникати будь-яких форм стандартизації. Переваги й недоліки такої структури є дзеркальним відображенням переваг і недоліків простої структури: хороша адаптація в умовах мінливого ринку, але високі поточні витрати в умовах постійного ринку. Adhoc-кратія властива інноваційним, а також аудиторсько-консалтинговим підприємствам.

3. *Оболонкова фірма* - це організації, в яких основна частина суттєвих для бізнесу функцій, насамперед виробництво, передає на контрактній основі підрядникам. Оболонкова фірма бере на себе певні витрати виробника, включаючи й трансакційні. Однак іноді і ці витрати вона прагне перекласти на підрядників (дизайнерські й конструкторські бюро, рекламні й маркетингові агентства тощо), залишаючи за собою тільки функцію загального управління всім процесом - від розробки ідеї товару до продажу його кінцевому споживачу. Основні переваги оболонкової фірми - високий потенціал мінливості і пристосовності в умовах реального ринку, що

дає змогу значно зменшити трансакційні витрати. Можна згадати про високий "рекомбінаційний потенціал" даної форми організації виробництва і реалізації продукції, однак беручи до уваги, що розмір цього потенціалу значною мірою залежить від її контрактної політики. Якщо контракти з підрядниками укладаються на довгостроковій основі, а розрив контракту за ініціативою фірми супроводжується серйозними санкціями, то переваги швидкої рекомбінації можуть бути зведені до нуля. Недоліками такої форми є ризик конкуренції із своїми виробничими підрядниками; певна "легковагість" фірми в галузі, що не дає змоги здійснювати тривалі інвестиції; відсутність належного контролю за якістю продукції.

Виділяються такі основні види трансформацій бізнесу: злиття, приєднання, розділення, виділення частки підприємства, перетворення й об'єднання підприємств. Оскільки цими термінами можуть характеризуватися різні поняття, визначимо їх з юридичного погляду.

Злиття підприємств характеризується тим, що два або кілька підприємств припиняють свою діяльність з передачею всіх прав і обов'язків новостворюваному підприємству (склад юридичних осіб у даному випадку повністю оновлюється), приєднання підприємств - тим, що одне або кілька підприємств припиняють свою діяльність з передачею всіх прав й обов'язків існуючому підприємству, склад юридичних осіб в цьому разі скорочується. Розділення підприємства полягає в тому, що підприємство припиняє свою діяльність з передачею всіх прав й обов'язків новостворюваним підприємствам (склад юридичних осіб повністю змінюється), виділення частки підприємства - у тому, що підприємство передає частину своїх прав і обов'язків новостворюваному підприємству без припинення своєї діяльності (склад юридичних осіб частково змінюється). Перетворення підприємства передбачає припинення ним своєї діяльності з передачею всіх прав й обов'язків новостворюваному підприємству. Склад юридичних осіб повністю змінюється. Об'єднання підприємств полягає в тому, що підприємства, які входять в об'єднання, не змінюють свого юридичного статусу, їх права й обов'язки залишаються без змін. Склад юридичних осіб залишається без змін.

Підприємство може розвиватися за рахунок внутрішніх резервів, внутрішнього зростання. Збільшується кількість продажів або клієнтів, зростають активи й чисельність працівників, змінюється організаційна структура. Досить часто на цьому етапі виникає необхідність злиття або приєднання, пов'язана з розши-

ренням власного бізнесу, зменшенням впливу конкурентів, або їх повного усунення і тим самим посилення конкурентної позиції у галузі. Розглянемо найбільш поширені варіанти злиття і приєднання.

1. Злиття або приєднання фірми аналогічного профілю. Метою такої дії може бути бажання отримати готові виробничі площі, нові патенти, ліцензії, ноу-хау. Приєднуватися може фірма в цілому, відділення, філія.

2. Злиття або приєднання фірми іншого профілю. Мета купівлі - вертикальна інтеграція або диверсифікація виробництва. У даному випадку це більш важливо, ніж у першому, оскільки з'являється можливість отримати готове виробництво, досвід, фахівців. Найчастіше найбільш ефективна диверсифікація в близькі, споріднені галузі (наприклад виробництво комп'ютерів - програмне забезпечення - виготовлення компонентів комп'ютерів). Приєднуватися може фірма в цілому, відділення, філія.

3. Купівля відділення, філії, філіальної або збутової мережі. Таке нерідко трапляється в комерційній й фінансовій сферах. Наприклад, банк, що вирішив створити мережу філій у своєму місті або інших регіонах, може придбати кілька філій або всю мережу в іншого банку, що перебуває у скрутному становищі.

4. Купівля пакета акцій аж до контрольного. Мета підприємця (на відміну від рантєс) - одержати частковий або повний контроль над іншим акціонерним товариством. Аргументи на користь цього варіанта тут такі самі, як у перших двох випадках - бажання отримати готове виробництво, досвід, фахівців і тим самим підсилити свої позиції й послабити конкурентів. Відрізняються тільки механізми придбання.

Злиття, як правило, буває дружнім, коли дві підприємницькі структури домовляються про спільне існування. Виробництва й управлінські структури зливаються, власність нового підприємства перерозподіляється між власниками старих підприємницьких структур на договірній основі. Часто випускаються нові акції, а старі акції обмінюються на нові. Проводиться відповідна реорганізація, усувається дублювання у виробництві й управлінні. У невеликих і середніх компаніях від дивізіональної організаційної структури часто переходять до лінійно-функціональної.

Приєднання може бути як дружнім, так і недружнім. У першому випадку підприємець купує фірму, відділення, філію з відома власників, великий пакет акцій - також з відома або непротивлення власників підприємства. На практиці нерідко трапляються і ви-

падки ворожих приєднань (поглинань). Мета у них така сама, як у дружніх: отримати перспективний бізнес у своїй або якійсь іншій галузі, ліквідувати або контролювати конкурента, отримувати високі дивіденди. Відмінність такого приєднання від дружнього - у незгоді або навіть опорі старих власників підприємства. Тому підготовка й часто перший етап приєднання проводяться таємно, а сам процес поглинання нагадує військові дії: розвідка, планування операції, заходи щодо секретності, швидкість і жорсткість дій, перемога або поразка.

У сучасних умовах найбільш поширеними способами недружнього поглинання стали:

- консолідація (скуповування) дрібних пакетів акцій;
- навмисне доведення до банкрутства;
- цілеспрямоване зниження вартості підприємства й придбання його активів;
- судовий перегляд прав власності на стратегічно важливі активи (виробничо-технологічний комплекс, права користування надрами тощо);
- "підкуп" менеджерів підприємства тощо.

Найбільш поширеними варіантами злиття є: купівля через банкрутство та придбання шляхом скупівлі акцій. Власники підприємств, які побоюються втратити контроль над ними, у свою чергу, розробляють певні захисні заходи.

Ще одним важливим моментом у розвитку бізнесу є поділ підприємства на два або більше незалежних підприємства чи виділення його частини. Поділ свідчить про те, що підприємство переросло свої організаційно-правові межі і настав час їх змінити. Найпоширенішим є випадок, коли у межах одного підприємства існує кілька напрямів діяльності (випуск різних товарів, надання різних послуг, торгівля різними товарами, а іноді все це разом), і в міру розвитку вони поступово починають заважати один одному.

Виділення організаційно зводиться до створення дочірніх або залежних фірм, а також філій чи представництв.

Причини утворення дочірніх або залежних фірм: диверсифікація операцій компанії, відокремлення ліцензійних видів діяльності, оптимізація структури управління, маневрування матеріальними і фінансовими ресурсами, поліпшення схеми фінансових потоків, управління ризиками чи підвищення стійкості бізнесу, конфіденційність контролю тощо.

Банкрутство й ліквідація підприємства пов'язані не тільки зі збитками для його акціонерів, кредиторів, виробничих партнерів, споживачів продукції, а й зі зменшенням податкових надходжень у бюджет, а також зростанням рівня безробіття, що, у свою чергу, є одним із факторів макроекономічної нестабільності.

До загально визнаних основних цілей інституту банкрутства в країнах з ринковою економікою належать: стимулювання розвитку підприємницької діяльності й підвищення ефективності економіки; контролювання господарських відносин між окремими суб'єктами ринку, забезпечення рівності прав, обов'язків і відповідальності; очищення ринків від недієздатних учасників; справедливий розподіл майна банкрута між його кредиторами; створення умов для відтворення підприємницької діяльності у разі доцільності й бажання власників.

Становлення інституту банкрутства в Україні відбувається у надзвичайно складних умовах: він використовується не тільки для ефективного й швидкого реформування економіки, а і як засіб для штучного банкрутства життєздатних підприємств з метою придбання їх за мінімальною ціною, що, у свою чергу, призводить до економічної нестабільності в країні. Вирішення сукупності проблем для виведення підприємств з кризового стану у світовій економіці безпосередньо пов'язане з комплексом заходів та інструментарієм, який називається системою санаційних заходів.

Механізми запобігання банкрутству дають змогу на ранніх етапах виявити кризові явища та вжити необхідних санаційних заходів. Крім того, санація є важливою складовою в управлінні підприємством, що перебуває в кризовому стані. Знання й впровадження економічних аспектів санації є невід'ємною складовою оздоровлення не тільки суб'єктів господарської діяльності, а й економіки в цілому. Таким чином, ефективне запровадження санаційних процедур набуває як економічного, так і соціального змісту.

Макроекономічне середовище функціонування бізнесу утворює опосередковане оточення підприємства. Безпосереднім оточенням підприємства є суміжні підприємства або громадяни: передусім покупці продукції і постачальники ресурсів. Особливе значення мають взаємовідносини і взаємні очікування підприємства і цих економічних суб'єктів.

У табл. 6.1 наведені економічні агенти, найбільш тісно пов'язані з підприємствами: населення та його окремі групи, інші підприєм-

*Розділ 6. Діяльність органів місцевого самоврядування
щодо підтримки розвитку підприємництва*

ства, науково-дослідні й дослідно-конструкторські організації, банки, заклади, податкові органи, державні та місцеві органи виконавчої і законодавчої влади, державні органи галузевого регулювання.

Таблиця 6.1

**Взаємні очікування підприємства
і різних суб'єктів економіки**

Економічні суб'єкти	Очікування з боку суб'єкта	Очікування з боку даного підприємства
Населення та його окремі групи (реальні, потенційні і колишні працівники підприємства, члени їхніх сімей, власники, інноватори, власники фінансових коштів, інші громадяни, суспільство в цілому)	Зайнятість. Кошти для існування. Можливість самореалізації в процесі праці. Можливість самореалізації в колективі. Матеріальна й моральна підтримка в надзвичайних ситуаціях. Отримання доходів від коштів, вкладених у дане підприємство. Попит на організаційно-технологічні нововведення. Урахування інтересів суспільства	Залучення робочої сили. Попит на товари і послуги підприємства. Пропозиція інновацій. Залучення коштів населення через цінні папери. Відданість працівників корпоративним інтересам. Визнання суспільної цінності підприємства. Підтримка в надзвичайних ситуаціях
Інші підприємства (реальні і потенційні партнери, конкуренти, власники, володарі нових технологій, вільних фінансових та інших ресурсів)	Попит на товари і послуги іншого підприємства. Залучення кадрів, що отримали досвід роботи на даному підприємстві. Отримання доходів від коштів, вкладених у дане підприємство. Попит на нові технології іншого підприємства	Попит на товари і послуги даного підприємства. Залучення кадрів, що отримали досвід роботи на іншому підприємстві. Отримання доходів від коштів, вкладених в інше підприємство. Попит на нові технології даного підприємства
Банки	Попит на банківські послуги	Депозитно-розрахункове і кредитне обслуговування
НДІ і дослідно-конструкторські організації	Попит на роботи та послуги	Пропозиція робіт та послуг
Навчальні заклади	Попит на випускників	Пропозиція фахівців
Податкові органи	Своєчасна сплата податків	Надання податкових пільг і відстрочень
Саме підприємство	Створення і розширення соціально-економічного потенціалу розвитку підприємства. Закріплення і вдосконалення технологічних навичок, передача виробничого досвіду	Створення й розширення соціально-економічного потенціалу розвитку підприємства. Закріплення і вдосконалення технологічних навичок, передача виробничого досвіду
Державні та місцеві органи виконавчої і законодавчої влади	Забезпечення достатнього обсягу податкових надходжень для формування Державного та місцевих бюджетів	Бюджетне фінансування підприємства. Підтримка зовнішніх умов діяльності підприємства
Державні органи галузевого регулювання	Реалізація галузевої політики держави	Інформаційна підтримка. Координація діяльності з іншими галузями

У наведений список включено і саме підприємство, яке також ставить певні цільові вимоги до процесу й результатів своєї діяльності. Узагальнено їх можна охарактеризувати як наявність у кожен момент часу соціально-економічного потенціалу, що забезпечує майбутнє функціонування підприємства. При цьому в поняття потенціалу включаються (з тими чи іншими пріоритетами) як активи підприємства, так і позитивні характеристики його ринкового становища, нагромаджений досвід тощо.

З таблиці видно, наскільки важливі функції підприємств. Деякі з них належать до соціальних, і навіть їх простий перелік свідчить, що вони є основою існування суспільства. По суті, можливість самореалізації в праці, так само як і самоповага через повагу з боку колективу, виражає фундаментальні потреби і права людини. Інші функції підприємства стимулюють на мікроекономічному рівні рух матеріальних, фінансових, інформаційних потоків, переміщення робочої сили і реалізують дію економічних сил конкуренції.

Визначимо орієнтовний ієрархічний структурований перелік видів і можливих варіантів стратегії підприємства, а також певну методику послідовності етапів розробки стратегії підприємства. Цей перелік - своєрідна "стратегічна карта", використання якої в процесі планування бізнесу і управління дає змогу суттєво полегшити формування і зробити більш обґрунтованим вибір комплексної стратегії підприємства.

Верхній рівень становлять вісім напрямів (видів) стратегії:

1. Товарно-ринкова.
2. Ресурсно-ринкова.
3. Технологічна.
4. Інтеграційна.
5. Фінансово-інвестиційна.
6. Соціальна.
7. Управління.
8. Реструктуризація.

Наступні за верхнім рівні "стратегічного дерева" і стратегічні варіанти наведені далі. Так, товарно-ринкову стратегію можна розглядати в таких стратегічних варіантах, як товарна стратегія (номенклатурна стратегія: вибір типу номенклатури, асортиментна стратегія: вибір типу асортименту, стратегія оновлення номенклатури виробництва, стратегія масштабів виробництва, стратегія якості продукції) та ринкова стратегія (стратегія вибору структу-

ри ринку збуту продукції, стратегія ринкової експансії, стратегія ринкової конкуренції на товарному ринку, стратегія ціноутворення тощо).

Ресурсно-ринкова стратегія - це не тільки ресурсна стратегія (стратегія масштабу ресурсних запасів, стратегія якості ресурсів), а й стратегія на ринку ресурсів (наприклад стратегія вибору структури постачальників ресурсів).

Технологічну стратегію можна розглядати, наприклад, у таких стратегічних варіантах, як стабільна технологія виробництва профільної продукції як основа функціонування ("технологічний тип підприємства"), відсутність стабільної технології ("кон'юнктурний тип"), освоєння технології, що відповідає майбутнім запитам ринку в разі активної ринкової політики ("маркетинговий тип"), оновлення технології на базі власних або запозичених результатів науково-дослідних робіт з урахуванням технологічних розривів тощо.

Інтеграційна стратегія - це такі стратегічні варіанти, як стратегія вертикальної інтеграції, консолідація (приєднання), франчайзинг, угруповання (обмін правами), цільова пролонгація договорів про права і постачання, стратегії горизонтальної та діагональної інтеграції тощо.

Фінансово-інвестиційну стратегію формує певний набір варіантів. Це й стратегія залучення зовнішніх фінансових ресурсів, стратегія вибору структури джерел (концентрація або диверсифікація джерел зовнішніх коштів, відмова від залучення зовнішніх фінансових коштів тощо), стратегія вибору термінів отримання кредитів і позик, стратегія повернення залучених коштів, стратегія інвестування наявних коштів (наприклад стратегія активної або мінімальної участі у фінансових (фондових) спекуляціях, використання коштів для розвитку власного виробництва, самостійна реалізація інвестиційних проектів або створення консорціуму для реалізації інвестиційних проектів тощо).

Соціальну стратегію формують стратегія чисельності працівників, стратегія взаємозаміни працівників, стратегія диференціації працівників, стратегія ступеня патерналізму керівництва щодо колективу, стратегія вибору соціального типу колективу.

Стратегія управління визначається типом управління (стратегічний, тактичний або оперативний характер управління), організаційною структурою та ступенем впливу чинників на неї ("механічна" чи "органічна" структура), принципом структуризації колективу

підприємства (професійна, функціональна, предметна, технологічна, споживча, дивізійна або тимчасова організаційна структура) та управлінською структурою (лінійна структура управління, лінійно-штабна, функціональна або лінійно-функціональна структура).

Стратегія реструктуризації характеризується такими узагальненими стратегічними варіантами, як організаційно-технологічна реструктуризація (перегрупування технологічних операцій за територіальною ознакою, за складом перетворених ресурсів, технологічною чи продуктовою ознакою, вторинне перегрупування за горизонтальною або вертикальною ознакою, змішане перегрупування тощо), організаційно-управлінська реструктуризація (тобто перегрупування функцій управління за характером їх реалізації, продуктовою ознакою або перехід до змішаного угруповання управлінських функцій), реструктуризація прав і відповідальності підрозділів, реструктуризація активів, реструктуризація колективу, автономність реструктуризації тощо.

Включення наведених у цьому переліку елементарних стратегічних варіантів в цілісну стратегію підприємства, зрозуміло, не може бути довільним. У конкретній соціально-економічній ситуації може йтися про оптимізацію складу і вибору варіантів стратегії підприємства. На базі цього переліку для кожного конкретного бізнесу має бути сформована, обговорена і прийнята специфічна для нього комплексна стратегія, що враховує як особливості вітчизняної макроекономічної ситуації, так і стан галузевого і регіонального оточення підприємства, а також його внутрішній потенціал.

Розглядаючи мале підприємництво як економічну категорію, необхідно зазначити, яким основним критерієм, що дає підстави віднести підприємство до категорії "малих", є середньорічна чисельність персоналу. Дуже рідко встановлюється єдине значення даного показника. У більшості країн застосовують галузеву диференціацію. У Росії, наприклад, встановлені такі обмеження: промисловість, будівництво, транспорт - до 100 осіб; сільське господарство і науково-технічна сфера - до 60 осіб; роздрібна торгівля та побутове обслуговування населення - до 30 осіб.; решта галузей, включаючи оптову торгівлю, - до 50 осіб [244, с. 6]. Крім того, багато країн використовують такі критерії, як розмір річного обігу й активів, статутний капітал, розмір річного обігу і прибутку.

До малих підприємств в Україні належать новостворювані та діючі з чисельністю працівників: у промисловості та будівництві - до 200 осіб; в інших галузях виробничої сфери - до 50; у науці та науковому обслуговуванні - до 100; у галузях невиробничої сфери - до 25; у роздрібній торгівлі - до 15 осіб.

До суб'єктів малого підприємництва в Україні належать:

- фізичні особи, зареєстровані у встановленому законом порядку як суб'єкти підприємницької діяльності;

- юридичні особи - суб'єкти підприємницької діяльності будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, в яких середньооблікова чисельність працівників за звітний період не перевищує 50 осіб та обсяг річного валового доходу не вищий ніж 500 тис. євро.

До основних функцій малих підприємств відносять:

- участь в інноваційному проектуванні й експериментальному впровадженні інновацій (у США на малі підприємства припадає понад половина створюваних інновацій, а на одне робоче місце на малих підприємствах впроваджується інновацій в 2,5 рази більше, ніж у великому бізнесі);

- перешкоджання монополізації ринку великими виробниками;

- оперативне "заповнення" ніш ринку або цілих галузей, де великий бізнес малоефективний. Як правило, це галузі сфери послуг, в яких важливим елементом діяльності є особиста взаємодія продавця як представника підприємства і покупця.

Мале підприємництво виконує також важливі соціальні функції: є основою формування "середнього класу"; створює нові робочі місця, причому їх вартість, як правило, нижча порівняно з великим бізнесом; залучає до процесу суспільного відтворення додаткові трудові ресурси (пенсіонерів, неповнолітніх, багатодітних матерів та ін.); формує у суспільстві "ідеологію підприємництва".

Для державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності - юридичної особи подаються такі документи:

- рішення власника (власників) майна або уповноваженого ним (ними) органу про створення юридичної особи (крім приватного підприємства). Якщо власників або уповноважених ними органів два і більше, таким рішенням є установчий договір, а також протокол установчих зборів (конференції) у випадках, передбачених законом;

- статут, якщо це необхідно для створюваної організаційної форми підприємництва;
- реєстраційна картка встановленого зразка, яка є водночас заявою про державну реєстрацію;
- документ, що засвідчує сплату власником (власниками) внеску до статутного фонду суб'єкта підприємницької діяльності в розмірі, передбаченому законом;
- документ, що засвідчує внесення плати за державну реєстрацію;
- звіт, засвідчений Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку про наслідки підписки на акції, що подається при заснуванні відкритих акціонерних товариств (крім відкритих акціонерних товариств, створених у процесі приватизації та/або корпоратизації).

Громадяни, які мають намір здійснювати підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, подають:

- реєстраційну картку встановленого зразка, яка є водночас заявою про державну реєстрацію;
- копію довідки про присвоєння ідентифікаційного номера фізичної особи - платника податків та інших обов'язкових платежів;
- документ, що засвідчує внесення плати за державну реєстрацію.

Формування правових, організаційних та економічних засад підприємництва започатковане Законом СРСР "Про індивідуальну трудову діяльність громадян СРСР" (1987 р.), який сприяв частковій легалізації індивідуального підприємництва, створенню власної справи. Поштовхом до розвитку малого підприємництва став Закон СРСР "Про кооперацію" (1988 р.). У цей час вже багато людей займалися підприємництвом під вивіскою індивідуальної трудової діяльності. Власне кооперативи започаткували розвиток малого і середнього підприємства. Протягом 1989-1990 рр. малі підприємства створювалися переважно на основі субпідрядної системи та використовували державну власність. Це був лише початковий етап розвитку малого підприємництва в Україні.

Формування справжніх ринкових елементів державної політики підтримки малого підприємництва в Україні відбувається з 1991 р. після прийняття 7 лютого 1991 р. Верховною Радою України Закону України "Про підприємство" [66] та утворення Державного комітету України зі сприяння малим підприємствам і підприєм-

ництву в травні 1991 р. Подальшим логічним кроком було схвалення в березні 1993 р. Кабінетом Міністрів України Програми державної підтримки підприємництва з визначенням головних завдань державної політики щодо розвитку приватного сектора та підприємництва, насамперед малого та середнього. Ця політика була спрямована на вирішення таких основних завдань: створення необхідної правової бази, яка б забезпечувала вільний розвиток зазначених сфер економіки; удосконалення діючої системи державної підтримки підприємництва тощо.

Важливими віхами стали ухвалення Кабінетом Міністрів України Концепції державної політики розвитку малого підприємництва у квітні 1996 р., конституційне закріплення свободи підприємництва 28 червня 1996 р. та затвердження Кабінетом Міністрів України Програми розвитку малого підприємництва в Україні на 1997-1998 рр., створення у 1997 р. Державного комітету України з питань розвитку підприємства, розробка Національної програми кредитних гарантій, започаткування дерегуляторної реформи.

У квітні 2000 р. Верховна Рада України прийняла Закон України "Про державну підтримку малого підприємства". Метою державної підтримки малого підприємства згідно із законом є: створення умов для позитивних структурних змін в економіці України; сприяння формуванню і розвитку малого підприємства, становлення малого підприємства як провідної сили в подоланні негативних процесів в економіці та забезпеченні сталого позитивного розвитку суспільства; підтримка вітчизняних виробників; формування умов для забезпечення зайнятості населення України, запобігання безробіттю, створення нових робочих місць [87].

З метою створення належних умов для реалізації конституційного права громадян на підприємницьку діяльність, вирішення проблеми зайнятості населення та створення нових робочих місць шляхом залучення широких верств населення до підприємницької діяльності в Україні прийнята Національна програма сприяння розвитку малого підприємства, затверджена Законом України від 21 грудня 2000 р. [165]. На виконання цього закону Кабінетом Міністрів України щорічно розробляються заходи щодо реалізації Національної програми.

Чинним законодавством визначені такі напрями державної підтримки малого підприємства в Україні:

- формування інфраструктури підтримки і розвитку малого підприємництва, організація державної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого підприємництва;

- установа системи пільг для суб'єктів малого підприємництва;

- запровадження спрощеної системи оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності;

- фінансово-кредитна підтримка малого підприємництва;

- залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення поставок продукції (робіт, послуг) для державних і регіональних потреб.

Крім того, на виконання Закону України "Про державну підтримку малого підприємництва" в усіх регіонах України відповідно до визначених у Національній програмі пріоритетів діють регіональні та місцеві програми підтримки малого підприємництва.

Заходи регіональних програм передбачають створення сприятливого підприємницького середовища в регіоні шляхом нормативно-правового регулювання, фінансово-кредитної та ресурсної підтримки (надання вільних приміщень в оренду і власність), розміщення серед суб'єктів малого підприємництва державних і регіональних замовлень, формування інфраструктури підтримки малого бізнесу, адекватної місцевим потребам, організацію виставкової діяльності та ін. Крім того, в програмних заходах велика увага приділяється створенню умов для самозайнятості населення та формування підприємницької ініціативи шляхом впровадження освітніх програм, надання допомоги у складанні бізнес-планів, організації семінарів і тренінгів, навчання основам комп'ютерної грамоти та надання юридичних консультацій.

Державну політику розвитку малого підприємництва та координацію виконання регіональних програм на місцевому рівні відповідно до Типового положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 1996 р. № 647, здійснюють зведені відділи в структурі управління економіки відповідних місцевих органів влади.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2002 р. затверджена Державна програма підтримки молодіжного підприємництва на 2002-2005 рр. Мета програми - створення сприятливих

умов для розвитку молодіжного підприємництва, зниження рівня безробіття серед молоді шляхом її залучення до підприємницької діяльності.

Наявна система державної підтримки підприємництва в Україні має три взаємопов'язані групи причин неефективності системи державної підтримки, зокрема: невизначеність і нерозробленість концептуально-програмної бази розвитку та недостатність підтримки підприємництва; недосконалість і незавершеність, а в окремих випадках (зокрема на регіональному рівні) відсутність організаційної побудови комплексної і дійової системи підтримки та цілковита недостатність її ресурсного (насамперед фінансового) забезпечення; суперечливість напрямів й механізмів функціонування системи державної підтримки підприємництва, неадекватність реальному стану внутрішнього та зовнішнього середовища цього сектору економіки.

До основних факторів, що перешкоджають розвитку малого підприємництва і потребують першочергового вирішення на регіональному та місцевому рівнях, належать:

- недосконалість системи погодження проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери підприємницької діяльності, недостатнє залучення до обговорення представників об'єднань підприємців, що призводить до виявлення невдоволення з боку підприємців;

- наявність надлишкових адміністративно-організаційних бар'єрів стосовно здійснення післяреєстраційних процедур, унаслідок чого суб'єкти підприємництва витрачають зайвий час та кошти, необхідні для початку безпосередньої діяльності;

- ускладнений доступ до фінансово-кредитних ресурсів, недосконалість механізму надання фінансової допомоги за рахунок коштів міського бюджету, що не дає змоги використовувати в повному обсязі передбачені в бюджеті кошти;

- нерозвиненість фондів підтримки підприємництва та механізмів надання ними фінансової допомоги суб'єктам малого підприємництва у вигляді гарантій по кредитах, пайового фінансування;

- відсутність конкретного механізму залучення малих підприємств до участі у виробництві товарів, виконанні робіт і наданні послуг за кошти місцевого бюджету та позабюджетні кошти, що стримує інвестиційні процеси у сфері малого бізнесу, та розширення його коопераційних зв'язків з великими підприємствами;

- невисокий рівень розвитку фінансового й оперативного лізингу як форми довгострокового кредитування малих підприємств, ефективного способу стимулювання інвестиційної діяльності, залучення додаткових вкладень, у тому числі іноземних, у розвиток виробничих малих підприємств;

- обтяжливість і громіздкість процедури отримання різноманітних дозволів і погоджень на здійснення або розширення підприємницької діяльності;

- у край незначна підтримка інноваційного малого бізнесу, який потребує довго- або середньострокових інвестицій;

- нерозвинутість механізмів та інституцій венчурного фінансування;

- недостатній розвиток бізнес-центрів і бізнес-інкубаторів як елементів інфраструктури підтримки малого підприємництва, що мають забезпечити комплексність та доступність послуг для підприємців-початківців;

- ускладнений доступ суб'єктів малого підприємництва до інформації з широкого кола питань, що їх цікавлять, а саме: про стан ринку та конкуренцію, ресурси, необхідні для діяльності, комунальне майно, що здається в оренду або продається; міські замовлення й умови проведення конкурсів та ін.;

- низький рівень державної підтримки системи підготовки управлінських кадрів для сфери підприємництва тощо.

Як правило, головною метою регіональних та місцевих програм є збільшення внеску малого підприємництва у забезпечення сталого розвитку шляхом створення умов для зміцнення його позицій, подальшого розширеного відтворення та становлення середнього класу.

Основними завданнями таких програми, як правило, є:

- забезпечення сприятливих нормативно-правових умов для функціонування малого підприємництва, звуження тіньового сектору економіки;

- спрощення доступу суб'єктів малого підприємництва до фінансово-кредитних, майнових, земельних ресурсів;

- створення організаційного механізму залучення малого підприємництва до участі у виконанні робіт за державні кошти;

- забезпечення зайнятості, в тому числі соціально уразливих верств населення, за рахунок створення робочих місць на діючих і новостворених малих підприємствах та розширення самозайнятості;

- створення умов для випереджального розвитку малого підприємництва виробничої та інноваційної сфер, розширення його коопераційних зв'язків з великими підприємствами, сприяння залученню інвестицій;

- підвищення якості та конкурентоспроможності продукції малих підприємств;

- розвиток інфраструктури підтримки малого підприємництва, забезпечення комплексності та доступності послуг;

- створення та наповнення системи інформаційного обслуговування малого підприємництва;

- розширення взаємодії органів влади з громадськими об'єднаннями підприємців, розвиток соціального партнерства;

- удосконалення і подальший розвиток системи освіти для підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів для сфери малого підприємництва.

Пріоритетними сферами діяльності малих підприємств і підприємців на регіональному та місцевому рівнях можуть визначатися, наприклад, такі, як розширення, модернізація виробництва, впровадження нової техніки й технологій, у тому числі енерго- та ресурсозберігаючих, інноваційна діяльність; випуск імпортозамінюваної продукції; надання побутових послуг і послуг громадського харчування; раціональне природокористування, захист навколишнього природного середовища, благоустрій та переробка відходів; надання транспортних послуг; виробництво продукції широкого вжитку, що створює конкурентне середовище на споживчому ринку; туристичний бізнес у сфері в'їзного та внутрішнього туризму тощо.

Першочергову підтримку доцільно надавати підприємцям-початківцям, у яких працюють соціально уразливі верстви населення (інваліди, молодь, особливо випускники навчальних закладів).

Головною метою удосконалення нормативно-правового регулювання та підтримки підприємництва на регіональному та місцевому рівнях є послідовне усунення адміністративних перешкод у діяльності суб'єктів малого підприємництва за допомогою пріоритетного застосування економічних важелів, адекватних ринковим умовам. Воно включає: по-перше, узгодженість регіональних та місцевих нормативно-правових актів, що стосуються підприємницької діяльності, з національним законодавством; по-друге, забезпечення внутрішньої системності нормативно-право-

вої бази, тобто відсутність дублювання правових норм, закріплених у нормативних актах різної юридичної сили; по-третє, забезпечення прозорості процедури регулювання підприємницької діяльності; по-четверте, удосконалення функціональної та організаційної структури органів виконавчої влади в частині забезпечення підтримки малого підприємництва.

Метою діяльності органів влади з фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки малого підприємництва на регіональному та місцевому рівнях має бути формування цілісної, послідовної, доступної системи фінансового сервісу для малого підприємництва.

Досягнення зазначеної мети передбачає:

- удосконалення механізмів та підвищення ефективності використання бюджетних коштів, що спрямовуються на підтримку малого підприємництва;

- активізацію і диверсифікацію діяльності фондів підтримки підприємництва;

- створення умов для розвитку лізингових відносин;

- заохочення підприємців до організації кредитних спілок;

- активізацію інвестиційних ринків шляхом налагодження співпраці між суб'єктами підприємницької діяльності, кредитними спілками, фондами підтримки підприємництва, страховими організаціями;

- одноразову виплату безробітним громадянам допомоги з безробіття для започаткування власної справи тощо.

Ключовим фактором формування цивілізованого образу малого підприємництва є тісна взаємодія його суб'єктів з кредитними інститутами. Сучасний стан розвитку малого підприємництва потребує розширення співпраці з банківськими установами щодо розробки ефективних механізмів кредитування, створення системи гарантування банківських кредитів фондами підтримки підприємництва, розвитку лізингової форми інвестування в малий бізнес. Доцільним видається створення місцевих, регіональних інноваційних фондів як фінансового джерела підтримки малого інноваційного бізнесу та однієї з ланок системи інституціональних інвесторів венчурного підприємництва.

Основною метою діяльності у сфері ресурсного й інформаційного забезпечення, подальшого формування інфраструктури підтримки підприємництва має бути підвищення конкурентоспроможності сектора малого підприємництва. Для її досягнення

необхідна пріоритетна підтримка малих підприємств інноваційного спрямування, а також тих, що випускають імпортозамінювану продукцію, модернізують та розширюють виробництво, впроваджують нові види продукції та послуг тощо.

З метою створення матеріальних умов для розвитку малого підприємництва на регіональному та місцевому рівнях, як правило, можна передбачити такі заходи: забезпечення суб'єктів малого підприємництва виробничими приміщеннями на пільгових умовах, активізація залучення малого підприємництва до виконання робіт і поставок для місцевих потреб, створення умов для впровадження нових технологій та наукових розробок, сприяння передачі малим підприємствам основних засобів виробництва, що не використовуються, на умовах лізингу, розвиток франчайзингових відносин, перетворення ринків у сучасні торговельно-сервісні комплекси тощо. Особливої уваги потребує створення умов для участі суб'єктів малого підприємництва у виконанні робіт, виробництві продукції для регіональних і міських потреб, оскільки це сприятиме виходу малого підприємництва із вузької "ніші" торговельно-посередницької діяльності, зближенню його з реальним сектором економіки, активному "проникненню" в інноваційну сферу.

Доцільним може стати створення регіонального й міського реєстрів бізнесу, в якому суб'єкти малого підприємництва будуть представлені за видами діяльності та номенклатурою продукції, що дасть змогу запрошувати відповідні малі підприємства на тендери із закупівлі товарів, робіт і послуг за кошти місцевих бюджетів. Крім того, удосконалюватиметься система інформування та методично-консультативного забезпечення суб'єктів малого підприємництва щодо проведення закупівель товарів, робіт (послуг) через засоби масової інформації, мережу Інтернет. Створенню умов для розвитку виробничих малих підприємств сприятиме формування бази даних щодо наявного устаткування, засобів малої механізації, які можуть бути надані суб'єктам малого підприємництва на умовах лізингу, та розповсюдження відповідної інформації.

Важливе значення для розвитку малого підприємництва на регіональному та місцевому рівнях матиме створення та подальший супровід інформаційної системи суб'єктів підприємницької діяльності, формування різноманітних баз даних та спрощення доступу до них суб'єктів малого підприємництва, широке використання можливостей мережі Інтернет, організація виставок-яр-

марків продукції малих підприємств, участь у конференціях, у тому числі міжнародних, видання довідників, бюлетенів, розміщення необхідних інформаційних матеріалів у засобах масової інформації, організація нарад, круглих столів, науково-практичних семінарів та ін. Суттєвим також видається створення умов для всебічного розвитку форм самоорганізації малого бізнесу, асоціацій, об'єднань, спілок, які забезпечуватимуть узгодженість дій, захист інтересів своїх членів перед державою й іншими суб'єктами ринку.

Нині в Україні одним з актуальних питань є підготовка висококваліфікованих кадрів для малого та середнього бізнесу. Завдання щодо їх підготовки можна вирішувати на регіональному та місцевому рівнях завдяки: запровадженню навчальних програм з основ підприємницької діяльності у загальноосвітніх школах та закладах професійної освіти; реалізації програми перепідготовки управлінських кадрів для сфери підприємництва "Українська ініціатива"; впровадженню регіональних освітніх програм для підприємців й управлінських кадрів у сфері підтримки підприємництва; підвищенню кваліфікації державних службовців з питань регулювання підприємницької діяльності; професійній підготовці незайнятого населення з основ малого бізнесу та за професіями, які передбачають подальшу самозайнятість; проведенню семінарів, тренінгів, короткострокових курсів, насамперед для безробітних, молоді та інших соціально уразливих верств населення тощо.

Під інфраструктурою підтримки малого підприємництва розуміється система організацій, метою яких є сприяння розвитку суб'єктів малого підприємництва, яке, як правило, здійснюється на пільгових умовах. Це виділяє інфраструктуру підтримки малого підприємництва із значно більшої сукупності організацій, які спеціалізуються на наданні ділових комерційних послуг. До елементів такої інфраструктури, як правило, відносять: фонди підтримки, лізингові компанії, бізнес-інкубатори, бізнес-центри, технопарки, промислові полігони, агенції й центри розвитку малого підприємництва, спеціалізовані засоби масової інформації та ін.

Розвиток інфраструктури розглядається як найважливіший напрям підтримки малого підприємництва з боку як держави, так і підприємницьких об'єднань, оскільки має мультиплікативний ефект і поширюється на багатьох підприємців, що особливо важливо в умовах обмеженості ресурсів. Основна роль об'єктів інфраструктури підтримки малого підприємництва на регіональному та

місцевому рівнях полягає у зменшенні витрат, пов'язаних з подоланням бар'єрів виходу суб'єктів малого підприємництва на ринок, зниженні ризиків за рахунок надання таких комплексних послуг, як навчання, інформаційне забезпечення, консалтингові, сервісні, маркетингові, патентні послуги, бізнес-планування і т. ін.

6.2. Взаємодія органів місцевого самоврядування та малого підприємництва у місті

Важливою передумовою здійснення радикальних ринкових перетворень, реалізації стратегії економічного зростання в Україні є становлення та розвиток малого підприємництва. Діяльність останнього спрямована на здійснення таких соціально-економічних функцій, як створення додаткових робочих місць, зниження соціального напруження; формування середнього класу підприємців-власників - найбільш дисциплінованих платників податків; насичення споживчого ринку товарами і послугами; розвиток місцевого господарства з орієнтацією на національні інтереси; сприяння розвитку конкуренції та обмеження монополізму великих підприємств; вивільнення великих структур від невластивих їм функцій.

Ключову роль у розвитку малого підприємництва на місцевому рівні відіграють місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. Нині проблема конструктивної взаємодії владних і підприємницьких структур привертає все більше уваги. В Україні система взаємодії владних структур і представників підприємницької економіки поки що перебуває на стадії формування. Без досягнення узгодженості інтересів представників державної влади і підприємництва досить важко розраховувати на нормальне функціонування та розвиток національної економіки. Первинним інструментом узгодження різнобічних інтересів суб'єктів господарювання є методичні підходи, тобто загальні правила та принципи взаємовпливу держави на підприємництво, і навпаки. Вторинним інструментом взаємовпливу є система інститутів, що сприяє формуванню, оформленню і доведенню сутності корпоративних інтересів до органів державної влади, що приймають рішення.

Державне управління та державна регуляторна політика, що здійснювалась протягом 1998-2005 рр. у сфері малого підприємництва, пройшли два історичних етапи:

- дерегулювання - вжиття заходів щодо усунення обмежень у чинних нормативно-правових актах, які стримують розвиток підприємництва, що дало змогу оперативно реагувати на потреби ринкових вимог;

- упровадження єдиного підходу щодо унеможливлення появи неефективних, економічно недоцільних регулятивних актів із застосуванням методів економічного аналізу для пошуку найоптимальнішого варіанта формування правової бази з використанням форм діалогу державних органів з громадськістю.

Результати наведених етапів державного управління не тільки характеризувалися позитивними зрушеннями щодо впорядкування нормативного підґрунтя сфери підприємництва, а й дали змогу нині більш концептуально визначати методики впливу діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на мале підприємництво та його вплив на необхідність удосконалення державного регулювання малого підприємництва.

Протягом 2000-2005 рр. в Україні у сфері підприємництва було:

- запроваджено стандартизовану систему процедур з підготовки регуляторних актів з обов'язковим обґрунтуванням доцільності їх прийняття;

- створено механізми прийняття послідовних рішень, орієнтованих на досягнення конкретних цілей регулювання чи оцінки ефективності дій;

- побудовано та впроваджено прозору модель для забезпечення публічного діалогу між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і підприємцями, спрямовану на прийняття виважених рішень та надання можливості участі широких кіл громадськості у процесі нормотворення.

За аналізований період завдяки розробці таких методичних підходів, як взаємодія органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та підприємництва, вдалося не допустити прийняття 30% регуляторних актів на стадії їх розробки. Дотримання принципу гласності у процесі підготовки проектів найважливіших регуляторних актів, які суттєво впливали на ринкове середовище, права та інтереси підприємців, за результатами проведення публічних обговорень дало змогу відхилити 40% проектів регуляторних актів, що не відповідали вимогам, що висуває ринок [217, с. 82-83].

З прийняттям Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" та набуттям

ним чинності з 15 січня 2004 р. розпочався новий етап здійснення державної регуляторної політики. Нині формується принципово нова прогресивна система державного управління, спрямована на переорієнтацію діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Розвиток малого підприємництва піднявся до рівня загальнодержавного, національного інтересу не тільки щодо забезпечення ринкового вектора розвитку економіки, а й процесу інтегрування України до Європейського співтовариства, світової спільноти за встановленими правилами. Нині до цього залучені всі ланки адміністративної системи: фізичні та юридичні особи, їх об'єднання, органи місцевого самоврядування і територіальні громади, які мають відігравати власну роль у розвитку як малого підприємництва, так і в регуляторному процесі.

Як центральні, так і місцеві органи виконавчої влади в процесі регуляторної діяльності мають дотримуватись єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності регуляторних актів, планувати діяльність з підготовки їх проектів, а також вимог процедури, встановленої згаданим вище законом щодо розроблення проекту регуляторного акта та підготовки аналізу його регуляторного впливу.

Діяльність органів місцевого самоврядування, на відміну від регуляторної діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, має специфічну особливість. Вона полягає в тому, що в процесі їх діяльності відсутня вимога щодо погодження зі спеціально уповноваженим органом з питань державної регуляторної політики проектів регуляторних актів та надання цьому органу звітів з відстеження їх результативності.

Головними чинниками впливу на недопущення прийняття зазначеними органами нормативно-правових актів всупереч інтересам підприємництва є представницькі органи місцевого самоврядування, наділені правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення, а також об'єднання громадян, консультативно-дорадчі органи, створені при цих органах.

Для успішного функціонування малого підприємництва мають існувати єдині концептуальні підходи до оцінки взаємодії вищезазначених органів виконавчої влади та місцевого самоврядування із суб'єктами господарювання, пов'язані зі здійсненням державного регулювання в даній галузі, тобто між владою, підприємцями

та громадськістю має підтримуватися постійний діалог. Вони на-самперед мають прив'язуватись до економічного стану населеного пункту або регіону, який, у свою чергу, знаходить відображення у фінансовому наповненні відповідного бюджету на той чи інший проміжок часу.

Критерії оцінки пропонуються розділити на три групи.

До першої групи належить нормативно-правове забезпечення діяльності малого підприємництва органом місцевого самоврядування. До цієї групи необхідно віднести:

- наявність у структурі виконавчого органу місцевого самоврядування окремого підрозділу з питань підприємництва;
- наявність у відповідній раді депутатської комісії, яка опікується малим підприємництвом;
- кількість регуляторних актів, прийнятих радою та виконавчими комітетами з метою підтримки підприємництва;
- кількість регуляторних актів, опротестованих органами прокуратури;
- розміри ставок єдиного та фіксованого податку, розміри ринкового збору, плата за торговельні місця;
- наявність місцевих програм розвитку підприємництва і реальність їх виконання;
- співпраця з громадськими організаціями, профспілками, координаційними радами, територіальним відділенням Держпідприємництва України, уповноваженим з питань захисту прав підприємців Держпідприємництва України в регіоні;
- терміни розгляду заявок підприємців для будівництва об'єктів господарювання, відведення земельних ділянок для таких цілей.

Крім того, до цієї групи бажано віднести аналіз судової практики щодо цивільних справ, а також господарських справ, розглянутих за позовами, скаргами підприємців чи щодо них.

До другої групи необхідно віднести показники фінансової підтримки і забезпечення розвитку малого підприємництва. Вони мають не тільки передбачати формальні ознаки наявності того чи іншого інституту фінансової підтримки підприємництва, а й відображати реальні цифри розвитку:

- обсяг фінансових ресурсів у місцевих програмах на підтримку малого підприємництва, а також фінансові результати такої підтримки;

- кошти відповідних місцевих бюджетів для підтримки малого підприємництва, а також фінансовий показник таких капіталовкладень.

Нині фінансові ресурси, які спрямовані на підтримку і розвиток малого підприємництва, обмежені за кількістю суб'єктів, які отримали таку допомогу. Для того щоб визначити ефективність такої підтримки, аналіз фінансової підтримки необхідно здійснювати протягом не менше ніж три роки. На нашу думку, інституції місцевого самоврядування, які надають фінансову підтримку малому підприємству, мають провадити поглиблений аналіз за такими напрямками:

- загальний обсяг фондів підтримки підприємництва, а також їх фінансові показники щодо його реальної підтримки;
- результати фінансової підтримки бізнес-проектів;
- результати залучення інвестиційних коштів у сферу малого підприємництва;

До цієї групи оцінки критеріїв взаємовпливу необхідно обов'язково ввести загальний показник питомої ваги обсягів виробництва та реалізації продукції, робіт, послуг за певний період часу.

До третьої групи необхідно віднести просвітницьку діяльність серед територіальної громади міста (села, селища) щодо малого підприємництва. При цьому не слід обмежуватися сухими статистичними даними про наявність на певній території органу місцевого самоврядування, кількість бізнес-інкубаторів, бізнес-центрів, технопарків, лізингових центрів, кредитних спілок, громадських організацій, професійних спілок та ін. Як свідчить практика, збільшення кількості об'єктів інфраструктури підтримки розвитку малого підприємництва не дало змоги досягти значних успіхів. Тому просвітницька діяльність як один з критеріїв оцінки впливу органів місцевого самоврядування на підтримку та розвиток малого підприємництва має передбачати якісно новий підхід до забезпечення інфраструктури підтримки малого бізнесу і включати:

- кількість договорів про просвітницьке співробітництво між громадськими, профспілковими організаціями й органами місцевого самоврядування;

- наявність навчальних структур з підготовки підприємців у найкоротші терміни, а також з підготовки кадрів для малого підприємництва (офіс-менеджерів, логістів, торговельних представників та ін.);

- наявність навчальних програм в інформаційних структурах територіальної громади.

Нині постало питання психологічної підготовки осіб, які мають намір займатися малим підприємництвом. У цьому плані організація роботи органів місцевого самоврядування щодо відкритості процедур прийняття регуляторних рішень у подальшому сприятиме зменшенню кількості суб'єктів господарювання, які припиняють своє існування вже на першому році діяльності.

Просвітницька діяльність стосовно взаємовпливу має зводитись до трьох основних напрямів: психологічної підготовки; професійної підготовки; підготовки керівників малих форм господарювання щодо дотримання прав найманих працівників (заробітна плата, соціальні вимоги, охорона праці тощо).

Концептуальні підходи до оцінки взаємодії органів місцевого самоврядування та малого підприємництва потребують вирішення таких проблем:

1. Підвищення персональної відповідальності державних службовців усіх категорій та рангів за порушення принципів державної служби: служіння народу України; демократизму та законності; гуманізму і соціальній справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліну; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ, об'єднань громадян.

2. Послідовне проведення в життя політики реального здійснення адміністративної реформи, у результаті якої всі без винятку нормативно-правові акти національного законодавства відповідатимуть принципам доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, передбачуваності, прозорості та врахування громадської думки.

3. Неухильне дотримання принципу, згідно з яким держава у всіх своїх програмах має забезпечувати надання постійної допомоги малому підприємництву, серед яких основні положення на перспективу мають бути такими:

а) підвищення експортної спроможності малого підприємництва;

б) спрощення доступу національного малого підприємництва до сучасних технологій;

в) підвищення здатності вітчизняного малого підприємництва конкурувати із зарубіжними виробниками;

г) розширення доступу до довгострокового кредитування для започаткування нових виробництв та послуг, продукція або результати діяльності яких використовуються в міжнародній торгівлі;

д) розширення доступу малого підприємництва до державних, регіональних або приватних програм підтримки;

е) забезпечення адекватного представлення інтересів малого підприємництва на дво- та багатосторонніх міжнародних переговорах та у відповідних домовленостях.

Реалізація вищенаведених завдань сприятиме проведенню низки реформ у різних сферах державного регулювання, які безпосередньо впливають на розвиток малого підприємництва в регіонах України і дасть змогу:

- у системі оподаткування - забезпечити оптимальний розподіл податкового тягаря та обов'язкових зборів між підприємцями і громадянами. Для цього необхідно розробити та прийняти Закон України "Про єдиний соціальний внесок", який би замінив нині діючі внески на загальнообов'язкове соціальне страхування; прийняти нову редакцію Закону України "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності малого підприємництва", який би детальніше диференціював фіксовані ставки єдиного податку залежно від виду діяльності та рівня доходів громадян у певній місцевості. Адміністрування податків також підлягає удосконаленню та спрощенню;

- у дозвільній системі - законодавчо закріпити принцип обов'язковості одержання лише тих дозволів, необхідність яких прямо передбачена в законі. Реформувати процедуру видачі дозвільних документів та висновків експертиз, необхідних для започаткування підприємницької діяльності і розміщення об'єктів підприємницької діяльності на основі принципу "єдиного вікна", визначити принцип та порядок взаємовідносин суб'єктів господарювання, уповноважених законодавством на участь у здійсненні дозвільних процедур, із заявниками-підприємцями, а також з органами державної влади, місцевого самоврядування;

- у системі ліцензування - спростити доступ широких кіл користувачів до інформаційних баз даних про органи ліцензування, обов'язкові для отримання ліцензійні документи, ліцензійні умови, вартість процесу ліцензування;

- у системі проведення перевірок діяльності суб'єктів підприємницької діяльності - закріпити на законодавчому рівні уніфіковані принципи нормативних актів, що регулюють процедури перевірок. Віднести до компетенції Кабінету Міністрів України повноваження щодо прийняття нормативних актів, які регулюють процедури перевірок. Запровадити систему проведення перевірок на основі рівня і видів ризиків, пов'язаних з веденням того чи іншого виду підприємницької діяльності. Розробити та запровадити типовий регламент роботи контролюючих органів, в якому мають бути чітко визначені права та обов'язки як інспекторів, так і підприємців, що перевіряються, а також відповідальність за порушення процедури перевірок;

- з питань взаємовідносин влади з підприємництвом - відновити діяльність Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України як дорадчого органу, що забезпечить зворотний зв'язок з підприємницьким середовищем;

- запровадити системну співпрацю органів влади й об'єднань підприємців шляхом створення при органах державної влади та місцевого самоврядування всіх рівнів апеляційних рад, до яких підприємець може звернутись у разі тиску з боку представників органів влади (досудове врегулювання);

- започаткувати практику введення представників підприємців до конкурсних, атестаційних комісій, які приймають рішення щодо призначення чиновників та їх атестації;

- забезпечити регулювання цін на послуги ринків і торговельних центрів та на оренду торговельних місць; розробити та прийняти Закон України "Про внутрішню торгівлю", який сприяв би вирішенню проблем, пов'язаних з відносинами між великими торговельними мережами і дрібними товаровиробниками та питання ціноутворення на оренду місць у торговельних центрах і на ринках.

Першочергового значення набуває подальше визначення правових і організаційних засад функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності, яка б сприяла її здійсненню та запобігала виникненню корупції.

Нині основною проблемою, яка гальмує створення нових підприємств, залишається обтяжлива недосконала дозвільно-реєстраційна система започаткування підприємницької діяльності. В

межах реалізації Програми розвитку малого підприємництва у м. Кіровограді на 2005 р. з міського бюджету було залучено коштів на суму 30 тис. грн для створення "Діалог-центру" з консультативних, дозвільних та узгоджувальних процедур для громадян і суб'єктів підприємницької діяльності, який діятиме за принципом "єдиного офісу".

Положенням про центр передбачено два напрями його роботи: перший - консультаційні, дозвільні й узгоджувальні процедури для громадян та суб'єктів підприємницької діяльності; другий - проведення семінарів, навчань, тренінгів. В основу діяльності єдиного офісу покладено принцип організаційної єдності, коли з метою надання дозвільного документа представники дозвільних органів зобов'язані взаємодіяти між собою в установленому порядку. У результаті скорочуються офіційні витрати підприємців під час проходження дозвільних процедур.

Регуляторна політика органів місцевого самоврядування з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності має відповідати таким основним принципам, як:

- захист прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад та громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави;

- розвиток конкуренції;

- прозорість процедури видачі документів дозвільного характеру;

- дотримання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі документів дозвільного характеру;

- відповідальність посадових осіб дозвільних органів та суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру;

- зниження рівня державного регулювання господарської діяльності;

- установлення єдиних вимог до порядку видачі документів дозвільного характеру.

Регулювання відносин, пов'язаних з отриманням документів дозвільного характеру, потребує дотримання основних вимог, які не суперечать чинному законодавству. Це, зокрема:

- необхідність одержання документа дозвільного характеру;

- платність або безоплатність видачі документа дозвільного характеру;

- встановлення строку прийняття рішення про видачу або відмову у видачі документа дозвільного характеру;
- перелік підстав для відмови у видачі або анулювання документа дозвільного характеру.

На нашу думку, у суб'єкта господарювання має бути право вибору способу отримання дозвільних документів, а саме: за допомогою посадової особи дозвільного органу або безпосередньо в органі, який видає зазначений дозвіл. Так, з метою спрощення процедури отримання дозволів, довідок, погоджень на розміщення і будівництво об'єктів та здійснення підприємницької діяльності у м. Кіровограді створено центр. Координацію роботи центру покладено на Головне управління економіки, інвестицій та зовнішньоекономічного розвитку виконкому Кіровоградської міської ради.

До складу центру залучені фахівці, спеціалісти та інші представники громадськості, зокрема:

- державного підприємства "Кіровоградтепло";
- відкритого акціонерного товариства "Кіровоградобленерго";
- спеціалізованої інспекції Головного управління житлово-комунального господарства;
- центру технічної експлуатації радіофікації Кіровоградської філії відкритого акціонерного товариства "Укртелеком";
- центру технічної експлуатації місцевого телефонного зв'язку Кіровоградської дирекції відкритого акціонерного товариства "Укртелеком";
- державної автоінспекції Кіровоградського міського відділу управління Міністерства внутрішніх справ України в Кіровоградській області;
- управління власності та приватизації комунального майна;
- управління містобудування, архітектури, екології та земельних відносин;
- Кіровоградського міського управління Міністерства надзвичайних ситуацій України в Кіровоградській області;
- центру технічної експлуатації первинної мережі № 10;
- управління розвитку транспорту та зв'язку;
- управління земельних ресурсів;
- управління по сприянню розвитку торгівлі та побутового обслуговування населення;
- відкритого акціонерного товариства "Кіровоградгаз";
- інспекції державного архітектурно-будівельного контролю;

- державного підприємства "Теплоенергоцентр" товариства з обмеженою відповідальністю "Високі енергетичні технології";
- комунального підприємства по утриманню шляхів;
- комунального підприємства "Трест зеленого господарства";
- територіального відділення Держнаглядохоронпраці;
- Ленінської та Кіровоградської у м. Кіровограді ради.

З метою об'єднання організаційних, технічних зусиль органів, що здійснюють реєстрацію суб'єктів господарювання, та спрощення процедури започаткування і здійснення господарської діяльності, забезпечення відкритості та рівних умов при узгодженні документів, необхідних для початку діяльності малого підприємництва, в м. Кіровограді 1 липня 2005 р. відкрито Єдиний реєстраційний центр на базі Реєстраційної палати виконавчого комітету Кіровоградської міської ради.

До роботи єдиного реєстраційного центру залучені спеціалісти:

- виконавчого комітету Кіровоградської міської ради;
- обласного управління статистики;
- Кіровоградської обласної державної податкової інспекції;
- управління Пенсійного фонду України у м. Кіровограді;
- Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України;
- Фонду загальнообов'язкового державного страхування України на випадок смерті;
- Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності;
- Кіровоградського міського відділу управління Міністерства внутрішніх справ України у Кіровоградській області.

Удосконалення відносин між органами місцевого самоврядування і суб'єктами підприємництва в Кіровоградській області передбачатиме створення сприятливого підприємницького й інвестиційного середовища для розвитку малих форм господарювання.

По-перше, вимагається подальше впорядкування і вдосконалення нормативно-правової бази у сфері підприємницької діяльності. Необхідне закріплення на законодавчому рівні норм щодо безумовного дотримання чинного законодавства владними структурами та посилення відповідальності посадових осіб за порушення прав підприємців.

Необхідно спростити систему адміністративного регулювання - реєстрацію, ліцензування, сертифікацію, систему контролю і дозвільної практики тощо.

Недостатньо розробленим напрямом регуляторної політики є робота з дерегулювання і перегляду чинної нормативно-правової бази, приведення її у відповідність з ринковими умовами, низька активність громадських об'єднань підприємців щодо обговорення проектів регуляторних актів.

По-друге, потребує нового, якісного наповнення інфраструктура підтримки підприємництва. У сільській місцевості практично неможливо отримати інформацію з питань відкриття власної справи, що зумовлює нерівномірність розвитку малого підприємництва по територіях області. Діяльність бізнес-центрів, перелік послуг, що ними надаються, ще не задовольняють потреби представників підприємницьких структур.

По-третє, відчувається гострий дефіцит кваліфікованих фахівців для малого підприємництва в різних галузях економіки. Керівні кадри малих підприємств потребують набуття сучасних знань, у тому числі з менеджменту, маркетингу, психології тощо.

По-четверте, недостатня увага приділяється розвитку молодіжного підприємництва, створенню умов для залучення до малого підприємництва жінок, інвалідів, розвитку обслуговуючого бізнесу у сільській місцевості регіону.

Реалізація визначених важелів регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування Кіровоградської області щодо підтримки малого підприємництва на 2005-2006 рр. має забезпечити:

- зростання кількості малих підприємств на 280 од., або на 5%;
- збільшення чисельності працюючих на малих підприємствах на 1700 осіб, або на 4,2%;
- збільшення на 1180, або на 3%, підприємців - фізичних осіб;
- збільшення кількості об'єктів інфраструктури підтримки малого підприємництва на 10,2%;
- забезпечення надходжень від діяльності малого підприємництва у сумі 101,6 млн грн до бюджетів усіх рівнів.

Органи місцевого самоврядування Кіровоградської області разом із Спілкою підприємців Кіровоградської області значну увагу приділяють створенню громадських організацій, метою яких є надання допомоги суб'єктам малих форм господарювання з урахуванням вузької спеціалізації, а також контингенту, що займається малим підприємництвом.

Так, у містах Кіровограді, Олександрії, Знам'янці, Світловодську створені асоціації "Бізнес-леді", які опікуються жіночим

бізнесом. Проводяться спеціальні тренінги для підприємців-жінок, підвищується їх кваліфікація, надається допомога з розбудови діючого підприємництва. Крім того, створено громадську організацію "Спілка сприяння розвитку зеленого туризму", Кіровоградський міський молодіжний бізнес-центр, Центр розвитку культури та спорту "Кіровоградщина за майбутнє", Асоціацію перевізників тощо.

Нині успішно діє культурно-оздоровчий комплекс "Фенікс", де підприємці проводять культурні програми, відпочивають. При цьому центрі діє "Імідж-клуб", в якому кожний бажаючий суб'єкт господарювання малого підприємництва може провести презентацію своєї підприємницької діяльності та започаткувати співробітництво з іншими підприємцями, знайти собі потенційних інвесторів та партнерів.

Окремою структурою, яка опікується малим підприємництвом, є Кіровоградський бізнес-центр, який проводить просвітницьку діяльність серед підприємців. Протягом 2003-2005 рр. для підприємців видано посібники: "Платники податків під захистом закону", "Пожежні вимоги", "Що потрібно знати підприємцю", "Платник податку та контролюючі органи" тощо.

З метою поліпшення роботи з реєстрації та започаткування підприємництва органами місцевого самоврядування м. Кіровограда у 2005 р. відкрито єдиний реєстраційний центр. Для проведення державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності створено "Єдине вікно реєстрації" та "Єдиний офіс", в якому започатковується той чи інший вид діяльності. Підприємці також можуть отримати попередні погодження, наприклад при виділенні земельної ділянки та розміщенні на ній певних об'єктів тощо.

Запропоновані оцінки взаємовпливу вищезазначених органів на розвиток малого підприємництва сприятимуть одержанню повної та реальної характеристики розвитку малих форм господарювання тієї чи іншої територіальної громади населеного пункту. Забезпечення реальності розвитку малого підприємництва в масштабах територіальної одиниці дає змогу координувати і прогнозувати діяльність органів місцевого самоврядування та підприємництва, відпрацювати системність, послідовність і цілеспрямованість дій, оцінку діяльності органів місцевого самоврядування щодо взаємодії на розвиток і підтримку малого підприємництва.

6.3. Методи і процедури регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування міста

Сучасні економічні відносини в Україні будуються шляхом поєднання механізмів ринкової економіки та державного регулювання, що передбачає виконання державою найважливішого завдання - формування нормативно-правової бази господарювання всіх суб'єктів, її вдосконалення відповідно до змін умов розвитку внутрішнього та зовнішнього середовища.

Провідну роль у цьому відіграє підприємець, який визначає долю інвестицій та виробництва, реагуючи на зміну ринкової кон'юнктури. Але слід нагадати, що протягом усієї економічної історії така роль сприймалася та оцінювалася неоднозначно. Так, в античні часи та аж до XII ст. до діяльності підприємця, торговця, купця було вороже ставлення, передусім з боку церкви та філософів. У багатьох випадках це пов'язувалось з тим, що тоді домашнє господарство та виробництво становили практично єдине ціле, тому підприємницькі функції в економіці були малопомітні. Навіть А.Сміт і Д.Рікардо (XIII ст.), які стояли біля джерел ринкового господарства, не бачили сенсу в існуванні фігури підприємця, оскільки економічний процес, за їх переконанням, функціонує сам по собі (теорія про регулюючу функцію ринкових цін, так звана теорія економічного лібералізму, що базується на вимогах вільної конкуренції і невтручанні держави в економіку, сподіванні на вплив "невидимої руки ринку"). Тільки на зламі XIX і XX ст. політична економіка визнала провідну роль підприємництва в економічному розвитку: підприємець реалізує нововведення, чим забезпечує економічне зростання. До трьох класичних факторів виробництва - землі, праці, капіталу - було додано четвертий - організацію, а функціональна сутність підприємця стала розглядатися через нову їх комбінацію [274]. До речі, в останні роки, тобто вже на рубежі XX і XXI ст., все активніше заявляє про себе ще один фактор - інформаційний ресурс, знання, на яких базується економіка.

В Україні сьогодні економічна діяльність здійснюється в різноманітних формах власності та організаційно-правових формах господарювання, передбачених чинним законодавством. Конституція України у ст. 42 проголосила право громадян на заняття видами підприємницької діяльності, що не є прерогативою держави або не заборонено законом, гарантувала свободу підприємництва [125].

Державне регулювання завжди справляє значний вплив на суспільство, однак воно може мати різновекторну спрямованість. З одного боку, регулювання може захищати конкуренцію (не допускати її неправомірне обмеження, зловживання монополієм на ринку, несумлінну конкуренцію), стимулювати її розвиток, створювати безпечні умови для праці, захищати споживачів від небезпечної продукції та ін. Безумовно, в такому регулюванні зацікавлено все суспільство. Проте разом з тим надмірне регулювання може обмежити або зовсім ліквідувати конкуренцію виробників або споживачів, створити умови для появи та поширення корупційних дій, збільшуючи тим самим витрати на здійснення господарської діяльності, перешкоджати розвитку інвестування, тобто призводити до зростання витрат для суспільства в цілому. Це не означає, звичайно, що необхідно зовсім відмовитись від будь-якого втручання держави в ринкове життя суспільства, оскільки, незважаючи на всі переваги останнього перед командною економікою, ринок не в змозі вирішувати цілу низку проблем в економічній, політичній, соціальній сферах.

Поштовхами до регулювань з боку держави, як правило, є забезпечення політичної стабільності, захист життя та здоров'я громадян, національна безпека, захист морально-етичних норм, перерозподіл доходів, недопущення зростання рівня безробіття та інфляції, охорона навколишнього середовища, захист внутрішнього ринку, коригування функціонування ринку, а також так звані пошук ренти, самозбереження, намагання розширити свою владу.

У суб'єктів господарювання, у свою чергу, теж є певні причини щодо діяльності органів влади та управління, основними з яких є бажання діяти за встановленими правилами, уникнути програшу при односторонньому задоволенні суспільного інтересу, бажання зберегти регулювання, на додержання якого вже витрачено кошти, захист від конкурентів, нові можливості для одержання прибутку за умов видання сприятливого нормативно-правового акта тощо.

Населення зацікавлене в державному втручанні в економіку заради забезпечення надійного соціального захисту, отримання певних пільг чи привілеїв, достовірної інформації про товари і послуги, можливості мати право вибору як споживачів, гарантування якості життя.

В умовах переходу до ринку, формування та становлення ринкових відносин, у яких нині перебуває Україна, сфера держав-

ного регулювання навіть розширюється, що зумовило необхідність реструктуризації економіки, організації ринку нерухомості та реформування форм власності, здійснення контролю за цінами у процесі їх лібералізації та іншими факторами.

Таким чином, доцільним державне регулювання можна вважати лише в тому разі, коли приймаються рішення, які максимізують позитивний вплив на суспільство та мінімізують негативний, забезпечують баланс інтересів всіх суб'єктів економіки. Причому йдеться практично про всі управлінські рішення незалежно від рівня, на якому вони приймаються: центрального, регіонального, місцевого.

Підвищенню ефективності та результативності державного регулювання господарської діяльності сприяє регуляторна політика, спрямована на усунення правових, адміністративних та економічних перешкод, пов'язаних з організацією і здійсненням підприємницької діяльності. Ідеологія регуляторної політики викладена в нормативно-правових актах, прийнятих на вищому рівні: законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України. Можна виділити три процедури, на яких базується регуляторна політика: аналіз впливу регуляторного акта, який розробляється з використанням методу витрат і вигод за стандартизованою методикою; публічні обговорення проекту регуляторного акта за участю представників громадських організацій, бізнесових структур, депутатів місцевих рад, спеціалістів, експертів та інших зацікавлених осіб; моніторинг результативності та ефективності прийнятих регуляторних актів з метою оцінки їх реального впливу на зміну ситуації.

Можливості громадян щодо участі в процесі прийняття управлінських рішень стосовно місцевого розвитку значно розширюються після прийняття Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [98]. Зокрема, закон визначає права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів (тобто громадськості) у здійсненні регуляторної політики, встановлює чітку процедуру підготовки, прийняття та перегляду регуляторних актів, а також відстеження їх результативності. Схематично (безумовно, у збільшеному вигляді) механізм реалізації управлінського процесу в регуляторній діяльності на місцевому рівні та залучення до нього громадян та підприємницьких структур на певних етапах можна представити таким чином (рис. 6.4).

Так, відповідно до згаданого закону механізм реалізації регуляторної політики, через участь у якій громадськість може управляти місцевими справами, складається з кількох взаємопов'язаних блоків: планування діяльності, розробки проекту та прийняття регуляторного акта, відстеження його результативності.

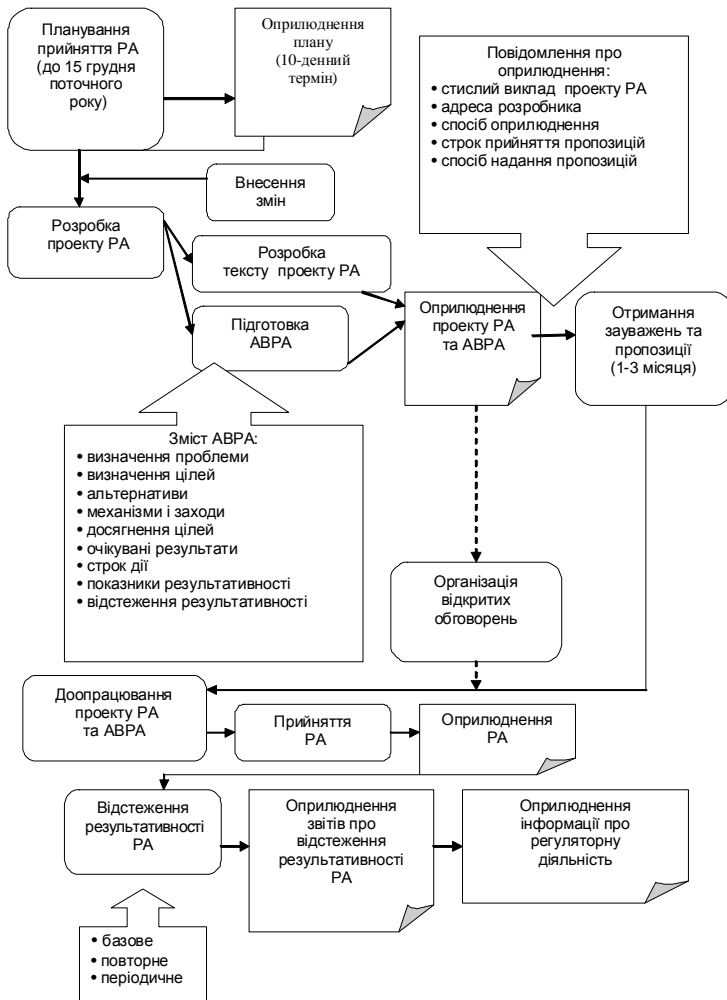


Рис.6.4. Механізм реалізації управлінського процесу в регуляторній діяльності на місцевому рівні

Перший блок - планування діяльності з підготовки регуляторних актів (на схемі та далі - РА), що має на меті систематизацію процесу регулювання господарської діяльності. При цьому громадськість має право подавати пропозиції про необхідність не тільки підготовки нових регуляторних актів, а й перегляду чинних. Затвердження плану такої діяльності супроводжується його оприлюдненням у встановленому законом порядку, у разі необхідності в план прийняття регуляторних актів можуть вноситися зміни та доповнення у встановленому порядку. Планування регуляторної діяльності підвищує передбачуваність бізнесу, дає можливість потенційним підприємцям оцінити власні здібності щодо ведення господарської діяльності за нормами, встановленими владою.

Другий блок охоплює дії, пов'язані з розробкою проекту регуляторного акта та підготовкою його до прийняття відповідним регуляторним органом, наприклад міською (сільською, селищною, районною, районною у місті, обласною) радою або місцевою державною адміністрацією, а саме: розробкою тексту проекту та підготовкою аналізу впливу регуляторного акта (на схемі - АВРА), їх оприлюдненням, проведенням відкритих обговорень (за бажанням регуляторного органу), обов'язковим розглядом усіх зауважень і пропозицій щодо проекту РА та АВРА, одержаних протягом встановленого строку їх розробником, доопрацюванням. Нагадаємо, що аналіз впливу регуляторного акта здійснюється згідно з Методикою, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта" [210]. Проте, як свідчать проведені дослідження та власний досвід автора з реалізації державної регуляторної політики на регіональному та місцевому рівнях, незважаючи на наявність методики, існує чимало проблем стосовно опрацювання АВРА, основними причинами яких є:

- відсутність аналітичних груп у складі більшості органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, які мали б у штаті спеціалістів з розробки АВРА;

- недостатнє володіння виконавцями методологією АВРА (передусім аналізом проблеми та аналізом вигод і витрат), особливо на рівні сільських територіальних громад і районів, оскільки це потребує відповідної фахової підготовки, яка сьогодні не здійснюється;

- труднощі щодо отримання інформації, необхідної для розрахунку очікуваних витрат і вигод суб'єктів господарювання,

громадян і держави від впровадження прийнятих регулювань (їх джерелами можуть бути дані статистики, наукових досліджень та опитувань тощо, як правило, регуляторні органи місцевого рівня мають лише статистичні дані, оскільки використання інших джерел потребує додаткових коштів, що не передбачається переважною більшістю місцевих бюджетів).

Існують загальні складності при підготовці рішень щодо регуляторних впливів на господарську діяльність, пов'язані з тим, що за проблему приймаються її симптоми або саме її рішення, а також з наявністю обмежень, які перешкоджають вирішенню проблеми. Це призводить до зниження ефективності управління або появи нових проблем, тому важливо вміти виявляти дійсно проблему. Узагальнення кількох поглядів на аналіз проблеми дало змогу сформувати алгоритм щодо його проведення: чинники → проблемна ситуація → вхідний бар'єр → визнання ситуації як проблеми → вирішення проблеми [22; 178].

Сутність використаних дефініцій та їх взаємозв'язок логічно розкрити в такій послідовності. Чинники являють собою сукупність причин, що призводять до виникнення проблемної ситуації. Вони можуть бути:

- внутрішніми, які найбільш залежать від самого об'єкта (наприклад структура комунальної власності міста, ступінь адекватності пропозиції нерухомості її ринковому попиту та ін.);
- зовнішніми, що формують середовище, в якому функціонує об'єкт (прямого впливу: зміна законодавства; непрямого впливу: стан економіки країни, рівень науково-технічного прогресу, соціокультурне та політичне становище).

Проблемною визначається ситуація, яка виникла під дією певних чинників та впливає на функціонування об'єкта (наприклад збитковість підприємств житлово-комунального господарства та електротранспорту, наявність вільних приміщень, недостатність фінансових ресурсів, відсутність альтернативних джерел надходжень до місцевого бюджету та ін.). Проте далеко не всі обставини можуть призвести до появи проблеми. Для цього необхідна наявність так званого вхідного бар'єру, тобто чинників-каталізаторів, які впливають на визнання ситуації проблемою. Зокрема, одним з таких каталізаторів може бути бажання окремих членів або груп суспільства врегулювати цю ситуацію, прагнення управлінських структур або певних посадових осіб місцевого самоврядування продемонструвати закономірність свого існування і т. ін.

Термін "проблема", як відомо, походить від грецького *problema* - завдання, що означає теоретичне або практичне запитання, яке потребує вирішення [243, с. 462]. Тому проблему у сфері господарської діяльності можна визначити як невідповідність фактичного стану будь-якого його напрямку бажаному, тобто відхилення становища об'єкта управління від установленної норми (наприклад незадоволення громадян вирішенням місцевою радою питання про здавання в оренду об'єктів комунальної власності або в порядку переведення житлових приміщень і житлових будинків у нежитлові для розміщення об'єктів невиробничої сфери - так званий "дискомфорт громадян").

Технологія аналізу проблеми також передбачає різні підходи до її складу (набору) дій та змісту окремих етапів її здійснення, узагальнення яких дало змогу побудувати таку послідовність.

Перший етап - аналіз проблемної ситуації, на якому досліджується, в чому виявляється дискомфорт; який параметр (або параметри) вийшли за межі зони комфорту; чому та коли це сталося; кому стає на заваді існування певної ситуації; які фактори загострюють ситуацію; що станеться, якщо нічого не робити. Етап завершується визначенням проблемної ситуації як проблеми.

Другий етап - власне аналіз проблеми, який є досить містким, тому його доцільно розбити на кілька підетапів:

- 1) визначення ступеня новизни проблеми;
- 2) збирання та впорядкування даних, фактів, свідчень (огляд літератури: журнальні статті, монографії та дисертації; публікації і звіти зацікавлених груп, консультантів, спеціалістів, науковців; видання міської ради та її виконавчого комітету; популярна преса; досвід інших країн у вирішенні однотипних проблем; досвід аналізу та вирішення схожих проблем у минулому, якщо такі проблеми вже виникали; інформаційні та статистичні джерела; інтерв'ю та опитування різного роду);

- 3) формулювання сутності проблеми;

- 4) моделювання проблеми.

Як правило, реальна дійсність ставить перед міською владою безліч проблем одночасно, а через обмеженість ресурсів їх неможливо вирішувати також одночасно. Тому виявлені проблеми необхідно ранжирувати. Для цього можна запропонувати використання матриці бальної оцінки (наприклад від 0 до 5) проблем за певними критеріями: наприклад, важливість (потенційний вплив

проблеми на виконання завдань міською владою), вирішуваність (можливість вирішення проблеми за допомогою існуючих технологій і наявних ресурсів або тих, які очікуються), контроль (наявність відповідних адміністративних, економічних, функціональних, юридичних повноважень у регуляторного органа), відповідальність (покладання особистої відповідальності за вирішення проблеми на певних посадових осіб місцевого самоврядування або депутатів). Для формування такої матриці рекомендується залучати експертів, тобто використовувати методологію експертного дослідження.

У розробці проектів РА, а також підготовці експертних висновків щодо регуляторного впливу на АВРА громадськість може брати участь або самостійно готувати останній, подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів РА, брати участь у відкритих обговореннях (наприклад громадських слуханнях) проектів РА та інших питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю.

Третій блок - відстеження результативності прийнятих регуляторних актів. Згідно із законом прийняттям РА регуляторна діяльність не завершується. Крім оприлюднення вже прийнятого РА, здійснюються послідовне базове (до дня набуття чинності даним РА або більшістю його положень), повторне (через один рік після набрання чинності даним РА або більшістю його положень) та періодичне (один раз на кожні три роки починаючи з дня закінчення заходів з повторного дослідження) відстеження його результативності також згідно з методикою, затвердженою вищезазваною постановою Кабінету Міністрів України. Громадськість може бути залучена регуляторними органами до виконання заходів з відстеження результативності РА, а також здійснювати його самостійно; подавати за результатами відстеження результативності РА зауваження та пропозиції регуляторним органам або іншим органам, які визначені законом такими, що приймають рішення про необхідність перегляду чинних РА на підставі аналізу звітів про відстеження результативності. Останні оприлюднюються у встановленому законом порядку. Регуляторні органи також періодично оприлюднюють у засобах масової інформації та (або) розміщують на своїх сайтах мережі Інтернет інформацію про здійснення ними регуляторної діяльності. Громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи мають право у відповідь на звернення, подані у встановленому законом

порядку, одержувати від регуляторних органів інформацію щодо їх діяльності.

Таким чином, сьогодні практично немає правових перешкод на шляху залучення громадськості до участі в управлінні справами місцевого значення. Однак все ще існують проблеми щодо реалізації цього права, у тому числі через необізнаність громадян з цих питань. Труднощі, пов'язані з реалізацією регуляторної діяльності на місцевому рівні, зумовлені такими причинами, як складність законодавчих норм, відсутність у штаті місцевої ради професійних аналітиків, а також додаткових коштів на їх залучення, низька якість аналізу впливу регуляторного акта, недостатня поінформованість громадських організацій та бізнесових структур щодо можливості співпраці з владою у даному напрямі. Але є здобутки, які сприяють досягненню загального успіху, незважаючи на досить повільне впровадження принципів державної регуляторної політики у повсякденне виконання управлінських функцій: прозорість процесу прийняття регуляторних актів, залучення громадськості та підприємництва до участі в управлінні місцевими справами - підвищення "кредиту довіри" їх до влади та політичного іміджу органів управління на території, зменшення кількості регуляторних актів - покращання бізнес-клімату, спрощення умов господарської діяльності, збільшення кількості робочих місць і надходжень до місцевого бюджету, ліквідація умов для корупційних проявів.

Регуляторна діяльність місцевих органів влади та управління територіальним розвитком може здійснюватися за двома напрямками: регулювання загальних основ господарської діяльності та порядку надання адміністративних послуг дозвільного характеру, які входять до широкого спектра їх управлінських сервісів і становлять досить вагомий його частину.

Іншими словами, місцеві органи влади та управління в межах своїх повноважень, визначених Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та законами, що регулюють правові відносини в окремих сферах господарства, а також нормативними актами Кабінету Міністрів України та центральних органів державної виконавчої влади, приймають рішення з надання дозвільних документів [72], тобто дозволи є одним з інструментів (поряд з регуляторними актами) реалізації такої функції управління територіальним розвитком, як регулювання. До останніх відносять не лише безпосередньо дозволи та ліцензії, а й різного роду вис-

новки, довідки, погодження та інші документи, тільки за умови одержання яких можливо здійснювати певні види господарської діяльності, в тому числі проектування, будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт об'єктів містобудування, виконання будівельних робіт, експлуатацію виробничих або невиробничих об'єктів, обладнання та устаткування, а також документи, необхідні для прийняття рішення про надання у власність чи користування, в тому числі оренду, об'єктів права власності тощо. Так, документами дозвільного характеру можуть бути: документи, що вимагаються при викупі або оренді земельних ділянок комунальної форми власності для нового будівництва; документи, що вимагаються при викупі або оренді земельних ділянок комунальної форми власності під придбаними у власність/орендованими будівлями (спорудами); дозволи у сфері будівництва (у тому числі дозвіл на будівництво об'єкта містобудування та дозвіл на виконання будівельних робіт); погодження та інші документи дозвільного характеру у сфері будівництва (у тому числі видача архітектурно-планувального завдання, технічних умов для проектно-пошукових робіт, а також експертиза та погодження розробленої проектно-кошторисної документації на будівництво або реконструкцію різними відомствами); акт прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію; дозволи на початок роботи (від органів пожежного нагляду, санітарно-епідеміологічної служби, нагляду за охороною праці тощо); дозволи на підключення до об'єктів інженерної інфраструктури (мереж водо-, газо-, енергопостачання тощо); дозволи на розміщення малих архітектурних форм (об'єктів некапітального будівництва); дозвіл на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг; дозвіл на переведення житлових приміщень в нежитлові для розміщення об'єктів невиробничої сфери; дозвіл на розміщення об'єктів зовнішньої реклами та ін.

Проблема надання управлінських послуг органами влади та управління в цілому та дозвільного характеру зокрема потребує наукового дослідження, передусім тому, що сьогодні ще немає єдиного визначення їх сутності, хоча останнім часом все більше дослідників приділяють увагу цьому питанню [2; 27; 45; 123].

Механізм надання адміністративних послуг дозвільного характеру є недосконалим через те, що:

- по-перше, здебільшого відсутні чіткі процесуальні нормативи отримання дозволів і взагалі інформація про їх послідовність

і зміст, що зумовлює неоднозначність вимог дозвільних органів до документів та процедур, прояви свавілля, створення умов для корупції;

- по-друге, тривалість процедури отримання дозволів нерідко не визначена, що призводить до подовження тривалості процесу від кількох тижнів до кількох місяців;

- по-третє, грошові витрати суб'єктів господарювання на проходження відповідних процедур також значно варіюють за відсутності встановлених норм витрат на них і тарифів.

Слід зазначити, що проблема ускладнюється наявністю багатьох суб'єктів, покликаних надавати дозвільні документи на місцевому рівні, які мають при цьому різну підпорядкованість: органи місцевого самоврядування відносно самостійні в межах своїх територій; місцеві державні адміністрації мають управлінську вертикаль; територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади та суб'єкти господарювання, спеціально уповноважені на здійснення дозвільних процедур, мають галузеву спрямованість ієрархії управління.

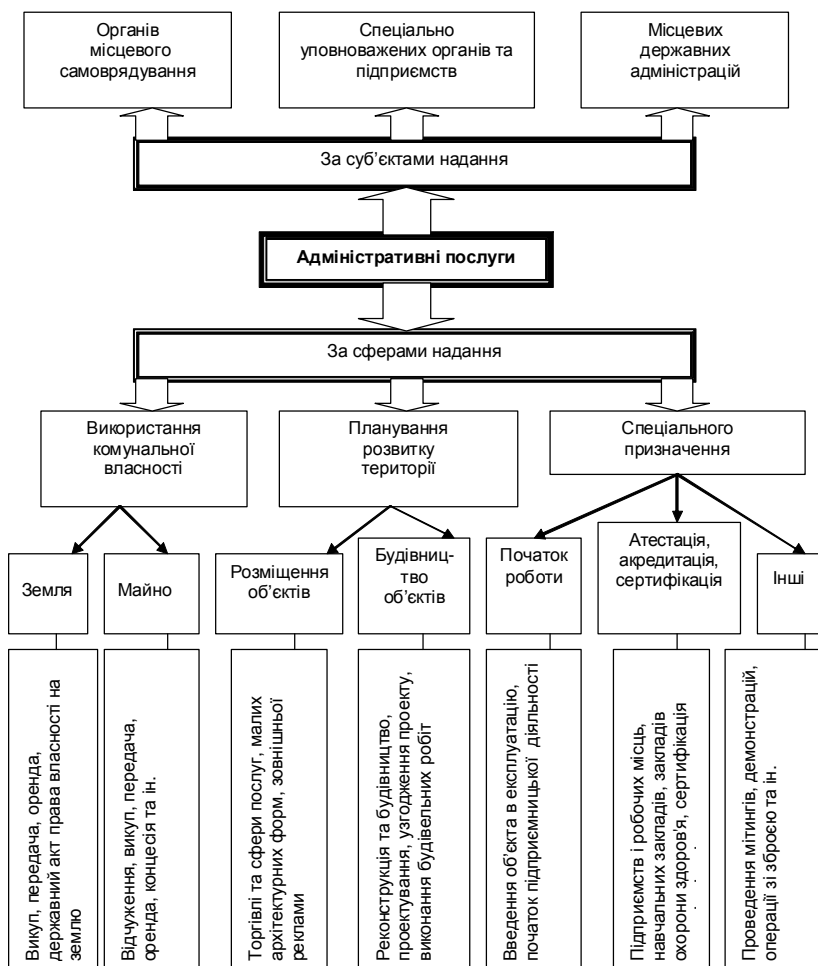
Проведені дослідження дали змогу розробити класифікацію адміністративних послуг, що мають дозвільний характер та надаються на місцевому рівні, за двома ознаками (рис. 6.5) [146]:

1) за суб'єктами надання дозволів: органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій; органів державної виконавчої влади та суб'єктів господарювання, спеціально уповноважених на здійснення дозвільних процедур (органи державного пожежного нагляду, органи державного нагляду з охорони праці, органи державної автомобільної інспекції, органи архітектурного контролю та ін.);

2) за сферами регулювання: з використання комунальної власності (окремо за її складовими: земля та комунальне майно), планування розвитку територій (розміщення та будівництво нових об'єктів), спеціального призначення. У свою чергу, виділені групи охоплюють дозволи з кількох напрямів.

Запропонована класифікація адміністративних послуг дозвільного характеру дає можливість умотивувати доцільність застосування тих чи інших дозволів, конкретизувати методи та інструменти управлінського впливу на дозвільні процедури, підвищити обґрунтованість механізмів і засобів їх надання.

**Розділ 6. Діяльність органів місцевого самоврядування
щодо підтримки розвитку підприємництва**



**Рис. 6.5. Класифікація адміністративних послуг
дозвільного характеру**

За даними Державного комітету України з розвитку підприємництва, сьогодні дозвільна система охоплює приблизно 1200 видів дозволів та погоджень дозвільного характеру. Для спрощення процедур їх отримання за принципом організаційної єдності в адміні-

стративно-територіальних одиницях почали створюватись "єдині дозвільні офіси" (ЄДО), основними цілями створення яких є:

- скорочення строків надання послуг суб'єктам господарювання для прискорення започаткування, організації та ведення господарської діяльності;

- оптимізація документообігу, в тому числі зменшення кількості документів, що подаються заявниками для отримання послуг;

- зменшення часових та інших витрат, зумовлених необхідністю відвідування заявниками органів, організацій та установ, що видають документи дозвільного характеру;

- удосконалення координації дій між органами, організаціями та установами, що видають документи дозвільного характеру.

Проведене дослідження дає змогу дійти висновку про те, що склалися два підходи щодо запровадження порядку видачі документів дозвільного характеру за принципом організаційної єдності, які відрізняються технологічними схемами:

- 1) відпрацювання методики ==> розробка регламенту та порядку впровадження спрощених процедур видачі документів дозвільного характеру ==> досягнення домовленості між місцевою владою та дозвільними органами про співпрацю ==> визначення інформаційного та матеріально-технічного забезпечення ==> інституціоналізація ==> функціонування ЄДО ==> оптимізація процедур (за підтримки Проекту БІЗПРО);

- 2) інституціоналізація ==> початок роботи ЄДО ==> нормативно-правове забезпечення під час функціонування ЄДО ==> оптимізація процедур.

Так, за першим підходом в Україні створено 37 єдиних дозвільних офісів, за другим - кілька сотень, більшість з них - на базі відкритих раніше Єдиних реєстраційних вікон.

Проте цей процес супроводжується цілою низкою труднощів, які мають такі аспекти: юридичний - визначення юридичного статусу суб'єкта господарювання, що створюється; нормативно-правовий - узгодження регламентів роботи кількох служб різного підпорядкування з власним пакетом нормативно-правових актів; організаційний - здійснення оптимального документообігу, підготовка кадрів, здатних виконувати покладені на них функції; матеріально-технічний - підготовка приміщення та обладнання його відповідним устаткуванням; інформаційний - забезпечення дос-

тупу до інформації внутрішніх та зовнішніх користувачів (як наявних, так і потенційних), механізму її оновлення; фінансовий - пошук джерел фінансування, створення та функціонування ЄДО. Тому необхідна ретельна підготовча робота, насамперед проведення своєрідної інвентаризації процедур видачі окремих видів дозвільних документів з подальшим обґрунтуванням їх поліпшення: виключення недоцільних кроків, дублювання та ін.

Як свідчить аналіз практики діяльності створених ЄДО, існує чимало проблем щодо їх функціонування, причому більшість з них притаманна ЄДО, які утворені згідно з другим підходом. Незважаючи на наявність Методичних рекомендацій Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва щодо запровадження видачі документів дозвільного характеру за принципом організаційної єдності від 17 червня 2005 р. [150], процес створення таких ЄДО виявився дуже складним через:

1) неготовність (і навіть небажання) різних дозвільних органів до спільного (міжвідомчого) вирішення питань видачі дозволів, відмова від зайвих вимог і процедур;

2) формальну позицію деяких місцевих органів влади та управління (створення ЄДО та звітування про його роботу недостатньо);

3) відсутність кваліфікованих кадрів адміністраторів;

4) недовіру або зневіру підприємців у поліпшення ситуації з отриманням документів дозвільного характеру (скорочення часу, зменшення грошових витрат, у тому числі неофіційних платежів за полегшення або прискорення процесу) саме у форматі ЄДО та ін.

Усе це призводить до нівелювання переваг ідеї організаційної єдності і навіть її знищення, оскільки ще чимала частина підприємців визнає за краще діяти за старими стереотипами, тобто використовуючи особисті контакти, власний досвід та поради попередників щодо отримання документів дозвільного характеру.

З огляду на це позитивним є досвід організації та функціонування ЄДО, створених за першим підходом. Так, перші підсумки функціонування Єдиного дозвільного центру (ЄДЦ) у м. Артемівську (Донецька обл.), під час розробки організаційно-методичних засад створення якого використані основні методологічні підходи до вдосконалення механізму надання місцевою владою адміністративних послуг дозвільного характеру, запропоновані автором, характеризуються такими досягненнями (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

**Порівняння часових витрат підприємців
"до" та "після" відкриття ЄДЦ у м. Артемівську**

№ з/п	Назва процедури	Часові витрати	
		до відкриття ЄДЦ	після відкриття ЄДЦ
1	Підготовка та видача дозволу на розміщення зовнішньої реклами	15–30 днів	10–15 днів
2	Підготовка та видача дозволу на будівництво та реконструкцію об'єктів містобудування	30–45 днів	15–30 днів
3	Підготовка та видача дозволу на розміщення малих архітектурних форм	30–45 днів	15–30 днів
4	Підготовка та видача дозволу на переведення житлових приміщень і житлових будинків у нежитлові та проведення реконструкції для розміщення об'єктів невиробничої сфери	30–45 днів	15–30 днів
5	Підготовка та видача дозволу на розміщення об'єктів торгівлі	10 днів	5 днів
6	Порядок проходження документів та здійснення дій щодо здавання в оренду нерухомого майна та окремо визначеного майна комунальної власності територіальної громади міста	30–45 днів	7–15 днів
7	Порядок проходження документів та здійснення дій щодо здавання в оренду на конкурсних засадах нерухомого майна комунальної власності територіальної громади міста	30–45 днів	7–15 днів
8	Погодження місця розташування земельної ділянки	6–12 місяців	2–3 місяці

Дані табл. 6.2 свідчать, що практично у 2-3 рази скоротились строки проходження окремих процедур для отримання відповідних документів.

Спостерігається покращання інформованості підприємців і більша прозорість процедур видачі документів дозвільного характеру, що пояснюється тим, що:

- встановлено чіткі процедури та послідовність їх проходження;
- визначено чіткі переліки документів, які необхідно надавати разом із заявою на отримання певного дозволу;
- інформаційні стенди, розміщені в ЄДЦ, містять офіційну інформацію про перелік обов'язкових документів та процедур;
- бланк заяви виготовлено на папері абрикосового кольору, що дає змогу контролювати процес його проходження по службах;
- не допускається невмотивована відмова у видачі дозвільних документів, особливо з питань попереднього погодження;
- рішення про попереднє погодження приймається на засіданні Єдиної комісії у присутності заявника.

Найбільш суттєвим досягненням у роботі ЄДЦ можна вважати процедуру попереднього погодження дій дозвільних органів

щодо підготовки та видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами, будівництво та реконструкцію об'єктів містобудування, розміщення малих архітектурних форм, переведення житлових приміщень і житлових будинків у нежитлові та реконструкцію будівель для розміщення об'єктів невиробничої сфери, оскільки донедавна проходження цих процедур фізичними особами-підприємцями та юридичними особами супроводжувалось значними витратами часу і коштів. У ЄДЦ міста для вирішення цієї проблеми були здійснені організаційні зміни: щочетверга у приміщенні ЄДЦ проходить засідання Єдиної комісії, на якому присутні представники всіх задіяних погоджувальних структур. Це, зокрема: відділ міської ради по реєстрації і сприянню розвитку малого підприємництва; відділ комунального господарства міської ради; управління архітектури і містобудування міської ради; відділ з управління комунальною власністю міської ради; відділ торгівлі, громадського харчування, побутових та платних послуг міської ради; міський відділ земельних ресурсів; міське комунальне підприємство "Артемівськтепломережа"; комунальні підприємства "Артемівськжилсервіс", "Артемівськкомунспецтранс", "Архітектурно-планувальне бюро"; виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства; управління з газопостачання та газифікації; Артемівський район електричних мереж; міжрайонна санітарно-епідеміологічна станція; Торецька регіональна екологічна інспекція; відділення державної автоінспекції Артемівського МВ УМВС України у Донецькій області; міське управління МВ МНС України у Донецькій області.

При цьому представники дозвільних органів мають повноваження підписувати листи попереднього погодження або відмовити (але обґрунтувати свою відмову) у розгляді документів безпосередньо під час засідання комісії.

Результатом впровадження цієї системи є максимальне скорочення термінів отримання листів погодження або відмови у розгляді документів (термін погодження зменшився з 2-3 тижнів до 10-15 хв). Тепер суб'єкти підприємництва не витрачають на це багато часу та додаткові кошти. Процедура стала прозорішою і відкритою (документи підписуються у присутності всіх членів Єдиної комісії та підприємця-заявника), зменшились часові і неофіційні витрати.

ЄДЦ надає повну інформацію про комунальне майно, яке пропонується для відчуження або здавання в оренду, а також

інформацію стосовно орендних ставок за використання нерухомого майна комунальної власності. Оперативному вирішенню питань, пов'язаних з наданням дозволів у сфері земельних відносин, сприяє передача міським відділом земельних ресурсів до ЄДЦ електронної карти міста з кадастровими даними та програми AutoCAD, а також інформаційної бази щодо землекористувачів.

Рекомендуються такі напрями удосконалення діяльності ЄДО:

- налагодження співпраці з представниками місцевих дозвільних органів;
- відпрацювання етапів проходження певних процедур отримання відповідних документів дозвільного характеру з точки зору їх послідовності, тривалості, вартості;
- вирішення питань попереднього погодження розміщення об'єктів, вибору земельної ділянки тощо за спільної участі дозвільних органів у форматі єдиної комісії;
- технічне забезпечення діяльності ЄДО (комп'ютерна, офісна техніка);
- інформаційне забезпечення функціонування ЄДО (створення відповідних баз даних, у тому числі нормативно-правової);
- кадрове забезпечення діяльності ЄДО (підготовка компетентних адміністраторів) та ін.

Крім того, розробляючи конкретні регламенти, варто визначити, в якій спосіб здійснюватиметься документообіг: у паперовому вигляді чи в електронній формі. Для останнього способу можна спробувати використати положення законів України "Про електронні документи та електронний документообіг" та "Про електронний цифровий підпис" [96; 97]. Електронні засоби документообігу можуть використовуватися як для подання необхідних документів, так і для взаємодії дозвільних органів, якщо це не буде суперечити нормативно-правовим актам центрального рівня. При вирішенні питання на користь електронного документообігу варто з'ясувати, чи існує відповідне програмне забезпечення та чи можливо його розробити.

Для подальшого забезпечення ефективного функціонування ЄДО кожні три роки бажано проводити періодичні перевірки результативності його діяльності. Це необхідно здійснити не раніше ніж через рік і не пізніше ніж через два роки з дня відкриття та початку фактичної діяльності ЄДО. У процесі дослідження можуть бути виявлені вузькі місця та проблеми, які не були передбачені

або виникли внаслідок неврахованих під час розробки ЄДО факторів. За результатами досліджень до місцевих нормативно-правових актів, меморандуму та регламентів, що регулюють його діяльність, можуть бути внесені зміни та доповнення або вжиті заходи організаційного характеру для вирішення ідентифікованих проблем.

Для покращання інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг дозвільного характеру, часткового зменшення витрат суб'єктів господарювання на підготовку окремих документів місцева влада може вживати певних заходів у цьому напрямі. Так, у м. Харків за рахунок коштів міського бюджету у 2005 р. виконано роботи та надано послуги щодо управління комунальним майном на суму 839,9 тис. грн, у тому числі: виготовлення технічних паспортів, довідок, свідоцтв на правовласності за територіальною громадою - на 258,7 тис. грн; оплата послуг нотаріуса, експертна оцінка - 119 тис. грн; оплата держмита, інформаційне забезпечення - 16,3 тис. грн; охорона об'єктів комунальної власності - 425,9 тис. грн; публікація в засобах масової інформації та розміщення на телеканалах інформації про оголошення конкурсів, торгів на біржах тощо - 20 тис. грн. З метою удосконалення роботи з інформацією щодо об'єктів комунальної власності міста та підвищення ефективності контролю за використанням комунального майна розроблено програмне забезпечення та введено в базу даних інформацію щодо об'єктів, які мають балансове відображення, а також програмне забезпечення для створення єдиної системи обліку інженерних комунікацій міста.

Оновлення механізму надання адміністративних послуг дозвільного характеру може охоплювати такі елементи: визначення основних принципів функціонування дозвільної системи та компетенції дозвільних органів; перегляд переліку необхідних дозволів у бік скорочення їх кількості, розмежування за видами (дозвіл, погодження, висновки, експертиза, обстеження та ін.); впорядкування нормативно-правової бази існуючих дозвільних процедур; оптимізацію порядку видачі документів дозвільного характеру за певними критеріями (передусім за тривалістю та вартістю окремих процедур); формалізацію вимог щодо оформлення документів, розробку їх типових форм; чітке визначення випадків відмови у видачі документів дозвільного характеру (з метою недопущення немотивованих відмов), порядок їх оскарження.

Таким чином, регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування у місті полягає у збалансуванні різних, часто протилежних інтересів учасників ринку, про які йшлося вище. Крім того, формування нормативно-правового, організаційного, інформаційного та технічного забезпечення регуляторної діяльності на центральному, регіональному і місцевому рівнях на засадах наближення її до європейських стандартів сприяє позиціонуванню України в об'єднаній Європі.

6.4. Зарубіжний досвід функціонування малого підприємництва

Досвід країн світу свідчить, що за останні 20-30 років у розвинутих державах з ринковою економікою чітко сформувалися наукові засади управління підприємництвом, згідно з якими, поряд із загальноновизнаними економічними функціями підприємництва, велика увага приділяється висвітленню організаційної культури, включаючи етику підприємницьких відносин, стиль управління тощо. Успіх підприємницької діяльності в розвинутих країнах світу досягається насамперед у результаті взаємодії таких чинників:

- активній ролі держави в підтримці діяльності підприємницьких структур у тих сферах, які забезпечують зайнятість населення, вирішують гострі соціальні проблеми розвитку суспільства, забезпечують конкурентоспроможність країни на міжнародних ринках;

- створенню мережі науково-дослідних та освітніх центрів і шкіл, які вивчають та узагальнюють результати функціонування підприємницьких структур у різних сферах економіки, обґрунтовують політику держави стосовно розвитку підприємництва, стратегію та механізми їх реалізації, надають освітні послуги і консультації підприємцям;

- формуванню позитивної думки в суспільстві щодо прогресивності підприємництва як форми господарювання, яка забезпечує зайнятість і добробут більшості населення, є престижною і може задовольнити будь-які розумні амбіції та потреби підприємців за рахунок їх творчої й ефективної праці.

За даними Світового банку, через рік після створення продовжують функціонувати близько 50% малих підприємств, через три роки - 7-8, а через п'ять залишається близько 3%. Водночас

кількість малих підприємств, як правило, зростає або залишається незмінною. Ця ситуація з огляду на відносну стабільність загальної кількості малих підприємств та обсяги виробництва свідчить про високу інтенсивність внутрішніх процесів реструктуризації усередині малих підприємств, які сприяють оптимальному використанню їх потенціалу в умовах ринкової економіки.

Розвиток підприємництва у розвинутих країнах світу відбувається на правовій основі, тобто в економічних законах держави регламентуються вимоги до підприємницької діяльності, захищаються права підприємців-власників, найманих працівників, споживачів і суспільства в цілому. При цьому в демократичних суспільствах перевага віддається захисту прав споживачів. Практично кожна держава формує власну законодавчу базу, яка регламентує підприємницьку діяльність і створює умови для її ефективного розвитку. Однак жодній країні світу поки що не вдалося створити таку систему юридичних відносин між різними суб'єктами господарювання, яка була б оптимальною і найбільше відповідала напрямкам розвитку суспільства. Суперечності між інтересами окремих підприємців і суспільними інтересами можна проаналізувати на прикладі оцінок рівня тіньової економічної діяльності у сфері підприємництва.

На нашу думку, підприємництво як форму господарювання слід досліджувати з багатьох позицій, а для того щоб вона була ефективною, необхідно не тільки створювати сприятливі умови, а й управляти ними. Розглянемо основні напрями вирішення зазначеної проблеми в різних країнах.

У Сполучених Штатах Америки наприкінці ХХ ст. функціонувало понад 4 млн малих самостійних фірм, у яких було зайнято понад 50% робочої сили, їх частка у валовому національному продукті становила 38%, а фінансовий обіг - понад 42% від загального обсягу продажу товарів і послуг [239, с. 59].

Згідно із законом про малий бізнес від 1953 р. у США було створено Управління у справах малого бізнесу, до основних завдань якого належать:

- сприяння малим фірмам, надання їм відповідних порад, допомоги в захисті їх інтересів;
- забезпечення того, щоб підприємствам малого бізнесу належала достатня частка в урядових закупівлях, контрактних і субпідрядних договорах, а також у продажах державної власності;
- надання позик малим підприємствам, державним і місцевим компаніям, що перебувають на стадії становлення, а також

потерпілим від повеней та інших стихійних лих або певних економічних негараздів;

- видача ліцензій, регулювання діяльностей і надання позик інвестиційним компаніям для малого бізнесу.

Управління надає малим фірмам гарантовані, прямі позики або позики прямої участі для фінансування спорудження, конверсії або розширення виробництва, придбання устаткування, механізмів, сировини та матеріалів. Воно забезпечує їх також обіговими коштами. Управління має право надавати прямі позики інвалідам і неприбутковими організаціям, що використовують працю таких осіб у виробництві товарів та наданні послуг. Прямі позики можуть надаватися також ветеранам В'єтнаму, інвалідам війни. Управління може надавати позики для фінансування житлового й цивільного будівництва або ремонтних робіт з метою подальшого продажу таких об'єктів; позики підприємствам малого бізнесу, розташованим у міських або сільських зонах із великою кількістю безробітних або малозабезпечених; звичайні й відновлювані кредити для експортних цілей, щоб допомогти підприємствам малого бізнесу вийти на іноземні ринки збуту й отримати авансове кредитування експорту; гарантії надання позик трастам, створеним для задоволення потреб працівників підприємств малого бізнесу. Управління може фінансувати малі підприємства, які виробляють, продають, встановлюють, обслуговують або розробляють конкретні проекти в галузі енергетики, в тому числі послуги з монтажу устаткування, будівництва, надання консультацій та інших видів послуг, пов'язаних з визначеними заходами в галузі енергетики.

Через Програму контрактних гарантій управління робить процес надання таких гарантій доступним для невеликих та нещодавно створених підприємств-підрядників, які за інших умов позбавлені такої можливості. Воно гарантує відшкодування у розмірі до 90% від обсягів збитків, понесених у зв'язку з невиконанням пропозиції, платежу або контрактних гарантій, наданих невеликим підприємствам-підрядникам, щодо контрактів, вартість яких не перевищує 1,25 млн дол. США. Контракти можуть стосуватися будівництва, постачання сировини чи матеріалів, виробництва або послуг, що здійснюються і надаються головним підрядником або субпідрядником за державними замовленнями [25, с. 51-52].

Управління має комп'ютеризовану базу даних про підприємства малого бізнесу, якою користуються федеральний уряд та ве-

ликі підприємства під час пошуку джерел закупівлі. Воно взаємодіє з урядовими агентствами, забезпечуючи підприємствам малого бізнесу можливість придбання належної частки державної власності, наприклад деревини, нафти, за видобуток якої сплачується орендна плата, стратегічних матеріалів та отримання права на розробку корисних копалин, тобто на те, що продається в приватному секторі. Метою його співпраці з федеральними агентствами є забезпечення підприємствам малого бізнесу рівних можливостей щодо придбання надлишків державної власності.

Управління здійснює підготовку і бере участь у фінансуванні навчальних програм та конференцій, готує та видає інформаційний випуск, буклети і заохочує дослідницьку діяльність підприємств малого бізнесу. Воно надає консультації і проводить наради і навчання з питань менеджменту для вже існуючих та потенційних юридичних осіб, а також залучає колишніх керівних посадових осіб до добровільної допомоги малим підприємствам у галузі управління та надання технічних послуг. Крім того, воно укладає угоди про співробітництво з комерційними школами коледжів та університетів для організації консультування підприємств малого бізнесу студентами, які здатні це робити. Управління користується послугами приватного сектора для одержання максимального ефекту від упровадження всіх програм досягнення цілей та задоволення потреб малого бізнесу.

Служба правового захисту оцінює, яким чином на підприємствах малого бізнесу можуть позначитися законодавчі пропозиції та інші аспекти державної політики. Для цього вона готує аналітичні матеріали і провадить дослідження, які можуть впливати на становище підприємств малого бізнесу. Служба виконує статистичні та економічні дослідження чинників, які впливають на їх конкурентоспроможність. Вона вивчає вплив на малі фірми федеральних законів, програм і постанов та готує для федеральних агентств рекомендації щодо внесення відповідних змін до цих документів з урахуванням потреб малого підприємництва. Керівник Служби правового захисту є головним захисником в уряді інтересів малого підприємництва. Служба відстоює позиції малого бізнесу перед федеральними агентствами, органами федеральної та місцевої влади; підтримує зв'язки з професійними спілками й організаціями; є для підприємств малого бізнесу основним джерелом інформації щодо намірів уряду.

Голова Служби має особливі повноваження щодо нагляду за додержанням федеральними агентствами закону про універсальність регулятивних норм, а також внесення доповнень до законів про патенти і торговельні ліцензії.

Урядом *Франції* розроблено низку заходів щодо фінансування підприємницьких структур. Умовно їх можна поділити на дві групи: прями та непрями. Механізм *прямих заходів* охоплює такі види допомоги:

1. Субсидії - вид безоплатної допомоги, що надається в основному великим фірмам. Субсидії для малого підприємництва мають переважно регіональний характер. Вони видаються окремими районами, і регіональна влада має основні повноваження для їх призначення. Серед них найпоширенішими є такі:

- регіональна премія для створення підприємства (надається кожній фірмі, що створюється, незалежно від сфери діяльності);

- регіональна премія при створенні робочих місць (надається підприємствам, що мають торговельний обіг близько 300 млн євро на кожне створене або збережене робоче місце);

- допомога при найманні безробітного, який зареєструвався у службі зайнятості, може бути отримана підприємством з чисельністю зайнятих менше ніж 50 осіб.

2. Позики, що повертаються в разі успіху.

3. Позики з пільговими процентами (надаються більш ніж на 20 років). Виступаючи активним посередником між підприємством та фінансовим закладом, держава бере на себе значну частку виплат за проценти, полегшуючи тим самим для підприємств умови одержання банківських позик.

4. Допомога від гарантійних державних фондів. Держава виступає для малих і середніх підприємств найважливішим гарантом перед фінансово-кредитними установами.

5. Допомога, що надається спеціалізованими фінансовими установами. Держава безпосередньо контролює їх діяльність. За юридичним статусом більшість з них мають напівдержавний характер (значна частка їх капіталу належить державі). З кінця 80-х рр. ХХ ст. установи отримали більшу свободу дій і почали самостійно будувати відносини з малим підприємництвом. Вони мають можливість надавати через дані установи такі види кредитних послуг:

- позика на створення підприємства (100-150 тис. євро), надається з фіксованою нормою процента на строк до 10 років;

- позика на перше працевлаштування (одержується фізичною або юридичною особою, яка вперше розпочинає підприємницьку діяльність). Ця позика забезпечує до 80% витрат на започаткування справи, видається на термін до 12 років з фіксованою нормою процента.

До *непрямих заходів* належать численні податкові знижки та пільги, які полегшують умови діяльності підприємницьких структур на важливих етапах їх розвитку (створення, формування основних та обігових фондів, інвестицій, професійна підготовка кадрів, експорт тощо).

Серед заходів податкового характеру слід згадати такі:

- повне звільнення нових підприємств від податку на прибуток протягом перших двох років роботи, на 75% - на третьому році, на 50% - на четвертому та 25% - на п'ятому;
- звільнення протягом перших двох років роботи від сплати податку на забудовану територію, професійного податку тощо;
- знижки для підприємств, що мають намір закріпитися на іноземному ринку;
- знижка на науково-дослідні роботи;
- режим прискореної амортизації основних фондів;
- знижка на витрати, пов'язані з професійною підготовкою кадрів, тощо [17, с. 102-104].

У Фінляндії підтримку малого та середнього бізнесу покладено на Міністерство торгівлі та промисловості. Ця установа, зокрема, започаткувала багаторічний проект "Декада підприємництва 1995-2005 рр.", в межах якого вона сприятиме виникненню нових компаній, розвитку вже створених фірм та розширенню контактів у ділових колах.

Двічі на рік Міністерство публікує бюлетень, де порушує проблеми і перспективи розвитку малого та середнього бізнесу, а раз на рік оприлюднює звіт про діяльність цього сектору економіки.

У Фінляндії існує низка урядових установ, комерційних фірм та громадських організацій, які надають консультативну й іншу допомогу малому та середньому підприємству. Серед них слід відзначити, насамперед, такі: муніципальні бюро для сприяння засновникам фірм; об'єднання роботодавців; регіональні торговельні палати; організації підприємців; центри економічного розвитку та зайнятості; банки; юридичні фірми; бухгалтерські та аудиторські бюро; повірені в справах патентного захисту винаходів

(високорозвинута система патентування у Фінляндії однаково надійно забезпечує охорону прав і великих компаній, і власників сімейних фірм).

Кожний підприємець може заздалегідь дізнатися про стан справ свого потенційного партнера. Торговельний реєстр надає точну інформацію практично про всі фінські фірми. Важливо, що в цій базі даних містяться не тільки реєстраційні відомості, а й інформація про можливе банкрутство підприємства. Безумовно, такі послуги платні. Однак і вигоди для бізнесменів очевидні: надана інформація достовірна і надходить з офіційних джерел (отже, немає потреби вдаватися до незаконних методів - комерційного шпигунства та ін.).

Як правило, громадянин Фінляндії має право створити індивідуальне підприємство без будь-якого дозволу. Проте в окремих випадках для відкриття бізнесу слід подати відповідну заяву до Торговельного реєстру. Цієї формальності належить дотримуватися, якщо:

- вид підприємницької діяльності підлягає ліцензуванню;
- власник наймає на роботу працівників, які не є членами його родини;
- підприємець хоче юридично оформити назву своєї фірми [103, с. 284].

Загалом на розвиток малого та середнього підприємництва у Фінляндії впливають різні чинники, і сучасне бізнес-середовище навряд чи можна назвати ідеальним. Однак саме малі і середні підприємства забезпечують зростання економіки цієї північно-європейської країни.

У Чехії закон про підтримку малого й середнього бізнесу було прийнято у квітні 1992 р. Він визначив комплекс цільових програм державної підтримки малих та середніх підприємств. На реалізацію цих програм державою щорічно виділяється бюджетних коштів у розмірі 1-1,5% ВВП.

Головним органом, який у 1991-1996 рр. формував політику у сфері підтримки підприємництва в Чехії, було Міністерство економіки, яке діяло в цьому напрямі через Департамент господарської політики, зокрема через відділи економічної політики і підприємництва. Розроблені Міністерством економіки та затверджені урядом Чехії програми підтримки підприємницької діяльності реалізуються через Чесько-Моравський гарантійний банк (ЧМБ). Його засновни-

ками виступили як держава (представлена на той час Мінекономіки ЧР), так і чеські банківські установи (Комерційний банк, Агробанк та ін.). Частка держави в установчому фонді ЧМБ становить 49%.

Протягом 1992-1995 рр. банком було надано 1500 гарантій на загальну суму близько 231 млн дол. США. За допомогою таких гарантій підприємці отримали кредити на загальну суму близько 385 млн дол. США. Абсолютний розмір гарантій не перевищує 1,5 млн дол. США. Близько половини всіх гарантій - дрібні (до 80 тис. дол. США). Ціна гарантії для підприємця - близько 10% річних, з яких 9% погашає держава, а 1% - підприємець. Міністерство промисловості й торгівлі (раніше - Міністерство економіки) Чеської Республіки відіграє роль акціонера й головного замовника, який щороку замовляє банкові реалізацію програм підтримки малого й середнього бізнесу. Програми підтримки щороку затверджуються урядом й фінансуються за рахунок державного бюджету Міністерством фінансів Чеської Республіки. На користь малого бізнесу там працює комплекс спеціалізованих організацій. Одна з них - Агентство з питань розвитку підприємництва, яке здійснює наукові дослідження, готує аналітичну інформацію та обґрунтування для рішень, що приймаються урядом. Воно також створює та забезпечує діяльність широкої мережі регіональних консультативно-інформаційних центрів [133, с. 200-202].

Аналіз стану розвитку малого підприємництва в *Російській Федерації* (РФ) певною мірою відображає специфічні особливості вирішення даного питання в Україні. Крім того, більшість кроків щодо реформування економіки Україна здійснювала за аналогією (хоча і з деяким запізненням) з російськими. Донедавна в офіційних документах та дослідженнях відзначалася стагнація у розвитку малого підприємництва. Такі висновки ґрунтувались на тому, що, за офіційною статистикою, кількість малих підприємств у РФ не зростає, а по багатьох регіонах навіть знижується. Однак при цьому не враховувалися індивідуальні підприємці, кількість яких суттєво збільшилася, особливо за останні два роки.

Станом на 1 жовтня 2001 р. кількість зареєстрованих малих підприємств у Росії досягла 875,8 тис., або 27% від загальної кількості підприємств й організацій, які занесені до Державного реєстру підприємств і організацій. Кількість зайнятих робочих місць на малих підприємствах становила 7568,9 тис. осіб, у тому числі облікова чисельність працівників - 6582,8 тис. осіб, або 87%.

У загальній кількості зайнятих робочих місць усіх категорій підприємств і організацій питома вага працівників малих підприємств дорівнювала 14,8%. Частка товарів, робіт і послуг, виконаних малими підприємствами, у ВВП становила 9,5%.

Згідно з Федеральним Законом Російської Федерації "Про державну підтримку малого підприємництва" коло суб'єктів малого підприємництва включає: підприємців без утворення юридичної особи; селянські (фермерські) господарства; малі підприємства - юридичні особи.

Російське законодавство та державна статистика не виділяють середні підприємства. За даними податкової інспекції, нині в Росії зареєстровано 4,5 млн індивідуальних підприємців без створення юридичної особи. Якщо враховувати тільки малі підприємства, то на 1000 осіб населення країни припадало в середньому лише 6 малих підприємств, тоді як у державах Європейського Союзу - не менше від 30. Цей показник, який можна було б порівняти із зафіксованими країнами Західної Європи, досягнутий лише в м. Москві та м. Санкт-Петербурзі (відповідно 21 та 24 малих підприємства) [240, с. 59].

Галузева структура, що склалася в період становлення малого підприємництва, в останні роки практично не змінилась. Найбільш поширеними видами діяльності малих підприємств залишаються торгівля та громадське харчування, більше того, їх питома вага в цій сфері продовжує зростати. Підвищилася і частка зайнятих на малих підприємствах торгівлі та ресторанного господарства. У 2002 р. тут працювало 34,2% від загальної чисельності працівників усіх малих підприємств.

Наступними за поширеністю серед суб'єктів малого підприємництва є промисловість та будівництво (відповідно 15,3 та 14,4%). При цьому промисловість забезпечує робочі місця для 21,3% всіх працівників сектора малого підприємництва, а будівництво - для 20,8%. На частку промисловості припадає близько 27,4% всього обсягу продукції (робіт, послуг) малих підприємств [3, с. 61].

Кількість малих підприємств у науково-технічній сфері станом на 1 січня 2002 р. становила 30,9 тис., або 3,6% від загальної кількості малих підприємств, що є невисоким показником. Порівняно з 1999 р. кількість малих підприємств у науці та науковому обслуговуванні зменшилася на 16,7%. Незважаючи на те, що

статистикою в останні роки не зафіксоване зростання кількості малих підприємств і чисельності зайнятих у такому бізнесі у виробничій і науково-технічній сферах, мале підприємництво в цих галузях займає свою нішу, задовольняючи специфічні потреби в спеціалізованій продукції і послугах, у тому числі і в інноваційній сфері.

Найменша частка малих підприємств зареєстрована у сільському господарстві (їх питома вага у загальній кількості сільськогосподарських підприємств становить близько 4,5%, а в обсязі валового сільськогосподарського виробництва - менше від 1%). Нішу малих підприємств тут займають особисті підсобні господарства як сільського, так і міського населення, що в сукупності виробляють до 2/3 більшості видів сільськогосподарської продукції [239, с.64]. Цілком природно, що дану категорію господарств можна віднести до малих підприємницьких структур, правда, таких, які згідно з чинним законодавством не підлягають реєстрації.

Інвестиційна активність малих підприємств перебуває на низькому рівні порівняно з великими та середніми: частка малих підприємств у сумарному обсязі інвестицій в основний капітал становить лише близько 3% [3, с. 62]. Зберігається висока диференціація російських регіонів за рівнем розвитку малого бізнесу, а потенціал малого підприємництва в процесах розвитку економіки регіонів використовується нерівномірно. Особливістю російського малого підприємництва є те, що продовжує залишатися високою частка "тіньового" сектора. За різними оцінками російських експертів (не беручи до уваги середній та великий бізнес), вона становить до 50% реального валового обігу суб'єктів малого підприємництва.

У міру становлення громадянського суспільства та ринкової економіки все більшого значення в розвитку малого підприємництва стали набувати регіональні та місцеві адміністрації, які на першому етапі ігнорували сигнали, що надходили від центральної влади щодо стимулювання розвитку малого підприємництва, а на останньому етапі стали найпошлюбнішими прихильниками цього розвитку. Таким чином, почала складатися система суспільно-державної підтримки малого підприємництва. За кількісними показниками рівень розвитку малого підприємництва в Росії наближається до рівня країн з розвинутою ринковою економікою. Водночас за показниками зайнятості в даному секторі та участі у створенні ВВП суб'єкти малого підприємництва в Росії, за оцінками російських експертів, істотно відстають від рівня розвинутих країн.

Унаслідок недостатньо тривалої історії розвитку малого підприємництва і не досить ефективної державної політики підтримки малого підприємництва більшість успіхів малого підприємництва досягнуто не завдяки, а всупереч політиці уряду Росії.

У розвинутих країнах світу для реалізації великих фундаментальних ідей та винаходів існують технопаркові структури, що перетворюють вхідні ресурси у вихідні інноваційні послуги [240, с. 82]. Технопаркові утворення відрізняються за структурою та обсягом вхідних ресурсів і вихідних послуг. Ці характеристики можуть змінюватися в широкому інтервалі і визначати форму - від найпростіших структур, що можуть розміщуватися в одному невеликому будинку і надавати два-три види послуг, до технополісів або регіонів науки, що займають великий простір і являють собою складні регіональні економічні комплекси з інноваційною орієнтацією.

За ступенем потужності технопаркові структури можуть бути у вигляді інкубаторів, технологічних парків і технополісів. Наприклад, у Великобританії, Голландії, Німеччині, США, Японії набули розвитку такі форми колективного підприємництва, як інкубатори бізнесу. Сутність бізнесового інкубатора полягає в тому, що на початку діяльності бізнесмену на пільгових умовах надається виробнича площа терміном до двох років, кредити на придбання устаткування і сировини, безкоштовна юридична та ділова консультація. У процесі набуття досвіду й навичок інноваційна фірма залишає інкубатор і починає самостійну діяльність.

Питання для самоконтролю

1. Визначте основні властивості підприємництва.
2. Назвіть основні функції підприємницької діяльності.
3. У чому полягає економічна сутність підприємництва?
4. Які обмеження щодо ведення підприємницької діяльності існують в Україні?
5. Який існує методологічний підхід до визначення малого та середнього підприємництва?
6. За якими критеріями визначаються суб'єкти малого підприємництва?
7. Які є організаційно-правові форми підприємств?
8. У чому полягає завдання державної регуляторної політики у сфері підприємництва?

9. Назвіть основні принципи регуляторної політики органів місцевого самоврядування.

10. Які основні проблеми, що гальмують розвиток суб'єктів малого підприємництва?

11. Які існують методи й форми активізації та вдосконалення підприємництва?

12. Яким чином функціонує спрощена система оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва?

13. Які основні напрями підвищення ефективності інноваційно-інвестиційної діяльності та конкурентоспроможності продукції суб'єктів малого підприємництва?

14. Визначте найбільш важливі для Вашого регіону напрями формування ринкової інфраструктури.

15. Як формуються програми підтримки та подальшого розвитку підприємницької діяльності у місті?

16. Назвіть доміанти державної регуляторної політики.

17. З яких блоків складається механізм реалізації державної регуляторної політики у місті?

18. У чому полягає процес планування регуляторної діяльності у місті?

19. Назвіть складові аналізу впливу регуляторного акта.

20. Визначте основні елементи технології аналізу проблеми.

21. Як має відстежуватись результативність регуляторного акта?

22. Що таке "документ дозвільного характеру"?

23. Назвіть основні цілі створення Єдиних дозвільних офісів з надання адміністративних послуг дозвільного характеру.

24. У чому переваги надання адміністративних послуг дозвільного характеру за принципом організаційної єдності?

25. Сформулюйте основні напрями удосконалення діяльності Єдиних дозвільних офісів.

Розділ 7

УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ МІСТА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ НАДАННЯ КОМУНІКАЦІЙНИХ ПОСЛУГ

7.1. Соціальна інфраструктура як об'єкт управління містом

Важливу роль у задоволенні споживчих потреб та зайнятості міського населення відіграє соціальна інфраструктура міста. Під соціальною інфраструктурою розуміють мережу підприємств, установ, закладів, а також окремих служб (з їх матеріальною базою, працівниками, господарськими та іншими зв'язками), що забезпечують задоволення життєвих потреб людини [173]. До її складу входять 16 інтегрованих галузей і понад 50 підгалузей (рис. 7.1). У загальному в ній виділяють такі галузі:

соціально-побутового призначення:

- житлово-комунальне господарство (житлове господарство, водопровідно-каналізаційна підгалузь, тепло-, електро-, газопостачання, шляхове господарство, пасажирський транспорт, готельне господарство, зелене господарство, благоустрій та санітарне очищення, зовнішнє освітлення, системи протизсувних заходів, ритуальне обслуговування;

- службу побуту (підприємства, ательє, майстерні, пральні, хімчистки, лазні, душові, перукарні, прокатні пункти тощо);

- транспорт і зв'язок у частині, пов'язаній з обслуговуванням населення (пасажирський транспорт, транспортна мережа, відділення зв'язку, телефонна мережа);

- торгівлю та ресторанне господарство (магазини, ларки, їдальні, кафе, ресторани, продуктові та речові ринки);

соціально-культурного призначення:

- освіту (дитячі дошкільні заклади, загальноосвітні школи, коледжі, ліцеї, гімназії, профтехучилища, вищі навчальні заклади, науково-дослідні станції, науково-дослідні інститути);

- культуру і мистецтво (палаці та будинки культури, театри, музеї, бібліотеки, культові споруди тощо);

- охорону здоров'я та соціальне забезпечення (амбулаторно-поліклінічні заклади, лікарні, пологові будинки, фельдшерсько-

*Розділ 7. Управління соціальною інфраструктурою міста
та організація надання комунікаційних послуг*

акушерські пункти, аптеки, станції швидкої допомоги, будинки-інтернати для інвалідів та осіб похилого віку);

- фізичну культуру, спорт, туризм і відпочинок (спортивні зали, спортивні майданчики, стадіони, плавальні басейни, санаторії, пансіонати, будинки відпочинку, бази відпочинку, табори відпочинку, турбази тощо).

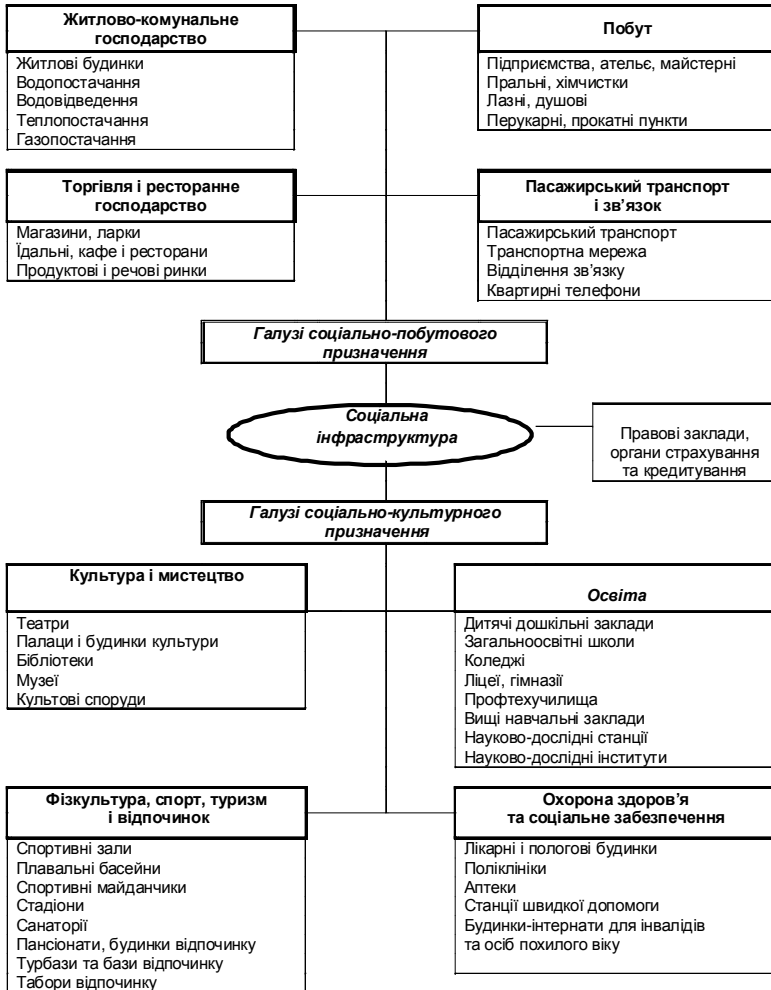


Рис. 7.1. Класифікація галузей та основних об'єктів соціальної інфраструктури міста

Кожній галузі соціальної інфраструктури притаманні власна організаційна структура, форми обслуговування населення, механізм функціонування тощо. Усе це зумовлює надзвичайну різноманітність і складність проблем розвитку соціальної інфраструктури міста, тим більше в умовах реформування економіки.

Звичайно, така класифікація соціальної інфраструктури є дещо умовною, оскільки всі галузі соціальної інфраструктури беруть участь у створенні нормальних умов життєдіяльності людини, для чого необхідне задоволення усього спектра її потреб.

Однак такий підхід доцільний при розгляді економічного й організаційно-функціонального аспектів діяльності об'єктів та підрозділів соціальної інфраструктури міста. З цієї точки зору галузі соціально-побутової та соціально-культурної інфраструктур дещо відрізняються. Так, об'єкти соціально-побутового призначення створюють повсякденно-побутові (в широкому розумінні) умови життєдіяльності людини, надають переважно матеріальні послуги. Ці послуги (за деяким винятком) надаються на платній основі. Об'єкти соціально-культурного призначення задовольняють потреби людини в інтелектуальному, моральному розвитку, підтримці та розвитку фізичних здібностей. Послуги цих об'єктів переважно нематеріальні, а надаються вони як на платній, так і на безоплатній основі.

Крім того, порівняно з галузями соціально-культурного призначення галузі соціально-побутового призначення (за умовами та результатами функціонування) на сучасному етапі більше придатні до реформування відносин власності, реструктуризації і, відповідно, мають дещо інший механізм управління з боку міських органів влади.

З діяльністю підприємств, організацій та установ соціальної інфраструктури пов'язана життєдіяльність людини відтоді, як вона народилася, виховується у дошкільному закладі, вчиться у загально-освітніх школах, спеціальних середніх та вищих навчальних закладах або працює тощо. Водночас результати діяльності окремих галузей соціальної інфраструктури визначаються рівнем загальної та професійної освіти населення, його культури, станом здоров'я, тривалістю життя, обсягом вільного часу та його використанням.

Соціальна інфраструктура виконує такі функції: демографічну - збереження і поліпшення здоров'я населення та справляння позитивного впливу на демографічну ситуацію в місті; виробничо-обслуговуючу - створення необхідних умов відтворення робочої сили; рекреаційну - збільшення вільного часу людини та

сприяння його раціональному використанню; функцію поліпшення структури зайнятості міського населення та ін.

До основних функцій галузевого складу елементів соціальної інфраструктури входять:

- розподіл та обмін (мережа підприємств оптової, роздрібно-торгівлі та ресторанного господарства, заклади кредитної та страхової системи);

- надання споживчих послуг (житлово-комунальне господарство, підприємства побутового обслуговування, пасажирський транспорт, зв'язок);

- охорона здоров'я (заклади медичного, санаторно-курортного обслуговування, фізкультури і спорту, соціального забезпечення населення);

- формування суспільної свідомості та наукового світогляду (мережа культурно-освітніх закладів, мистецтва і релігії);

- управління та охорона громадського порядку (органи державного управління, громадські організації, органи громадського порядку).

Послуги поділяються на такі види:

- особисті (мають споживчий характер, оплачуються населенням);

- виробничі (надаються як населенню, так і виробничим підприємствам й організаціям; оплачуються як населенням, так і підприємствами - юридичними особами);

- суспільні (надаються для створення сприятливих умов проживання в населеному пункті та роботи підприємств, організацій і установ).

Для галузей соціальної інфраструктури найбільш прийнятними організаційно-правовими формами вважаються: державне підприємство, комунальне підприємство, акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю, обслуговуючий кооператив, приватне підприємство).

Дослідження питань управління розвитком міста свідчить, що будь-яке місто, особливо велике, необхідно розглядати не тільки як розвинутий центр економіки, а і як складну соціальну систему. Поряд з економічними показниками критерієм ефективності розвитку міста має бути таке поняття, як "соціальна якість міста". Це поняття в комплексі відображає зручність та комфортність життя населення в певному місті, різноманітні умови життєдіяльності

людини, тобто соціальне "самопочуття" людини в даному міському середовищі. Вирішальне значення для соціальної якості міста, рівня життя населення має стан та рівень розвитку міської соціальної інфраструктури.

Соціальну інфраструктуру міста визначають як підрозділ міського господарства, інтегрованою ланкою якого є діючий на території міста комплекс об'єктів, що об'єднує матеріальні й організаційні елементи обслуговування населення міста.

Однією з найважливіших пропорцій розвитку міста, структури його економіки є співвідношення між виробничою сферою міського господарства та соціальною інфраструктурою міста. З виробничим комплексом міста соціальна інфраструктура має тісний зворотний зв'язок.

З одного боку, соціальна інфраструктура активно (як прямо, так і опосередковано) впливає на ефективність виробничої сфери. Цей вплив справляється через людський фактор, тобто через особистість, зайняту в системі суспільного виробництва, яка має певний рівень освіти і спеціальної підготовки, через особистість, яка задовольняє також свої соціально-культурні та побутові потреби у сфері послуг. Крім суто особистісного фактора, соціальна інфраструктура сприяє зниженню витрат праці у сфері споживання і за рахунок цього дає змогу вивільнити певну кількість робочої сили для матеріального виробництва. Вона також активно впливає на обсяг вільного часу працюючих і найраціональніше його використання. Таким чином, соціальна інфраструктура тісно взаємодіє як з економічними, так і з соціальними процесами і може відігравати активну роль у їх урегулюванні.

З другого боку, розвиток соціальної інфраструктури міста можливий лише за умови відповідного розвитку виробничих галузей господарства міста і відображає рівень розвитку, досягнутий ними.

Для міста, яке має розвинуту містоутворюючу сферу і на території якого зосереджені численні різноманітні підприємства й організації соціальної інфраструктури, існують сприятливі умови для розвитку. Однак при цьому від її об'єктів та підрозділів вимагається більш інтенсивне функціонування, зумовлене саме наявністю розвинутої містоутворюючої сфери. Це ще одна зі специфічних рис соціальної інфраструктури міст.

Важливий фактор роботи соціальної інфраструктури - оптимальне розміщення об'єктів. Зрозуміло, що просто рівномірне розміщення не дасть потрібного ефекту. Територіальне розміщення її установ, організацій та підприємств насамперед залежить від демографічних факторів, статево-вікової структури населення мікрорайонів, його вимог до об'єктів соціальної інфраструктури, якості, культури та обслуговування тощо.

Особливе значення згаданий фактор має у великих містах. Зважаючи на значну територію, яку займає велике місто, об'єкти його соціальної інфраструктури мають бути достатньо територіально розосереджені з метою забезпечення можливості надавання відповідних послуг усім мешканцям міста. При цьому розширення мережі установ соціальної інфраструктури за рахунок будівництва нових об'єктів у великому місті стримується через складну містобудівну ситуацію.

Основний склад соціальної інфраструктури великих міст об'єктивно доповнюється низкою підрозділів, які пов'язані з епізодичним, спеціальним та унікальним рівнями обслуговування. Її об'єкти мають додаткове навантаження, пов'язане з обслуговуванням не тільки постійних мешканців міста, а й численних споживачів їх послуг, які приїждять у місто.

Взагалі набір елементів, що входить до складу соціальної інфраструктури на рівні міста, відрізняється від аналогічного набору в невиробничій сфері. З одного боку, до соціальної інфраструктури не включають галузі невиробничої сфери, що безпосередньо не беруть участі у формуванні фонду особистого споживання (наука і наукове обслуговування, державний апарат, збройні сили тощо), з другого - зміст поняття "соціальна інфраструктура" ширший, ніж поняття "невиробнича сфера". На відміну від останньої, до неї входять деякі елементи матеріального виробництва (продовження процесу виробництва в торгівлі, виробничі послуги побутового обслуговування та ін.).

Соціальна інфраструктура міста, зважаючи на функціональне призначення, різноманітний склад й особливості господарювання, являє собою складний, комплексний об'єкт управління. Сучасне законодавство України покладає зобов'язання відносно управління, підтримки належного стану соціальної інфраструктури насамперед на органи місцевого самоврядування. Посилення соціальної орієнтації розвитку економіки зумовлює необхідність визна-

чення й обґрунтування наукових засад створення ефективної системи управління соціальною інфраструктурою на рівні міста з урахуванням специфічних особливостей управління процесом гарантованого забезпечення населення певними видами послуг.

На відміну від суто матеріальних благ, послуги об'єктів соціальної інфраструктури не завжди можуть бути виміряні з точки зору задоволення попиту, потреби, наприклад, послуги освіти, культури, охорони здоров'я. Ця особливість галузей сфери послуг в процесі планування їх розвитку зумовлює певні труднощі, тому ступінь задоволення потреб населення в послугах, як правило, виражається через показники розвитку тієї чи іншої галузі. Це або натуральні показники, які характеризують рівень розвитку матеріальної бази (кількість посадочних місць, лікарняних ліжок та ін.), або умовні показники, такі як чисельність тих, хто навчається, за видами навчання. Поширений також показник грошових витрат населення на ті чи інші платні послуги, наприклад на пасажирському транспорті, в службі побуту, в зв'язку.

Нині специфічна особливість функціонування соціальної інфраструктури полягає в наявності як платних послуг (транспорт, зв'язок, побутове обслуговування), так і безоплатних (освіта, охорона здоров'я та ін.). Співвідношення між обсягами безоплатних та платних послуг має принципове значення. Розширення системи платних послуг призводить до поглиблення диференціації в їх споживанні за рахунок груп населення з різним середньодушовим доходом. Повна ж відмова від платних послуг у сфері медичного обслуговування й освіти також недоцільна. Ці види послуг взаємопов'язані, доповнюють одна одну й існуватимуть ще тривалий час. Однак оптимальне співвідношення між ними - питання, що безпосередньо стосується показників рівня життя населення та рівня соціального розвитку міста. Необхідно, щоб це співвідношення на кожному етапі розвитку міста мало свій оптимум. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає можливості міста в наданні окремих послуг соціальної інфраструктури для певних груп населення на безоплатній основі, іншим - на пільгових умовах [72].

Одна з особливостей і проблем соціальної інфраструктури міст на сучасному етапі - фінансування переважно через систему місцевих бюджетів та, відповідно, їх обмеженість. Видатки на утримання установ соціально-культурної сфери становлять 45-80%

від загального обсягу видатків на потреби міст. Останнім часом відбувається систематичне недофінансування основних галузей соціально-культурного призначення, використання бюджетних ресурсів здебільшого на виплату заробітної плати, фактичне заморожування інших бюджетних коштів, зокрема спрямованих на розвиток, придбання устаткування, технічне переоснащення, капітальне будівництво.

Основою фінансового забезпечення функціонування об'єктів соціальної інфраструктури є місцевий бюджет, з якого фінансуються заходи щодо економічного та соціального розвитку відповідної території, здійснюється перерозподіл національного доходу, створеного в межах окремого регіону.

Основним джерелом формування бюджетів різних рівнів є розподіл податків і зборів та закріплення їх конкретних видів за державним та місцевим бюджетами. Це забезпечує не тільки самостійність бюджетів, а й активізує їх роль у проведенні державної політики, дає можливість суб'єктам місцевого самоврядування без втручання центральних органів влади формувати власні фінансові ресурси та розробляти прогнози на майбутнє і виконувати програми соціально-економічного розвитку територій.

Об'єкти соціальної інфраструктури можуть фінансуватися з різних джерел, основні з яких такі: кошти державного бюджету України; кошти місцевих бюджетів; прибутки від основної і додаткової діяльності підприємств, на балансі яких перебувають об'єкти соціальної сфери, якщо основна і додаткова діяльність не пов'язані із соціальною сферою; прибутки від платних послуг у соціально-культурній сфері, наданих підприємствами, на балансі яких перебувають такі об'єкти; прибутки підприємств від надання в оренду будь-якої їх власності. Крім того, існують і допоміжні джерела фінансування, зокрема: позикові кошти; благодійні внески фізичних і юридичних осіб тощо.

Неврахування значущості та ролі соціальної інфраструктури як державними, так і місцевими органами влади, відсутність чіткого розуміння цілей, завдань та підходів до вирішення її проблем призводить до того, що місто стає неконкурентоспроможним на національному та світовому ринках товарів і послуг.

Незважаючи на те, що в останні роки система управління міською соціальною інфраструктурою, як і механізм управління містом взагалі, були істотно вдосконалені, її організаційна струк-

тура, побудована на комбінації функціональних та галузевих принципів, розчиняється в ієрархії багатьох підрозділів (управлінь) та практично не відповідає функціональним особливостям в умовах міста. В існуючій системі міського управління елементи соціальної інфраструктури міста розглядаються як окремі невиробничі галузі міського господарства за відсутності методичної єдності щодо них як до підрозділів соціальної інфраструктури міста, що призводить до некомплексного розвитку міської соціальної інфраструктури в цілому.

Основними складовими соціальної політики місцевих органів влади з метою забезпечення додаткового фінансування розвитку соціальної інфраструктури мають стати: партнерство у наданні соціальних послуг, політика сприяння недержавному сектору соціальної інфраструктури, що дасть змогу вивільнити певні кошти для підтримки найбільш уразливих верств населення; ініціювання створення благодійних фондів та інших об'єднань громадян, які надають соціальні послуги; розробка програм розвитку соціальної інфраструктури (окремих її підрозділів) із залученням позабюджетних коштів, створення дійових громадських структур (інституцій), які б реально брали участь у визначенні пріоритетів, реалізації соціальної політики на рівні району, міста.

Співвідношення темпів і пропорцій в розвитку тих чи інших частин соціальної інфраструктури, питання їх взаємодоповнюваності та взаємозамінюваності - найважливіше завдання у плануванні соціального розвитку, яке вимагає розробки нормативів, прогнозування попиту населення, побудови динамічної моделі його соціальної поведінки з тим, щоб найповніше задовольнити потреби людей та отримати найбільший економічний та соціальний ефект для розвитку міста, суспільства в цілому.

Більш повне уявлення про проблеми розвитку міської соціальної інфраструктури та функцій міських органів влади щодо управління об'єктами дає розгляд окремих її галузей.

Тенденції та форми розвитку об'єктів соціальної інфраструктури міста тісно пов'язані з розвитком всієї національної економіки. Поряд з цим, як свідчить практика, кожне місто має можливість вносити і використовувати нові форми надання послуг. Торговельні центри, супермаркети, спроможні запропонувати населенню комплекс різноманітних послуг, мають поєднуватись з невеликими та дрібними численними установами та підприємствами, здатними

гнучко реагувати на зміни кон'юнктури, забезпечувати вивчення коливань попиту і враховувати смаки та потреби людей. Важливим аспектом соціальної інфраструктури, наприклад торговельно-побутових підприємств, є більш повне використання вже відомих прогресивних форм обслуговування і введення нових, що відповідають змінам у стилі життя населення, його естетичним потребам, робочому ритму міста.

Специфіка об'єкта управлінського впливу в соціальній інфраструктурі зумовлює необхідність комплексності в організації обслуговування населення і прийнятності роботи соціально-інфраструктурних установ різного типу з урахуванням підвищення якості соціальних послуг, доступності та можливостей різних верств населення, інноваційного менеджменту.

7.2. Розвиток основних галузей соціально-культурного та соціально-побутового призначення

До основних галузей соціально-культурного призначення міста належать: освіта, культура і мистецтво, охорона здоров'я та соціальне забезпечення, фізична культура, спорт, туризм і відпочинок.

Функціональне призначення освіти як ланки соціальної інфраструктури полягає у нагромадженні знань, створенні умов для їх засвоєння кожним членом суспільства. При цьому задовольняються потреби як особи в пізнанні світу, так і суспільного виробництва в кваліфікованій робочій силі.

Державна політика в галузі освіти ґрунтується на таких основних принципах:

- доступності для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;
- рівності умов для кожної людини щодо повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку;
- гуманізму, демократизму, пріоритетності загальнолюдських духовних цінностей;
- органічного зв'язку із світовою та національною історією, культурою, традиціями;
- незалежності від політичних партій, громадських і релігійних організацій;

- наукового, світського характеру;
- інтеграції з наукою та виробництвом;
- взаємозв'язку з освітою інших країн;
- гнучкості і прогностичності системи освіти;
- єдності та наступності системи освіти;
- безперервності і різноманітності освіти;
- поєднанні державного управління та громадського самоврядування в освіті [57].

До державних органів управління освітою належать такі:

Міністерство освіти і науки України - центральний орган державної виконавчої влади, який має певні повноваження щодо управління галуззю освіти; бере участь у визначенні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, розробляє програми розвитку та державні стандарти освіти; встановлює державні стандарти знань з кожного предмета; визначає мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення закладів освіти; здійснює навчально-методичне керівництво, контроль за дотриманням державних стандартів освіти, державне інспектування; забезпечує зв'язок із закладами освіти, державними органами інших країн з питань, які входять до його компетенції; проводить акредитацію вищих та професійно-технічних закладів освіти незалежно від форм власності та підпорядкування, видає їм ліцензії, сертифікати; формує і розміщує державне замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою; розробляє умови прийому до закладів освіти; забезпечує випуск підручників, посібників, методичної літератури тощо.

Міністерства і відомства України, яким підпорядковані заклади освіти, беруть участь у здійсненні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, у проведенні державного інспектування та акредитації закладів освіти, здійснюють контрольні функції стосовно дотримання вимог щодо якості освіти, забезпечують зв'язок із закладами освіти та державними органами інших країн з питань, що належать до їх компетенції, організовують впровадження в практику досягнень науки і передового досвіду.

Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою, що в межах їх компетенції встановлюють не нижче від визначених Міністерством освіти і науки України мінімальних нормативів

обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та фінансують витрати на їх утримання; забезпечують розвиток мережі закладів освіти та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування; здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організують облік дітей дошкільного віку, контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти; вирішують у встановленому порядку питання, пов'язані з опікою і піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без піклування батьків, дітей-сиріт, захистом їхніх прав, наданням матеріальної та іншої допомоги; створюють належні умови за місцем проживання для виховання, розвитку здібностей, задоволення інтересів дітей та молоді; забезпечують у сільській місцевості регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання і додому дітей дошкільного віку, учнів та педагогічних працівників; організують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів; визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для міста.

Система освіти в місті - це мережа закладів освіти від дитячих садків до установ післядипломної освіти, в яких навчаються та виховуються діти, школярі, студенти. Політика в освітній галузі визначається Конституцією України, законами України "Про освіту", "Про дошкільну освіту", "Про вищу освіту", Національною доктриною розвитку освіти, регіональними програмами її реформування та ін.

Розвиток міста великою мірою визначається рівнем освіченості його мешканців. За законом освіта визнана основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави.

До складу установ і закладів галузі в місті входять: дошкільні заклади, середні загальноосвітні заклади, мережа позашкільного виховання, професійно-технічні навчальні заклади, спеціальні навчально-виховні заклади, вищі навчальні заклади I-IV рівнів акредитації.

Наявність вищих навчальних закладів у складі галузі залежить від категорії міста. Крім того, характерною рисою сучасного

розвитку освіти є створення нових типів навчальних закладів, таких як школи-садки, гімназії, ліцеї, коледжі.

Система дитячих дошкільних установ, що складається з міських, відомчих та приватних установ. Останні користуються все більшим успіхом у батьків, які мають відносно високі грошові доходи.

Відомчі дошкільні заклади фінансуються й утримуються підприємствами та організаціями, яким вони належать. Останнім часом спостерігаються факти безпідставного закриття та перепрофілювання відомчих дитячих закладів через неспроможність підприємств утримувати їх. Міські органи управління мають обмежені можливості щодо контролю цього процесу, що призводить до скорочення мережі дошкільних установ міста, збільшення навантаження на міську мережу дитячих дошкільних установ. Тому доцільно передавати такі заклади в комунальну власність міста.

Найчисленніша група дошкільних дитячих закладів належить до комунальної власності міста (або району у містах з районним поділом). У містах, кожному районі (в містах з районним поділом) функціонують дитячі дошкільні лікувально-виховні заклади. Для запобігання різним захворюванням, доліковуванням дітей організована робота санаторних дошкільних закладів, санаторних груп для дітей, які часто хворіють у звичайних дошкільних установах.

З метою збереження мережі дошкільних закладів освіти в містах широко впроваджується гурткова робота на основі надання платних послуг (гуртки естетичного напрямку і з вивчення іноземної мови).

Дошкільний освітній заклад підпорядкований і підзвітний засновникові чи уповноваженому ним органу. Основною формою контролю є атестація. Контроль за дотриманням державних стандартів дошкільної освіти здійснюють місцеві органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Основним видом *середніх закладів освіти* є середня загальноосвітня школа трьох ступенів: першого - початкова школа (4 роки), другого - основна (базова) школа (5 років), третього - старша школа (3 роки). Для розвитку обдарувань, здібностей і талантів дітей створюються профільні класи, спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колеґіуми. Можуть організовуватись вечірні (змінні) школи, а також класи з очною, заочною формами навчання при загальноосвітніх школах та навчання екстерном для громадян, які потребують спеціальної допомоги та реабілітації, створюються

загальноосвітні та спеціальні школи-інтернати, дитячі будинки, дошкільні навчальні заклади.

Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Тому міські органи влади мають забезпечити її доступність і безоплатність для всіх мешканців міста, що передбачає можливість навчання в середніх навчальних закладах, які фінансуються з міського бюджету. Місто має сприяти організаціям усіх форм власності, які здійснюють освітянську діяльність.

Проблемою загальноосвітньої школи залишається забезпеченість кадрами, яка має стати тенденцією до зменшення внаслідок низької оплати праці вчителів, що призводить до зниження рівня виховання, викладання, а отже, й освіти молоді взагалі.

Крім того, в містах, особливо у великих, нерівномірно розміщені школи, що призводить до позмінного ведення навчального процесу в деяких школах, перевищення граничної наповнюваності класів. Це вимагає від місцевих органів влади збереження і приведення мережі загальної освіти у відповідність з потребами населення та його національного складу, розширення спеціалізованих загальноосвітніх закладів для розвитку талановитої та обдарованої молоді.

До професійно-технічних закладів належать професійно-технічні училища, центри підготовки і перепідготовки кадрів, навчально-виробничі комбінати та інші заклади, що надають професійно-технічну освіту. На відміну від міських дошкільних дитячих закладів та загальноосвітніх шкіл, які підпорядковані безпосередньо міським органам управління, утримуються містом, фінансуються з міського бюджету, професійно-технічні училища, за деяким винятком, підпорядковуються Міністерству освіти і науки України.

Для збереження мережі професійно-технічних училищ доцільно розглянути питання щодо передачі окремих закладів професійно-технічної освіти в міську комунальну власність з подальшим їх утриманням за рахунок коштів місцевого бюджету.

Міністерству освіти і науки України підпорядкована *система вищих навчальних закладів*, до якої входять технікуми (училища), коледжі, інститути, консерваторії, академії, університети.

Відповідно до статусу вищих закладів освіти встановлено чотири рівні акредитації: перший (технікум, училище) здійснює підготовку молодших спеціалістів; другий (коледж) - бакалаврів;

третій і четвертий (інститут, консерваторія, академія, університет) - спеціалістів і магістрів.

Вищі заклади освіти певного рівня акредитації можуть здійснювати підготовку фахівців за освітньо-кваліфікаційними рівнями, які забезпечують заклади освіти нижчого рівня акредитації.

Підготовка фахівців у вищих закладах освіти проводиться за такими напрямками: з відривом від виробництва (очна форма); без відриву від виробництва (вечірня, заочна форми); екстерном (з окремих спеціальностей).

Наукова діяльність у системі вищої освіти включає підготовку наукових і науково-педагогічних кадрів. Згідно з порядком, встановленим Кабінетом Міністрів України, спеціалізованими вченими радами присуджуються наукові ступені кандидата і доктора наук. На підставі рішень вчених рад вищих закладів освіти присвоюються вчені звання старшого наукового співробітника, доцента, професора.

Післядипломна освіта (спеціалізація, стажування, клінічна ординатура, підвищення кваліфікації та перепідготовка кадрів) забезпечує одержання нової кваліфікації, спеціальності, професії на основі раніше здобутої у закладі освіти і досвіду практичної роботи, поглиблення професійних знань, умінь за спеціальністю, професією.

До закладів післядипломної освіти належать академії, інститути (центри) підвищення кваліфікації, перепідготовки, вдосконалення, навчально-курсів комбінати; підрозділи вищих закладів освіти (філіали, факультети, відділення та ін.); професійно-технічні заклади освіти; відповідні підрозділи в організаціях та на підприємствах. Слухачі цієї форми освіти можуть вчитися заочною, вечірньою та заочною формами навчання.

Самоосвіта громадян може здійснюватись шляхом відвідування народних університетів, лекторіїв, бібліотек, центрів, клубів, а також за допомогою теле-, радіонавчальних програм тощо.

Фінансуються державні заклади освіти та установи, організації, підприємства освітянської системи за рахунок коштів відповідних бюджетів, галузей економіки, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування.

Держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі, не меншому від 10% від національного доходу. Крім того, передбачаються валютні асигнування на основну діяльність.

Додатковими джерелами фінансування закладів освіти є:

- кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів;
- плата за надання додаткових освітніх послуг;
- кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані закладом освіти на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян;
- доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, устаткування;
- дотації з місцевих бюджетів;
- кредити і позички банків, дивіденди від цінних паперів та доходи від розміщення на депозитних вкладах тимчасово вільних позабюджетних коштів;
- валютні надходження;
- добровільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій, окремих громадян.

Фінансування фундаментальних та пошукових наукових досліджень, наукових програм, проектів державного значення у вищих закладах освіти, науково-дослідних установах освітянської системи здійснюється на конкурсній основі в обсязі, не меншому від 10% державних коштів, що виділяються на утримання вищих закладів освіти [57].

Об'єкти освіти і науки, що фінансуються з бюджету, а також підрозділи, технологічно пов'язані з навчальним та науковим процесом, не підлягають приватизації, перепрофілюванню або використанню не за призначенням.

Організаційно-правова основа діяльності органів управління закладу освіти визначається типовим положенням, а конкретні форми управління - його статутом. Положення про заклади освіти затверджуються Кабінетом Міністрів України, а їх статuti - місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

На сучасному етапі завданнями міських органів є: удосконалення матеріальної бази міських дошкільних дитячих та загальноосвітніх закладів та пошук для цього в умовах дефіциту міського бюджету нових додаткових джерел фінансування; сприяння закладам освіти в розвитку різних форм самостійного господарювання з метою поліпшення їх матеріального становища; створення умов

для поширення варіантності закладів освіти, заснованих на різних формах власності (ліцензування, формування мережі, організаційно-методичне забезпечення тощо); розширення практики підготовки спеціалістів на замовлення місцевих органів влади, підприємств, організацій, комерційних структур; врахування потреб національних меншин міста в здобутті освіти: вжиття заходів щодо переходу до державно-громадського управління закладами освіти. Необхідно запроваджувати режим пільгового оподаткування для організацій і підприємств, які вкладають кошти в розвиток мережі закладів освіти, надають їм шефську допомогу, заснують цільові спеціальні фонди та стипендії для заохочення кращих студентів і викладачів.

Система охорони здоров'я як елемент інфраструктури галузей соціально-культурного призначення міста являє собою мережу лікувально-профілактичних закладів, діяльність яких спрямована на збереження та поліпшення стану здоров'я населення міста, забезпечення високої та тривалої працездатності людини, запобігання хворобам та їх лікування, профілактику захворювань, задоволення потреб населення міста в лікарських засобах та медичному обслуговуванні.

У ст. 49 Конституції України визначено, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування [125]. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.

Охорона здоров'я - один з пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава розробляє політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію, яка покладається на органи державної виконавчої влади.

Особисту відповідальність за неї несе Президент України, який у своїй щорічній доповіді Верховній Раді України передбачає звіт про стан реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я. Президент виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я, через систему органів державної виконавчої влади втілює в життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України.

Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення комплексних і цільових загальнодержавних програм, створює

економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність в галузі охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Міністерства, відомства та інші центральні органи державної виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в галузі охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення галузі, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність у галузі охорони здоров'я.

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я. Крім того, заклади охорони здоров'я створюються підприємствами, установами та організаціями з різними формами власності, а також приватними особами за наявності необхідної матеріально-технічної бази і кваліфікованих фахівців.

Громадяни України отримують лікувально-профілактичну допомогу трьох видів, зокрема:

- первинну (надається переважно за територіальною ознакою сімейними лікарями або іншими лікарями загальної практики);
- вторинну (спеціалізовану) (надається лікарями, які мають відповідну спеціалізацію і можуть забезпечити більш кваліфіковане консультування, діагностику, профілактику і лікування, ніж лікарі загальної практики);
- третинну (високоспеціалізовану) (надається лікарем або групою лікарів, які мають відповідну підготовку у галузі складних для діагностики і лікування захворювань, у разі лікування хвороб, що потребують спеціальних методів діагностики та лікування, а також з метою встановлення діагнозу і проведення лікування захворювань, що рідко трапляються).

До складу міської мережі охорони здоров'я належать поліклініки, лікарні, медичні консультації, амбулаторії, пологові бу-

динки, санітарно-епідемічні станції, різноманітні медичні та діагностичні центри, диспансери, шпиталі, станції швидкої допомоги, спеціалізовані науково-медичні установи, аптеки, фельдшерсько-акушерські пункти тощо.

Мережа охорони здоров'я в місті складається з комунальних закладів (більшість поліклінік, лікарень), загальнодержавних закладів (клініки, науково-дослідні медичні установи та ін.), відомчих медичних об'єктів (амбулаторії, поліклініки, медичні пункти тощо), а також з різноманітних недержавних медичних установ.

Мережа міських комунальних медичних закладів утримується переважно за рахунок міського бюджету. Управління цими закладами здійснюється структурними підрозділами міських органів управління, передусім міським управлінням (відділом) охорони здоров'я. До основних завдань управління належать:

- організація виконання та контроль за додержанням законодавства щодо охорони здоров'я населення;
- здійснення функцій управління закладами охорони здоров'я, що належать до комунальної власності міста, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;
- координація діяльності закладів охорони здоров'я, що не належать до комунальної власності міста;
- організація кваліфікованої медико-санітарної допомоги населенню міста;
- удосконалення медичної допомоги населенню міста, сприяння запровадженню здорового способу життя громадян;
- створення умов для гармонійного розвитку фізичних і духовних сил громадян, підвищення працездатності, довголітнього активного життя, усунення факторів, які шкідливо впливають на стан здоров'я та генетичний апарат людини, вжиття заходів щодо запобігання і зниження захворюваності, інвалідності та смертності у містах;
- забезпечення реалізації прав громадян на охорону здоров'я.

Нині відбуваються зміни в організації стаціонарної допомоги: стаціонарне лікування має застосовуватись лише для тих хворих, які потребують цілодобового догляду (подальше лікування здійснюється у денних стаціонарах при поліклініках), сестринського нагляду тощо. Вартість лікування хворих у денних стаціона-

рах при поліклініках в 5-6, а в стаціонарах вдома - в 15-20 разів дешевше, ніж у цілодобовому стаціонарі. Ці форми надання медичної допомоги вже дістали широкого розвитку в містах. У великих містах відбуваються зміни в структурі ліжкового фонду по кожній спеціальності з урахуванням наявності однопрофільних ліжок лікувальних закладів іншого підпорядкування та необхідності проведення інтенсивної терапії, медичної та соціальної реабілітації, соціального нагляду (геронтологічного, сестринського догляду та ін.).

Особливу увагу слід приділяти найефективнішій організації системи закладів охорони здоров'я, її управлінню; раціональному й ефективному використанню фінансово-матеріальних ресурсів, насамперед для прискорення переважного розвитку і максимального наближення до населення амбулаторно-поліклінічної допомоги; забезпеченню рівномірного задоволення потреб населення міста і всіх районів (у містах з районним поділом) у кваліфікованій та спеціалізованій допомозі; оптимальному використанню кадрових ресурсів; визначенню місця науково-дослідних інститутів у системі охорони здоров'я міст, де вони розміщені; удосконаленню системи зв'язку з відомчими службами; визначенню організаційних, методичних і технологічних заходів щодо реалізації принципу єдиного медичного та інформаційного простору в місті. Структура та функції міського управління охорони здоров'я мають бути змінені. Для цього до його складу слід ввести фахівців із соціальної медицини, організації охорони здоров'я, менеджерів, юристів, економістів та фахівців у галузі інформаційного забезпечення.

Існуючі підходи до реформування фінансування системи охорони здоров'я можна звести до таких трьох напрямів: муніципальне управління охороною здоров'я; централізоване, державне регулювання і фінансування цієї сфери; платна медицина. Вважається, що оптимальний варіант має інтегрувати три зазначені напрями, оскільки саме такий підхід найбільше відповідає структурі цієї галузі, дає змогу врахувати вплив різноспрямованих факторів на діяльність медичних закладів. Одна з найбільш складних проблем - забезпечення багатоканального фінансування, оптимізація пропорцій при формуванні ресурсів між державою, місцевими органами влади, страховою медициною за рахунок оплати послуг самими хворими та ін. Як один з напрямів вирішення цієї

проблеми розглядається медичне страхування. Для його впровадження необхідно розробити державну та відповідні територіальні програми медичного страхування і механізм їх впровадження.

Керуючись гуманістичними принципами і враховуючи складну екологічну ситуацію в місті, яка найбільше впливає на здоров'я дітей, безумовно, все, що стосується відтворення і зміцнення здоров'я дітей, буде безплатним. Про це свідчить і досвід інших країн. Безплатними мають залишатись медичні послуги і для інвалідів, безробітних, а також пенсіонерів, тобто тих, на чії гроші була створена матеріальна база охорони здоров'я, але хто не завжди може оплатити медичні послуги. Таким чином, надання медичних послуг вказаним категоріям населення доцільно зберегти за рахунок бюджетного фінансування. Це стосується і державних програм щодо соціальних хвороб (СНІД, онкозахворювання, інфекційні та паразитарні хвороби тощо), відповідальність за виконання яких покладатиметься на місцеві органи влади.

Міські органи влади мають сприяти розвитку приватної медицини. З цією метою слід провести інвентаризацію площ медичних закладів і невикористані площі пропонувати для надання в оренду під приватні заклади охорони здоров'я. Завдяки цьому з'явиться можливість поліпшити обслуговування соціально незахищених хворих шляхом спрямування на їх потреби коштів від орендної плати тощо.

Таким чином, перспективи охорони здоров'я населення в місті пов'язуються з поліпшенням медичного обслуговування населення за рахунок зміцнення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я та кадрового забезпечення, будівництва нових спеціалізованих закладів, надання первинної лікувально-профілактичної допомоги за територіальною ознакою лікарями загальної практики (сімейні лікарі), упорядкування пільгового забезпечення соціально незахищених верств населення медикаментами шляхом переходу на адресну грошову дотацію, реалізації медичного страхування, розвитку приватної медицини.

Фінансування медичних закладів здійснюється за рахунок Державного бюджету України та бюджетів місцевого самоврядування, фондів медичного страхування, благодійних фондів та інших джерел, не заборонених чинним законодавством.

Розмір асигнувань має відповідати її науково обґрунтованим потребам, але бути не менше від 10% національного доходу [67].

Залежно від фінансових надходжень заклади охорони здоров'я поділяються на такі, що: повністю утримуються за рахунок бюджетних асигнувань; частково утримуються за рахунок бюджетних асигнувань; перебувають на повному госпрозрахунку та самофінансуванні.

Головне завдання міської системи соціального захисту (як і державної системи соціального захисту взагалі) - захист прав кожного мешканця міста щодо реалізації законодавчо визначених соціально-економічних гарантій щодо забезпечення та підтримки певного рівня життя. У Конституції України визначено: "Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом" [125].

Сучасну систему соціального захисту населення в Україні утворюють такі елементи: пенсійне забезпечення, допомога сім'ям з дітьми, житлові субсидії, допомога з безробіття та ін.

Існуюча міська система соціального захисту організаційно являє собою комплекс різноманітних та різновідомчих структур. До структури управління цією системою входять відділи, управління з питань соціального захисту (забезпечення) міської системи управління, а також структурні підрозділи органів державної системи соціального захисту (Міністерство праці та соціальної політики України, Державна служба зайнятості, Пенсійний фонд, Фонд соціального захисту інвалідів, Фонд соціальної адаптації молоді та ін.). Реально діюча міська система соціального захисту об'єднує також різні фонди соціальної допомоги (як державної, так і недержавної форми), фонди соціального страхування та різноманітні громадські установи. Однак основним елементом цієї системи є управління (відділ) соціального захисту, що входить до структури міських виконавчих органів.

Основними завданнями управління відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 34) та Типового положення про його діяльність є розвиток соціального забезпечення з метою задоволення потреб соціально незахищених громадян; створення системи адресної соціальної допомоги і підтримки малозабезпечених громадян і сімей з дітьми, які відповідно до законодавства мають право на її отримання; сприяння працевлаштуван-

ню інвалідів, вжиття заходів щодо їх професійного навчання, забезпечення матеріально-побутового обслуговування інвалідів та пенсіонерів; здійснення контролю за наданням пільг громадянам, які відповідно до законодавства мають право на їх отримання; розширення і зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту населення, розвиток мережі будинків-інтернатів (пансіонатів) для людей похилого віку та інвалідів; підвищення рівня обслуговування громадян, які перебувають у закладах соціального захисту населення; здійснення разом з органами місцевого самоврядування, управліннями і відділами міськвиконкому (держадміністрації) та громадськими організаціями комплексних цільових програм, спрямованих на посилення соціального захисту інвалідів, ветеранів війни та праці, поліпшення обслуговування самотніх непрацездатних громадян, громадян похилого віку, розвиток мережі територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та інвалідів і надомних форм обслуговування, будівництво спеціальних житлових будинків для цієї категорії населення тощо [72].

Актуальними є більш чіткий функціональний розподіл прав й обов'язків між державою та місцевими органами управління із соціального захисту населення, розширення правових можливостей місцевих органів влади щодо соціального захисту громадян, удосконалення соціальних нормативів з урахуванням регіональних особливостей.

Поступове скорочення великої кількості та різноманітності пільг має привести до спрощення та прозорості всієї системи соціального захисту, упорядкування механізму адресності та підвищення його ефективності.

Подальший розвиток системи соціального захисту сприятиме розвитку нових організаційних форм у міській системі соціальної допомоги. Становлення і розвиток, посилення ролі та функцій міських територіальних центрів (з районними відділеннями) із соціального обслуговування самотніх непрацездатних громадян та інших уразливих верств населення - яскравий приклад цього. В умовах обмеженості бюджетних коштів саме поширення соціального обслуговування громадян похилого віку й інвалідів у нестационарних установах - територіальних центрах та відділеннях соціальної допомоги вдома - забезпечує вирішення цього питання.

Система соціального захисту виконує дві основні функції: зменшення негативних наслідків бідності шляхом надання короткотермінової адресної допомоги малозабезпеченим верствам населення та запобігання бідності завдяки створенню умов для участі громадян у соціальному страхуванні в працездатному віці. Зазначимо, що виконується в основному перша функція, для реалізації другої умови ще не створені.

Активна політика зайнятості та поступове впровадження нового механізму оцінки вартості робочої сили створюватиме умови для реалізації нормального механізму самозабезпечення, підвищення купівельної спроможності населення, скорочення соціальних ризиків.

Саме з процесом соціального страхування за напрямками: пенсійного страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; медичного страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття; інші види страхування, передбачені законами України, пов'язаний новий етап соціального захисту населення. Основними джерелами коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування мають стати внески роботодавців та застрахованих осіб.

Нині в місті існує дві форми соціального захисту (за джерелом походження). Перша - надання (згідно з чинним законодавством) з міського бюджету або безпосередньо з державного бюджету допомоги найменш соціально захищеним громадянам у вигляді грошових виплат або різноманітних послуг (безплатного харчування, соціальної реабілітації і ін.). Друга форма - надання допомоги цій категорії громадян різними недержавними структурами, громадськими організаціями. Міські органи влади разом зі стабілізацією фінансового становища міської системи соціального забезпечення мають створювати нормативно-правові й організаційні умови розвитку приватних соціальних фондів, приватного страхування, недержавних пенсійних фондів, інституту соціального партнерства. Як свідчить аналіз, на ринку соціальних послуг доцільне запровадження системи соціального замовлення, тобто комплексу заходів організаційно-правового характеру для реалізації загальнодержавних та місцевих цільових соціальних програм і соціальних

проектів за рахунок бюджетних коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі.

Галузь *культури* в місті представлена широкою мережею культурно-просвітницьких, мистецьких, розважальних закладів, основними функціями яких є підвищення рівня суспільної свідомості, розвиток вільної гармонійної особистості, збереження і примноження культурних надбань, повернення втрачених пам'яток історичного середовища, організація дозвілля населення та ін.

У прийнятих Верховною Радою України в 1992 р. "Основах законодавства України про культуру" [64] визначені правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури, зокрема:

- реалізація суверенних прав України у сфері культури;
- відродження і розвиток культури української нації та культур національних меншин, які проживають на території України;
- забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної та самодіяльної художньої творчості.

Суб'єктами діяльності у галузі культури є:

- професійні творчі працівники та колективи, працівники культури, окремі громадяни;
- державні і приватні заклади, підприємства, організації та установи, що діють у сфері культури;
- творчі спілки, національно-культурні товариства, фонди, асоціації, інші громадські об'єднання, їх підприємства;
- держава в особі її органів влади та управління.

Основні принципи державної політики у галузі культури такі:

- визнання культури як одного із головних чинників самобутності української нації та національних меншин, які проживають на території України;
- утвердження гуманістичних ідей, високих моральних заasad у громадському житті, орієнтація як на національні, так і на загальнолюдські цінності, визнання їх пріоритетності над політичними та класовими інтересами;
- збереження і примноження культурних надбань;
- розвиток культурних зв'язків з українцями, що проживають за кордоном, як основи збереження цілісності української культури;
- гарантування свободи творчої діяльності, невтручання у творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об'єднань;

- рівність прав і можливостей громадян незалежно від соціального стану та національної належності у створенні, використанні та поширенні культурних цінностей;
- доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина;
- забезпечення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня та естетичного виховання громадян;
- заохочення благодійної діяльності у сфері культури підприємств, організацій, громадських об'єднань, релігійних організацій, окремих громадян;
- всебічне міжнародне культурне співробітництво;
- визнання пріоритету міжнародно-правових актів у сфері культури;
- поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури.

Основні повноваження органів виконавчої влади та державного управління полягають ось у чому:

- забезпеченні реалізації політики держави у сфері культури;
- розробці за участю громадських об'єднань державних програм розвитку культури та їх фінансування;
- створенні умов для відродження і розвитку культури української нації, культур національних меншин, які проживають на території України;
- встановленні державних замовлень на випуск літератури, творів мистецтва;
- сприянні розвитку нетрадиційних форм мистецтва;
- вжитті заходів щодо повернення у власність народу України культурних та історичних цінностей, що перебувають за її межами;
- вирішенні у встановленому законодавством порядку питання про надання закладам культури, що відіграють визначну роль у духовному житті народу, статусу національних;
- розробленні і забезпеченні впровадження науково обґрунтованих суспільно необхідних нормативів культурного обслуговування населення різних регіонів України, матеріальних і фінансових норм забезпечення закладів культури;
- забезпеченні підготовки кадрів, створенні необхідної мережі державних закладів освіти, науково-дослідних установ та стимулюванні розвитку наукових досліджень з проблем культури;

- створенні бази з виробництва спеціального устаткування для закладів, підприємств і організацій культури;

- організації та здійсненні культурного співробітництва із зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, сприянні створенню спільних інвестиційних фондів розвитку культури в Україні, а також центрів української культури за кордоном;

- координації діяльності міністерств, відомств, наукових установ, творчих спілок та інших громадських організацій щодо реалізації політики держави у сфері культури.

За формами власності сучасна мережа культурних закладів міста різноманітна. В місті функціонують культурні установи загальнодержавної, міської комунальної власності (комунальної власності районів міста в містах з районним поділом), колективної та приватної власності. Як і в інших галузях соціально-культурного призначення, міські органи управління, зокрема підрозділ системи міського управління, що безпосередньо відповідає за розвиток культури в місті - міське управління (відділ) культури і мистецтв - фінансують, утримують мережу міських комунальних закладів культури та управляють нею. Щодо культурних установ інших форм власності міські органи мають створювати умови для їх функціонування, здійснювати контроль за деякими аспектами їх діяльності.

До складу цієї галузі в містах, особливо у великих, входить низка установ, яким надається статус національних. Майно таких закладів перебуває в загальнодержавній власності, їх фінансування повністю забезпечується за рахунок державного бюджету. Найбільша їх кількість розташована у м. Києві. Серед них: Національна опера України, Національний музей історії України, Державний музей українського образотворчого мистецтва, Державний академічний український драматичний театр ім. Івана Франка та ін.

Розвиток же комунальної мережі закладів культури міста в умовах обмеженості бюджетних коштів утруднений.

Поряд із державно-комунальною мережею в більшості регіонів України, особливо у великих містах, існують і розвиваються у складних господарських умовах сотні недержавних культурно-мистецьких організацій (театрів-студій, музеїв, книговидавництв, аудіовидавничих фірм, продюсерських центрів, дистриб'юторських фірм, мистецьких галерей тощо). Нині вони вже становлять

помітну і важливу частину культурної сфери, а в деяких галузях (наприклад аудіо- та книговидання) навіть переважають державні і комунальні заклади. Однак досі не розроблена дійова державна політика сприяння недержавному сектору в культурі, не створені для нього сприятливі податкові умови. В Україні практично не діють такі поширені в цивілізованому світі ефективні механізми підтримки культурних і мистецьких проєктів, як конкурсне надання грантів, відсутня цілісна законодавча база для неприбуткових культурних організацій.

Розширення самостійності театральних, введення принципів різноманітності творчих колективів, стилів зумовлюють необхідність пошуку та впровадження різноманітних форм організації художнього життя, трансформації традиційних управлінських структур, тобто утвердження їх багатоваріантності. Остання зумовлена переходом на нові умови роботи і має забезпечуватися створенням місцевих фондів розвитку мистецтва, можливістю фінансування мистецьких колективів не тільки державними органами, а й за рахунок коштів недержавних організацій, приватного капіталу. Все це докорінно змінює роль, функції та принципи роботи органів управління у сфері культури в бік координації, експертизи пропозицій, проєктів тощо.

На місцях має бути здійснено перехід від централізованих директивних форм управління культурою до управління умовами культурної діяльності шляхом цільового фінансування, підтримки суспільно важливих художніх програм, окремих новаторських пошуків, діяльності академічних театрів і колективів, які мають відігравати вирішальну роль у розвитку національного мистецтва.

Водночас у складі міської мережі перебуває переважна більшість установ культури, діяльність яких здійснюється переважно на безплатній основі (бібліотеки, школи естетичного виховання). Тому разом зі створенням сприятливих умов для нових форм господарювання міських закладів культури міські органи управління мають визначити напрями утримання та розвитку закладів культури, послуги яких не будуть повністю переведені на комерційну основу.

Фінансування культури здійснюється на нормативній основі за рахунок державного та місцевих бюджетів, а також коштів підприємств, організацій, громадських об'єднань та інших джерел. Держава гарантує необхідні асигнування на розвиток культури

в розмірі не менше 8% від національного доходу. Місцеві органи самоврядування мають право збільшувати видатки на потреби культури понад установлені норми [64].

Додатковим джерелом коштів для потреб міських закладів культури може бути розширення податкових пільг як для самих організацій культури, так і для фізичних та юридичних осіб, які готові вкладати кошти у їх розвиток.

Серед чинників, які впливають на зміцнення здоров'я громадян, досягнення їх високої працездатності та довголіття, чільне місце займають засоби *фізичної культури і спорту*.

Фізична культура - складова загальної культури суспільства, спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості. Вона є важливим засобом підвищення соціальної і трудової активності людей, задоволення їх моральних, естетичних та творчих запитів, життєво важливої потреби у взаємному спілкуванні, розвитку дружніх відносин між народами країн світу.

Спорт являє собою органічну частину фізичної культури, особливу сферу виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності. Соціальна цінність спорту визначається його стимулюючим впливом на поширення фізичної культури серед різних верств населення.

Державна політика у сфері фізичної культури і спорту здійснюється шляхом створення відповідних державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку цієї галузі, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні і комплексної взаємодії державних органів з громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості.

До функцій міських об'єктів галузі фізкультури і спорту належать підвищення рівня фізичної культури населення міста, який характеризується зростанням кількості людей, що займаються спортом, регулювання соціального процесу, пов'язаного зі зміцненням здоров'я населення міста та всебічним розвитком особистості, підвищення соціально-економічної ефективності та якості фізкультурно-масової роботи, продовження творчого

довголіття та подовження тривалості життя, організація дозвілля й активного відпочинку мешканців міста [248].

Мережа галузі складається з численних об'єктів, до складу яких входять стадіони, спортивні майданчики, басейни, спортивні школи та клуби, спеціалізовані спортивні установи й інші спортивні споруди.

Кількісний та якісний розвиток фізкультури і спорту в місті можливий за умови існування відповідно матеріально-технічної бази та кваліфікованих працівників. На сьогодні матеріально-технічна база установ галузі значно погіршилась, житлово-експлуатаційні організації припинили належне утримання спортивних споруд за місцем проживання населення, скорочується мережа дитячих спортивних закладів, не вистачає фахівців, спостерігається зниження уваги з боку профспілок і господарських керівників до фізичного виховання.

На сучасному етапі міська влада - міське управління (відділ) фізичної культури та спорту - мають спрямовувати свою діяльність на виконання заходів щодо реалізації Закону України "Про фізичну культуру і спорт", постанови Кабінету Міністрів України "Про державні тести і нормативи оцінки фізичної підготовленості населення України"; комплексних програм: "Діти України", "Молодь України", "Здоров'я літніх людей", "Фізичне виховання - здоров'я нації" та ін.

Відповідно до вищенаведених документів перед місцевими органами влади постають такі завдання: збереження спортивної інфраструктури міста для масових занять населення, підвищення ефективності діяльності існуючої в місті мережі дитячо-юнацьких спортивних шкіл та її розвитку, підвищення кваліфікації та навчання фізкультурних кадрів, удосконалення системи проведення міських спортивно-масових заходів і навчально-тренувальних зборів, фізичної підготовки молоді допризовного та призовного віку, ефективного використання спортивних споруд, організації й удосконалення роботи за місцем проживання населення.

Одним з основних напрямів діяльності управлінь (відділів) фізкультури і спорту у великих містах є підготовка спортивного резерву до складу збірних команд України та подальший розвиток спорту, орієнтованому на вищі досягнення, який має забезпечуватись за рахунок бюджетного фінансування з активним залученням спонсорських, позабюджетних коштів та інших джерел. Для цього необхідно розширення мережі дитячо-юнацьких спортив-

них шкіл, дитячо-юнацьких шкіл олімпійського резерву, шкіл вищої спортивної майстерності, залучення десятків тисяч дітей до систематичних занять спортом, відбір найбільш талановитих, здібних юнаків і дівчат.

Розвитку спорту сприятиме організація мережі спортивних закладів недержавних форм власності, створення сприятливих умов для комерційної діяльності фізичних та юридичних осіб (як вітчизняних, так і зарубіжних), які вкладають спонсорські кошти і матеріальні засоби в його розвиток у місті.

Вирішуватися зазначені завдання, як і в інших галузях соціально-культурного призначення, мають при дотриманні оптимального співвідношення між розвитком недержавних та приватних спортивних закладів і збереженням на певному рівні міської мережі спортивних установ, які функціонують в основному на некомерційній основі. Визначення оптимального рівня цього співвідношення з урахуванням потреб різних категорій населення є функцією міських органів управління.

Оскільки згідно з Конституцією України всі громадяни мають право на заняття фізичною культурою і спортом, місцеві органи влади зобов'язані сприяти в цьому всім мешканцям міста незалежно від соціального походження, економічного становища і прибутків, віку або етнічної належності. Це здійснюватиметься переважно шляхом:

- усунення психологічних, соціальних, економічних і фізичних перешкод, які заважають багатьом мешканцям міста брати участь у спортивних заходах;

- розробки політики розвитку спорту і програм спортивних тренувань для допомоги тим, у кого є особливі потреби, із залученням таких груп, як молодь, жінки, люди похилого віку, інваліди до участі у спортивних заходах;

- створення мережі основних міських і районних спортивних споруд;

- створення спортивних майданчиків на житлових масивах;

- надання можливості займатися традиційними і сучасними видами спорту в спортивних закладах;

- спорудження відкритих ділянок, ігрових майданчиків, водних басейнів і велосипедних доріжок з метою розвитку і стимулювання активного відпочинку тощо [125].

У перспективі основною метою фізичного виховання населення міста має стати формування громадської свідомості, що фізична

культура необхідна людині не менше, ніж духовна. Для цього потрібні не стільки капітальні вкладення, скільки систематична агітація, пропаганда, виховна робота, ідеологія здорового способу життя.

Фінансове забезпечення фізичної культури і спорту здійснюється за рахунок державного бюджету, бюджетів місцевого самоврядування і передбачається в них окремою статтею [68].

Туризм - це економічна діяльність юридичних та фізичних осіб, яка передбачає створення, пропозицію і реалізацію товарів та туристичних послуг.

Туризм не тільки охоплює більшість галузей економіки, в тому числі промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт, страхування, зв'язок, торгівлю, ресторанне господарство, житлово-комунальне господарство, сферу побутових послуг, культуру, мистецтво, спорт тощо, а й стимулює їх розвиток [69]. Тому доходи понад 40 окремих галузей і підгалузей економіки безпосередньо залежать від туристичної діяльності.

Туризм поділяється на такі основні види:

- внутрішній, що включає подорожі в межах України осіб, які постійно мешкають у країні;
- зарубіжний (візний), що передбачає подорожі осіб, які постійно мешкають в Україні, до іншої країни;
- іноземний (в'їзний), що включає подорожі в межах України осіб, які постійно не проживають в ній;
- екскурсійна діяльність - соціально-економічна діяльність з формування, просування та реалізації туристичного продукту, що не передбачає послуги з розміщення протягом періоду, що не перевищує 24 год.

Сучасна матеріально-технічна база туристичної інфраструктури включає:

- лікувально-оздоровчі заклади (санаторії, санаторії-профілакторії, будинки відпочинку, дитячі оздоровчі табори);
- туристично-екскурсійні заклади (туристичні готелі, бюро подорожей та екскурсій, туристичні бази, автобази, підприємства, дитячі туристичні установи);
- заклади відпочинку (будинки та бази відпочинку, дитячі табори відпочинку, будинки рибалок та мисливців);
- транспортну систему (залізничний, автомобільний, повітряний, річковий, електричний, гужовий транспорт);
- ресторанне господарство (кафе, їдальні, ресторани, бари);

- торгівлю (магазини, палатки, кіоски);
- систему зв'язку (телефони, пошта, телетайп, радіо, телебачення, Інтернет);
- побутове обслуговування (будинки побуту, комплексні приймальні пункти, банно-пральні комбінати, хімчистки);
- культурні заклади (клуби, бібліотеки, дискотеки, кінотеатри, театри, філармонії, музеї);
- мисливсько-рибальські угіддя (держлісгоспи, водно-болотні угіддя, річки, озера, ставки) [69].

Екскурсія відіграє важливу роль у туризмі. Вона є джерелом нової інформації, нових вражень і відчуттів, формою організації дозвілля та пропаганди збереження навколишнього природного середовища, формування інтересів людини до культурної та природної спадщини. Тематика і види екскурсій, які можуть проводитися, дуже різноманітна. Адже в містах відбувалися видатні історичні події, жили відомі діячі громадського і культурного життя, будувалися визначні споруди. До найпоширеніших видів екскурсійної діяльності належать краєзнавчі, які охоплюють природу, історію, етнографію, архітектуру місцевості, життєпис видатних осіб, які народилися або жили тут, тощо.

Основою для підготовки екскурсій можуть стати матеріали краєзнавчих і меморіальних музеїв: як державних, так і тих, що працюють на громадських засадах (у школах або при клубах). Саме працівники та активісти таких осередків організують та проводять пошукову, методичну та екскурсійну роботу.

До основних галузей соціально-побутового призначення соціальної інфраструктури міста належать: житлове господарство; комунальне господарство; торгівля; ресторанне господарство; побутове обслуговування населення; міський транспорт, міський зв'язок.

Згідно з діючим класифікатором галузей економіки України до складу житлово-комунального господарства входять 14 підгалузей.

Житлове господарство - підгалузь, функціональне призначення якої полягає в обслуговуванні житлового фонду населеного пункту, наданні різноманітних комунальних послуг та виконанні робіт безпосередньо в житлових будинках та на прибудинкових територіях, здійсненні ремонтно-будівельних, спеціалізованих та монтажних-налагоджувальних робіт у житловому та нежитловому фонді, належній експлуатації нежитлових будинків, утриманні

маневреного житлового фонду, проведенні єдиної технічної політики в житловому господарстві з питань теплофікації, диспетчеризації, модернізації, оснащення їх інженерним устаткуванням.

Житлове господарство - одна з капіталомістких галузей соціальної інфраструктури (обсяг капіталовкладень становить 75-80% від загального) [18].

Нині в Україні існують такі види норм житлової площі з розрахунку на одного мешканця: санітарна, соціальна та розрахункова. До житлової площі не входить площа допоміжних приміщень (коридори, кухня, ванна, туалет, вбиральня тощо).

Санітарна норма (9 м² на одну особу) - розмір, з урахуванням якого конкретній сім'ї виділяють житлову площу. *Соціальна норма* (13,65 м²) - розмір житлової площі, який згідно з медичними рекомендаціями дає змогу забезпечити життєдіяльність. *Розрахункова норма* (5-7 м²) - розмір житлової площі, який застосовується при обчисленні потреби в житлі та використовується для формування черги на отримання житла.

Водопровідно-каналізаційна підгалузь здійснює водопостачання та водовідведення в населеному пункті, забезпечує функціонування артезіанських свердловин, каналізаційного господарства, яке представлено складним комплексом інженерних споруд, каналізаційних мереж, колекторів, насосних станцій, систем повного та біологічного очищення стічних вод тощо, а також виконує ремонтно-будівельні роботи на об'єктах водопровідно-каналізаційного господарства та роботи з перекладення, будівництва водопровідних та каналізаційних мереж.

Теплопостачання - підгалузь, об'єкти якої надають послуги централізованого теплопостачання, забезпечують на території населеного пункту функціонування мережі теплопостачання. До їх складу входять централізовані (ТЕЦ) та локальні котельні, інші джерела теплопостачання, а також відомчі об'єкти (бойлерні, водогрійні котли тощо).

Електропостачання забезпечується в населених пунктах, як правило, спеціальним галузевим структурним підрозділом (об'єднанням, управлінням тощо), яке виробляє і розподіляє електричну енергію (або тільки розподіляє), а також лініями електропередач, мережею підстанцій різної потужності, які забезпечують споживання електроенергії як населенням, так і підприємствами.

Газопостачання - підгалузь, підприємства якої забезпечують функціонування міського газового господарства, здійснюють газифікацію та газопостачання на території населеного пункту, контролюють його потреби та споживання, виконують будівельно-монтажні та ремонтні роботи у галузі газозабезпечення. Система газового господарства, як правило, являє собою складний комплекс споруд, що складається з газових мереж високого, середнього та низького тиску, газорозподільних станцій, пунктів і установок.

Шляхове господарство - підгалузь, головні функції підприємств якої - виконання комплексу робіт з утримання, нагляду та ремонту шляхів, мостів та дорожньо-транспортних споруд (шляхопроводів, підземних переходів, підземної каналізації, громадських туалетів тощо), а також утримання техніки для прибирання вулиць та майданів.

Зелене господарство - одна з важливих складових архітектурно-просторової організації та системи оздоровлення навколишнього природного середовища населеного пункту. Як підгалузь житлово-комунального господарства зелене господарство залежить від географічного положення населеного пункту, його природно-кліматичних умов.

Благоустрій та санітарне очищення - підгалузь, підприємства якої виконують різноманітні функції щодо забезпечення благоустрою та чистоти населеного пункту, прибирання вулиць, організації підгалузі контролюють утримання будівель і споруд усіх форм власності, а також вживають заходів щодо санітарного очищення території, приймання та перевезення на утилізацію та знешкодження побутових, промислових, будівельних відходів, утримують звалища та полігони утилізації відходів та ведуть догляд за ними.

Зовнішнє освітлення. Підприємства даної підгалузі забезпечують функціонування мереж зовнішнього освітлення населеного пункту, встановлюють та утримують світлоточки, в тому числі архітектурно-декоративного призначення, основні та повторні шафи керування мережами, проводять диспетчеризацію, керування освітленням та здійснюють будівельно-ремонтні роботи в мережі освітлення.

Система протизсувних заходів визначається природними умовами, рельєфом та геологічною структурою його території, метеорологічними умовами, антропогенними чинниками й, відповідно, наявністю та площею територій, які визначаються як зсувонебезпечні.

Залежно від цього на рівні населених пунктів функціонує мережа протизсувних гідротехнічних споруд, експлуатаційну діяльність яких забезпечує, як правило, спеціалізоване управління або структурна ланка управління житлово-комунального господарства.

Ритуальне обслуговування - підгалузь, що складається з мережі підприємств та установ, які надають населенню населеного пункту ритуальні послуги. До їх складу входять: спеціалізовані підприємства ритуального обслуговування, крематорії, цвинтарі, спеціалізовані РБУ, автотранспортні підприємства.

У цілому підприємства і організації житлово-комунального господарства пропонують понад 40 видів послуг.

Комунальне обслуговування - підгалузь, особливістю якої є те, що комунальна послуга може бути особистою, виробничою, суспільною. Перший вид послуг має споживчий характер і оплачується населенням (послуги житлового господарства), другий надається як населенню, так і виробничим підприємствам й організаціям, і, відповідно, оплачується як населенням, так і підприємствами (юридичними особами). Суспільні послуги комунальними підприємствами надаються для створення сприятливих умов проживання в населеному пункті та роботи підприємств, організацій і установ.

Ураховуючи специфіку та велику різноманітність комунальних підприємств і організацій, залежно від того, які саме послуги вони надають, їх можна (певною мірою умовно) поділити на дві групи:

- комунальні підприємства й організації, що виробляють матеріальну продукцію: цехи, заводи, майстерні тощо. Кількість таких підприємств у житлово-комунальному господарстві кожного окремого населеного пункту зумовлена його конкретними потребами (водопровідні станції, електростанції, організації газового господарства, котельні, підприємства з виробництва ритуальних виробів, окремі підприємства зеленого господарства тощо);

- комунальні підприємства, які надають послуги або виконують певні роботи: пасажирський транспорт, готелі, підприємства санітарного очищення та ін.

Торгівля як елемент міської соціальної інфраструктури міста - це мережа роздрібної та оптової торгівлі в місті. До її складу належать магазини, павільйони, кіоски, ринки та інші торговельні заклади, які задовольняють потреби населення міста у продоволь-

чих та непродовольчих товарах, а також виконують необхідні види робіт з доведення товарів до споживачів, організації їх продажу.

Торгівля, крім безпосереднього впливу на умови проживання населення міста, є одним з головних факторів формування споживчого ринку міста, підрозділ, який забезпечує зв'язок виробництва товарів у місті з їх споживанням. Тому стан та рівень розвитку міської торгівлі має дуже велике значення для соціально-економічного розвитку міста взагалі.

Ресторанне господарство як підрозділ соціальної інфраструктури міста - це загальнодоступна мережа, яка складається з їдалень, кафе, барів, ресторанів та інших закладів. Діяльність їх спрямована на задоволення потреб населення у харчуванні, в різноманітних продуктах харчування, а також на раціональне використання вільного часу людини.

Міський споживчий ринок на сучасному етапі, як і споживчий ринок країни в цілому, характеризується нестабільністю, зростанням цін, досить обмеженим платоспроможним попитом населення. До того ж на стан міського споживчого ринку впливає радикальне реформування міської торгівлі та громадського харчування. Нині більша частина об'єктів торгівлі та ресторанного господарства вже приватизована. Відповідно відбуваються істотні зміни у структурі товарообігу за формами власності - значно зменшилась частка державної торгівлі та збільшились частки торгівлі колективної та приватної форм власності.

В умовах реформування система управління зазначеними галузями з боку міських органів влади зазнає радикальних змін. З одного боку, звужується діапазон оперативного управління ними, обсяг безпосереднього контролю за їх діяльністю, а з другого - існує потреба в новому змісті та важелях управління, за допомогою яких міські органи влади реально впливали б на поліпшення торговельного обслуговування населення, сприяли зниженню соціального напруження в місті.

До основних завдань міських органів влади (управління з питань торгівлі) належать:

- реалізація державної політики, спрямованої на розвиток роздрібної, оптової та торговельно-виробничої сфери на основі використання ринкових механізмів;

- упровадження затверджених в установленому порядку правил торговельної діяльності, забезпечення контролю за їх дотри-

манням, вжиття заходів щодо вдосконалення торговельного обслуговування населення;

- установа за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на території міста підприємств (організацій) сфери обслуговування незалежно від форм власності;

- здійснення у межах своєї компетенції і встановлених законодавством вимог організації контролю за якістю обслуговування населення торговельними підприємствами незалежно від форм власності і застосування відповідних санкцій до порушників;

- координація роботи всіх суб'єктів, пов'язаної з розвитком торговельної інфраструктури, регулюванням ринку товарів, сприяння насиченню міського споживчого ринку;

- постійний контроль за рівнем обслуговування пільгових категорій населення та стимулювання підвищення цього рівня шляхом надання пільг з оренди приміщень, місцевих податків;

- впорядкування роботи міських ринків, насамперед непродуктивних, запобігання торгівлі в невстановлених місцях, організація нових ринків (по можливості в місцях, де вже функціонують стихійні ринки);

- захист прав споживачів, а також інші заходи.

На сучасному етапі необхідне впровадження такої системи управління цими підрозділами соціальної інфраструктури міста, щоб об'єктами управління були не суб'єкти діяльності, а процеси, які відбуваються на споживчому ринку.

Побутове обслуговування населення як підрозділ соціальної інфраструктури міста - це міська мережа різноманітних організацій та підприємств, що надають населенню послуги господарського і побутового характеру і тим самим поліпшують побутові умови населення, сприяють збільшенню обсягу його вільного часу, особливо жінок. Ця мережа складається з будинків побуту, ательє, майстерень, салонів та інших сервісних установ.

На рівні міста зазначений підрозділ має найбільш різноманітну структуру організацій з урахуванням видів послуг, що надаються.

Сучасне побутове обслуговування в місті являє собою комплекс виробничих та невиробничих видів. Підгалузі побутового обслуговування населення відрізняються одна від одної за розміром та характером підприємств, що входять до її складу, рівнем розвитку матеріальної бази.

На сучасному етапі, як і в торгівлі та ресторанному господарстві, в побутовому обслуговуванні відбуваються процеси реформування. Відповідно до цього змінилась структура підприємств побутового обслуговування за формами власності (зменшилася частка державних підприємств, установ, організацій). Ці процеси стимулюють розвиток сфери надання послуг населенню, сприяють поширенню, урізноманітненню видів послуг. Нині широкий вибір послуг пропонується у місті численними підприємствами, фірмами, приватними особами. Швидка зміна попиту на побутові послуги зумовлює необхідність створення гнучкого економічного і правового середовища для функціонування підприємств служби побуту, що виключає можливість жорсткої регламентації їх діяльності і дає змогу вчасно реагувати на запити замовників.

Управління побутовим обслуговуванням на рівні міста за цих умов має ґрунтуватись на тих самих принципах, що й управління торгівлею та ресторанним господарством. Міські органи управління мають сприяти радикальній перебудові всіх ланок сервісного обслуговування населення, але за умови впровадження відповідних важелів з метою подолання стихійності розвитку процесів у сфері послуг, збереження на певному обов'язковому рівні надання послуг пільговим категоріям населення.

Саме для збереження певного рівня обслуговування населення під час проведення приватизації підприємств побутового обслуговування вважається доцільним залишити в комунальній власності міста певну мережу побутових підприємств (кількість яких, як правило, становить 10-15%, а також встановлювати для окремих підприємств побутового обслуговування строки, протягом яких приватизоване підприємство не може змінювати профіль діяльності та зменшувати обсяг виробництва.

Важливе місце в роботі міської влади займає питання побутового обслуговування пільгових категорій населення міста. Незважаючи на те, що чинним законодавством не передбачено пільгове побутове обслуговування, на сьогодні підприємства побуту міста на підставі відповідних угод здійснюють пільгове та безкоштовне обслуговування соціально необхідними видами послуг малозабезпечені верстви населення. Міські органи управління практикують тимчасову фінансову допомогу на пільгових умовах підприємствам, що надають такі види послуг; розробляють та поступово впроваджують систему режиму сприяння діяльності підприємств побуту, що здійсню-

ють пільгове обслуговування населення (пільги з орендної плати, звільнення від сплати коштів за право оренди та від внесення коштів на соціально-економічний розвиток міста (району) тощо).

Міський транспорт - елемент соціальної інфраструктури міста, який надає транспортні послуги населенню. У неї входять такі види транспорту: трамвай, тролейбус, автобус, легковий автотранспорт (у частині обслуговування населення), а також метрополітен (у великих містах - Києві, Харкові, Дніпропетровську). Рівень розвитку цього підрозділу соціальної інфраструктури залежить від категорії міста. Так, у великому місті, для якого характерні дисбаланс розміщення житла та робочих місць, збільшення кількості зустрічних транспортних потоків, потрібен вищий рівень розвитку даного підрозділу соціальної інфраструктури [18].

На міському рівні управління транспортом здійснюється як безпосередньо (транспортні засоби перебувають у міській комунальній власності та підпорядковані міському трамвайно-тролейбусному управлінню або іншому спеціальному підрозділу міської системи управління трамвай - тролейбус та організації з їх експлуатації та обслуговування), так і опосередковано (контролюються або узгоджуються лише деякі питання розвитку автотранспорту як підгалузі міського транспорту, метрополітену, який належить до загальнодержавної власності).

Проблеми розвитку міського транспорту зумовлені тим, що рівень транспортного обслуговування населення міст України не задовольняє потреби населення, рухомий склад міського пасажирського транспорту фізично і морально застарів, уповільнився процес його оновлення, розподіл обсягів перевезень за видами транспорту нераціональний, стан дорожньо-транспортних магістралей міст не відповідає сучасним вимогам; темпи зростання метрополітену, роль якого підвищується, низькі.

Забезпечення стабільної роботи міського пасажирського транспорту - важливий напрям вирішення проблем життєдіяльності міста.

Актуальною проблемою для міста є швидке зростання автомобільного парку.

Високі темпи автомобілізації населення і відставання від них темпів будівництва та реконструкції вулично-дорожньої мережі за останні 20 років примусили практично всі столиці західноєвропейських держав більш уважно ставитися до розвитку громадського

транспорту і обмежувати використання індивідуальних автомобілів для повсякденних поїздок у місті. За рубежом застосовуються гнучкі системи взаємодоповнюючого використання індивідуального і громадського транспорту, важливою умовою успішного функціонування яких є облаштування міських стоянок для власних автомобілів у зовнішній і серединній частині міст. У серединній частині міста рух власних автомобілів обмежується, в центральній - суворо регламентується.

У містах України, особливо у великих, потребує вирішення проблема експлуатації платних стоянок. У разі належної організації цього процесу місто могло б отримати значні доходи. Крім того, стрімка автомобілізація в містах України породжує, принаймні, дві проблеми, вирішення яких виявляється надзвичайно складним.

Перша проблема - територія. У сучасних великих містах транспорт займає близько 20% від міської території. З розвитком автомобілізації потреба в територіях для гаражів, автостоянок, облаштуванні доріг і розв'язок руху на різних рівнях невдовзі зросте майже вдвічі. Для автостоянок у великих містах України потрібно все більше місця, вони витісняють зелені насадження, місця масового відпочинку і навіть житлову забудову. Зекономити площу можна тільки шляхом підвищення "поверховості" автостоянок і гаражів (однак при цьому вартість будівництва одного машиномісця збільшується більш ніж у 4 рази).

Друга проблема - навколишнє середовище. Сучасна вулиця за станом повітряного басейну може "конкурувати" з екологічно небезпечними промисловими підприємствами. Питання охорони середовища від шкідливого впливу транспорту може бути значною мірою вирішене шляхом раціональної планувальної організації території.

Більш екологічно чистим порівняно з іншими видами є електротранспорт, розгалужена мережа якого діє в значній частині міст.

Проте за останні роки основні складові електротранспорту (рухомий склад, колійне та енергетичне господарство, спеціальна техніка тощо) практично не оновлювались і нині перебувають у незадовільному технічному стані. За минулі п'ять років він зменшився більш ніж на третину і продовжує скорочуватися, значна частина трамваїв та тролейбусів повністю відпрацювали нормативний ресурс і потребує заміни або капітально-відновлювального ремонту.

Складним є економічне та фінансове становище метрополітену. Як свідчить світовий досвід метробудування у великих містах, що займають значні території, оптимальні темпи і нормальні умови перевезень можливі у разі довжини ліній у середньому 30 км на 1 млн жителів. Програма розвитку метрополітену передбачає широкомасштабну розбудову ліній і будівництво станцій, що вимагатиме значних капіталовкладень. Найбільші пасажиропотоки у час "пік" зараз у місті утворюються, як правило, в напрямках майбутніх ліній метрополітену, більша частина маршрутів наземного пасажирського транспорту зосереджена саме на цих трасах.

Міський пасажирський транспорт є дотаційним. В умовах обмеженості бюджету міста для підтримки діяльності транспортних підприємств, забезпечення функціонування транспортної системи міста необхідно: визначити фінансові критичні "точки" у системі пасажирського транспорту, ширше використовувати оренду територій, виробничих, складських й адміністративних приміщень депо, АТП, служб та інших підрозділів, провести маркетингові дослідження з метою виявлення більш вигідних замовників на рекламу, розширення рекламоносіїв (на будівлях, рухомому складі, зупинках, станціях метрополітену тощо) і аналіз пасажиропотоків та наявних транспортних засобів для оптимізації розподілу наявних автобусів, тролейбусів, автобусів на найбільш завантажених маршрутах, а також можливостей упровадження лізингу транспортних засобів, а в подальшому - створення комунальної транспортної лізингової компанії в місті, що дало б змогу акумулювати кошти для придбання нових транспортних засобів, комплектуючих, забезпечення поточного і капітального ремонтів.

Попередній аналіз співіснування транспортних підприємств різних форм власності свідчить, що саме завдяки недержавним транспортним підприємствам вдалося певною мірою стабілізувати ситуацію, пов'язану з перевезенням пасажирів, знизити напруженість на тих маршрутах, де підприємства державної форми власності через фінансові, ресурсні й інші проблеми не забезпечують якісне перевезення пасажирів, особливо в години "пік". Тому доцільно ширше залучати недержавні транспортні підприємства до перевезення пасажирів. При цьому ліцензії на такі перевезення пасажирів потрібно видавати на конкурсних засадах шляхом проведення тендерів, аукціонів тощо.

Міський зв'язок - це галузь соціальної інфраструктури міста, яка надає населенню різноманітні комунікаційні послуги. До його складу входять (у частині обслуговування населення) відділення зв'язку, телефонні станції та телефонна мережа, телеграф та ін.

Вихід господарства міст України з кризового стану, вирішення завдань соціально-культурного розвитку вимагають суттєвого покращання роботи засобів зв'язку. Необхідні розширення всіх засобів зв'язку, поліпшення якості міської телефонної мережі, реконструкція й удосконалення міжміського телефонного і телеграфного зв'язку, радіотрансляційної мережі, поштового зв'язку.

Міські органи влади в межах своїх повноважень відповідають практично за всі сфери життєдіяльності людини. Тому вони мають постійно дбати про вдосконалення соціальної інфраструктури міста, покращання умов життєдіяльності населення. Отже, для підвищення рівня життя населення необхідне вдосконалення управління всіма підрозділами соціального комплексу.

7.3. Програмно-цільовий метод управління соціальною інфраструктурою міста

Управління розвитком міста в сучасних умовах вимагає застосування органами місцевого самоврядування програмно-цільового методу. Такі форми управління останнім часом набули значного розвитку в провідних країнах світу.

Програмно-цільовий метод в умовах формування ринкових відносин має важливе значення для комплексної реалізації невідкладних завдань, які передбачають максимально ефективне використання коштів на місцевому рівні. Кожна програма має бути адресною, містити завдання конкретним виконавцям і мати детально відпрацьовану систему управління. Фінансуються такі програми за рахунок центрального та місцевого бюджетів [248].

Програмно-цільовий підхід як методологічний принцип соціально-економічного планування розкривається в таких основних поняттях: проблема - мета - цілереалізуючий комплекс - система заходів - цільовий розподіл ресурсів [187, с. 9].

Специфіка і переваги програмного підходу в плануванні виражаються в тому, що об'єкт планування тут не ототожнюється з яким-небудь визначеним елементом організаційної структури керування народним господарством. Цей підхід міжгалузевий,

позавідомчий, а тому дає змогу при підготовці планових рішень врахувати такі важливі взаємозв'язки, які в разі галузевого підходу не враховуються або можуть бути враховані лише частково.

Класифікація міських соціальних програм здійснюється за їх статусом, функціональною спрямованістю та термінами реалізації. До найбільш актуальних соціальних завдань місцевого рівня належать: адресна допомога громадянам з низьким рівнем доходів, які перебувають за межею бідності, поліпшення здоров'я населення, збереження досягнутого рівня і освіти молоді, підтримка культурного потенціалу тощо.

Необхідною умовою застосування програмно-цільового підходу є виявлення та обґрунтування найважливіших комплексних проблем соціально-економічного розвитку, які відіграють важливу (пріоритетну) роль у місті. Ці проблеми, як правило, мають міжгалузевий (міжвідомчий) і міжрегіональний характер. Вони не можуть бути вирішені тільки в рамках галузевих чи територіальних планів (програм), тобто при виявленні проблем слід враховувати таку важливу вимогу програмного підходу, як переважання соціально-економічних критеріїв під час вибору напрямів розвитку та побудови системи показників і завдань програми.

Визначення конкретних цілей, що деталізують структуру певних проблем, характеризує очікувані кінцеві результати у відповідній галузі розвитку. Цим програмний підхід конкретизує і реалізує таку важливу рису соціально-економічного планування, як цільова орієнтація програми, а також практику виділення провідних ланок програми, що передбачає:

- визначення елементів економіки (галузей, видів виробництва або послуг, економічних районів, проектних організацій та органів управління), функціонування і розвиток яких необхідні для досягнення певних цілей і вирішення обраної економічної проблеми. Ці елементи стають об'єктами планування при формуванні програми, їх чітке визначення дає змогу реалізувати такий принцип планування, як чітка адресність планових завдань та орієнтирів;

- розробку системи заходів (програмне планування), спрямованих на реалізацію поставлених цілей, що охоплюють вирішення проблеми комплексно;

- забезпечення заходів ресурсами, тобто цільовий розподіл ресурсів для реалізації визначених функцій.

Застосування програмно-цільового методу передбачає, насамперед, постановку проблеми та виявлення об'єктів програмно-цільового управління.

Під формулюванням проблеми розуміють опис проблемної ситуації, тобто її операційне визначення (опис), що містить:

- повний перелік не задоволених через наявність проблеми потреб функціонального характеру із зазначенням бажаних рівнів їх реалізації (функціональних цілей);

- перелік потенційних цілереалізуючих систем, а також схему взаємозв'язків цілей і систем з оцінками ефективності реалізації цілей різними системами.

У разі потреби вибору з кількох альтернативних варіантів вирішення проблеми одного, що відрізняються як повнотою охоплення проблемної ситуації, так і витратними характеристиками, допоміжними орієнтирами можуть слугувати цільові умовні оцінки соціально-економічної ефективності проектів програми. Нехай b_{ij} - експертно оцінюваний "внесок" j -го варіанта в досягненні i -ї мети з цільового комплексу довгострокового плану ($b_{ij} \in [0,1]$), a_i , - оцінка значущості реалізації її мети. Тоді непрямим вираженням ефекту реалізації i -го варіанта можна вважати величину

$$d_j = \sum_i a_i b_{ij}.$$

Якщо позначити розрахункові витрати на здійснення j -го варіанта програми X_j , то можливе порівняння таких варіантів за питомими (на одиницю "ефекту") витратами $\bar{x} = X_j / d_j$. Очевидно, що кращим виявиться варіант із мінімальним значенням X_j .

Мабуть, доцільно розробляти програми лише для розв'язання найбільш гострих проблем, коли в суспільстві немає можливості чекати, поки система вийде на необхідний рівень виробництва, працюючи в природному, звичному режимі.

Всі документи, які називаються програмами, можна розподілити на два типи й умовно назвати плановими та управлінськими. Перші є спеціальним методом планування, а другі - методом скоординованого управління.

Використання терміна "програма" для позначення спеціального методу планування пов'язано з низкою причин. Наявна система планування й управління розглядає свій об'єкт - економіку - в

двох основних аспектах: галузевому й територіальному. Цей принцип виражається в побудові організаційної структури управління економікою: саме так представлена вся економічна інформація, що пов'язана переважно з описом ресурсів суспільства. Разом з тим цілі плану, які віддзеркалюють цілі реальних соціально-економічних об'єктів (працівників, підприємств, регіонів та ін.), сформульовані з урахуванням потреб цих об'єктів і виражені або кількісно (цільовими нормативами), або у вигляді якісних цільових вимог. При цьому можлива розбіжність номенклатури цільових нормативів і номенклатури галузевих продуктів. Таким чином, у системі планування виникає необхідність побудови спеціальних функціональних блоків, що здійснювали б "переклад" комплексних проблем з "мови потреб" на економічну "мову" галузевих продуктів і видів діяльності. У цьому разі планова програма була б координаційним планом, у якому показано, як пов'язати між собою діяльність численних об'єктів, що мають різну відомчу підпорядкованість, але пов'язані єдиною метою, яка сформульована в назві програми. Тут зіставлялися б витрати й ефекти від намічених програмних заходів (у тому числі й соціальних). Відповідно планова програма являє собою взаємозалежну сукупність формальних і неформальних моделей, що відображають процес перетворення різних ресурсів у комплексний "цільовий продукт", необхідний для вирішення деякої проблеми. У зв'язку з відомою дискусією про співвідношення плану й програми зазначимо, що планова програма - це, безумовно, план, але специфічний, пов'язаний з вирішенням конкретної комплексної проблеми.

Практично всі сучасні розробки методології соціально-економічного планування виходять із положення, що підвищення наукової обґрунтованості цільових настанов програми вимагає виділення особливої стадії робіт, на якій формуються цілі розвитку й визначаються принципи економічної політики, спрямованої на їх досягнення. Логічно цей етап передбачатиме прогнозно-аналітичні розрахунки. Його змістом є формування концепції соціально-економічного розвитку, що відображає сукупність соціально-економічних проблем, які необхідно вирішити, та основні напрями діяльності відповідно до цілей.

Особливого значення ця стадія набуває при розробці довгострокової програми. З огляду на стратегічний характер обґрунтування такої концепції це є найважливішою частиною робіт над довгостроковою програмою. Соціально-економічна концепція на

тривалу перспективу великою мірою визначає і завдання середньо-строчкових планів, забезпечує їх логічну наступність, більш чітку цільову орієнтацію.

Розробка довгострокових комплексних програм - складний процес, що передбачає багато операцій прогнозно-аналітичного й проектного характеру, велику кількість техніко-економічних розрахунків.

Водночас можна виділити деякі типові риси структури комплексних програм. Ці програми будуються на основі вихідного завдання, яке сформульоване в результаті аналізу стану досліджуваної проблеми та попередніх прогнозів їх можливого вирішення.

Схема програми включає такі основні елементи (блоки):

- *цільовий*, де фіксуються головна мета й підцілі програми, доцільна послідовність їх реалізації;

- *структурний*, розробка якого дає змогу визначити набір і контури цілереалізуючих систем, тобто об'єктів народного господарства та їх елементів, що об'єднуються за ознакою цільового призначення, розвиток і функціонування яких забезпечує вирішення проблеми;

- *техніко-економічне обґрунтування*, що містить набір заходів, які розроблені для здійснення в кожній із цілереалізуючих систем;

- *ресурсний*, що характеризує обсяг і структуру ресурсів, які розподіляються та необхідні для здійснення визначених заходів;

- *організаційний*, у якому щодо всіх елементів (блоків) програми передбачаються відповідальні за виконання заходів, джерела й терміни виділення ресурсів, а також терміни здійснення заходів.

У деяких випадках передбачаються особливі заходи щодо економічного стимулювання учасників реалізації програми (ціни, тарифи та ін.).

У кінцевому підсумку, розробка програми зводиться до визначення переліку та змісту заходів щодо її здійснення, їх взаємного узгодження за термінами, розподілом ресурсів. Ці заходи охоплюють, як правило, не тільки безпосередньо сферу вирішення завдань програми, а й суміжні, пов'язані з нею сфери. Перелік таких заходів є специфічним для кожної програми.

Підсумовуючи викладене, сформулюємо загальні критерії вибору проблем для програмної розробки:

- визначальний, пріоритетний характер проблем, які необхідно невідкладно вирішувати;

- необхідність вжиття спеціальних заходів, концентрації зусиль або ресурсів для розв'язання проблем;

- міжгалузевий (міжвідомчий) або міжрегіональний характер проблем, вирішити які можна лише за умови узгодженої діяльності багатьох галузей, міністерств і відомств, органів місцевої влади, включаючи їх різні структурні підрозділи;

- чітка окресленість програмної проблеми.

З точки зору соціально-економічного планування видається доцільним розрізняти кілька рівнів проблем як об'єктів програм, зокрема:

- великомасштабні комплексні проблеми (до них можна зарахувати, наприклад, комплексну програму науково-технічного прогресу, програму вирішення найважливіших соціальних проблем, генеральну схему розміщення продуктивних сил країни, комплексну програму економічної інтеграції або комплексну програму вдосконалення управління);

- більш чітко окреслені завдання перспективного розвитку на 5-10 років (у певний час вони являють собою головні ланки в реалізації концепцій соціально-економічного розвитку на основних напрямках).

Класифікуються регіональні соціальні програми за їх статусом, функціональною спрямованістю та термінами реалізації. До найбільш актуальних соціальних завдань регіонального рівня належать: адресна допомога громадянам з низьким рівнем доходів, які перебувають за межею бідності, поліпшення здоров'я населення, збереження досягнутого рівня та якості освіти молоді, підтримка культурного потенціалу тощо.

В умовах переходу до ринку виникає потреба в удосконаленні методичних основ розробки програми соціального розвитку населених пунктів, а також на рівні міської ради.

По-перше, соціальна програма має бути складовою комплексної програми соціально-економічного розвитку.

По-друге, її показники мають характеризувати демографічну ситуацію, підвищення матеріального добробуту населення, поліпшення соціально-культурного та побутового обслуговування жителів, фінансове забезпечення заходів соціальної програми.

Удосконалення системи показників розвитку соціальної сфери міста полягає в тому, що:

- система показників має відображати особливості демографічного та соціально-економічного розвитку;

- оцінка ефективності соціальної сфери має враховувати фактор часу.

Крім того, визначаючи ефективність розвитку соціальної сфери, необхідно застосувати принцип комплексності, який передбачає аналіз різних варіантів з урахуванням досягнення на кінець прогнозованого періоду (по кожній галузі окремо) науково обґрунтованого нормативного рівня або близького до цього значення.

Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" визначає правові, економічні та організаційні засади формування системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць як складової загальної системи державного регулювання економічного та соціального розвитку держави.

Державне прогнозування та розробка програм економічного й соціального розвитку України ґрунтується на таких основних принципах: цілісності, об'єктивності, науковості, гласності, самостійності, рівності та дотримання загальнодержавних інтересів.

Показники прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку є орієнтиром для суб'єктів підприємницької діяльності в опрацюванні власних прогнозів, планів, бізнес-планів та інших документів.

У державних цільових програмах передбачені: основні етапи й терміни їх реалізації; необхідні обсяги фінансування кожної з програм у цілому та диференційовано за роками із визначенням джерел фінансування; результати виконання кожної програми; обсяги фінансування кожної з програм за рахунок усіх джерел фінансування в наступному році, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету; державні замовники програм.

Фінансове забезпечення програми полягає у суворому контролі за надходженням фінансових ресурсів за передбаченими програмою джерелами утворення та їх цільовим використанням на заходи програми. Найбільш поширеними джерелами надходження фінансових ресурсів є: міський та районні бюджети; субсидії, дотації, субвенції із Державного бюджету; позабюджетні фонди; цільові відрахування від прибутку підприємств, зацікавлених у здійсненні програм; цільові кредити банків під гарантії місцевої влади; кошти фондів і громадських організацій, зарубіжних інвесторів, зацікавлених у реалізації програм (або окремих її заходів); кошти приватних осіб та інші надходження.

Залежно від напрямів використання фінансові ресурси програми поділяються на ресурси фінансування поточних заходів та ресурси розвитку (для реалізації інвестиційних програм і проектів з метою модернізації, оновлення та розширення потенціалу існуючих об'єктів).

Щоб визначити потрібні обсяги фінансових ресурсів для вирішення поточних і перспективних завдань, необхідно проводити балансові розрахунки надходження коштів та їх використання в програмному періоді. Активізація балансування фінансових ресурсів з потребами в них здійснюється шляхом активного пошуку додаткових джерел залучення коштів.

Для здійснення цільових програм можуть створюватися спеціальні фонди. Фінансувати цільові програми на основі пайової участі можуть також іноземні інвестори.

Ефективна організація фінансового забезпечення програмного розвитку має надзвичайно важливе значення. В умовах жорсткого дефіциту фінансових ресурсів необхідно застосовувати досконалий механізм контролю за цільовим використанням усіх видів фінансових ресурсів у рамках програми.

По кожному із заходів програми вказуються відповідальні виконавці, терміни виконання заходів і терміни виділення ресурсів. У ряді випадків розробляються заходи економічного стимулювання: визначаються ціни, тарифи, умови матеріального заохочення.

Ураховуючи, що кожне місто має свої особливості, різний рівень забезпеченості об'єктами соціальної сфери, а також потенційні можливості щодо цього, слід забезпечити виважений підхід, беручи до уваги думку громади. Мешканці конкретного населеного пункту мають право самі вирішувати, що їм передусім необхідно будувати і як розпоряджатися коштами місцевого бюджету або тими, що надійшли по каналах державних (національних) програм соціального розвитку міста.

7.4. Загальні аспекти розвитку міського транспорту

Сучасний період розвитку міського транспорту характеризується посиленням зв'язків великих міст з приміською зоною, що привело до створення міської агломерації й утворення транспортних систем, які об'єднують великі промислові центри з прилеглими до них населеними пунктами.

Для сучасного етапу розвитку міського транспорту характерні такі риси:

- комплексне використання різних видів транспорту з переважанням автомобільного;
- розвиток швидкісних позавуличних видів транспорту;
- загострення "конфлікту" між масовим та індивідуальним транспортом;
- посилення транспортних зв'язків великих міст з прилеглими до них населеними пунктами і розвиток міської агломерації.

Електричний транспорт у містах представлений трамваєм, тролейбусом, метрополітеном і приміськими лініями залізниць. Значний, а у ряді міст основний обсяг робіт з надання транспортних послуг здійснює автомобільний транспорт: автобуси і легкові автомобілі.

Ступінь участі різних видів міського транспорту в наданні транспортних послуг у різних містах досить різний і залежить від історичних особливостей, технічних традицій, планувальних характеристик, економічних міркувань, конкурентної боротьби та ін. Починаючи із середини XIX ст. були значно послаблені позиції трамваю. Використання колії, складність експлуатації автомобільного транспорту спільно з трамваєм на вузьких вулицях старих міст, значне зниження пропускної спроможності перехресть з трамвайним транспортом призвели до зняття трамвайних ліній у великих містах Англії, Франції і США.

Збереження ж трамваєм своїх позицій у містах Німеччини та Польщі має свої історичні корені. Тут трамвай набув поширення, і фахівці органів місцевого самоврядування вважають, що нині, коли інтенсивність транспортних потоків значно зростає, ліквідувати трамвай, який є найбільшим видом вуличного транспорту з високою провізною здатністю, означає подальше підвищення завантаження вулиць. Визнаючи трудність спільної експлуатації трамваю і безрейкового транспорту, фахівці в країнах Центральної Європи вважають, що необхідно модернізувати трамвай, пристосовавши його до сучасних вимог. Така модернізація досягається, зокрема, шляхом будівництва підземних ліній трамваю в центральних районах великих міст.

Сучасний етап розвитку міського транспорту характеризується, як зазначалося, розвитком позавуличних видів транспорту, насамперед метрополітену і міських швидкісних доріг. Найбільшо-

го розвитку останні набули в містах США та Японії, де насичення автотранспортом досягло найвищої межі.

Крім того, при користуванні легковим автотранспортом важливим є забезпечення його площами для стоянок, особливо в центральній частині міста. У країнах з високим рівнем автомобілізації справедливо вважають, що автомобіль, який стоїть, є складнішою проблемою, ніж той, що рухається.

Для сучасного етапу розвитку міського транспорту характерне, як наголошувалося вище, посилення транспортних зв'язків усередині міської агломерації. Наявність швидкісних засобів пересування створює умови для формування навколо великих центрів міст-супутників, курортних та рекреаційних зон масового відпочинку. Відбувається децентралізація населення великих міст з утворенням єдиної транспортної системи, що охоплює значні території з великою кількістю населених пунктів.

Вирішальну роль у формуванні групового розселення навколо основного міста відіграє електрифікований залізничний транспорт, що має найбільші провізну спроможність і швидкість сполучення. Так, транспорт, що сприяв свого часу створенню великих компактних міст, нині є основним інструментом їх розосередження.

Стратегічне планування розвитку будь-якого міста неможливе без ретельного опрацювання всіх питань, пов'язаних із забезпеченням пересувань населення і вантажів у межах міста та приміських районів.

Удосконалення транспортних систем (підвищення швидкості сполучення і провізної здатності, збільшення щільності мережі приміських електрифікованих залізниць, розвиток мережі метрополітену, підвищення рівня автомобілізації міст) створило необхідні умови для переходу до якісно нового періоду урбанізації, який характеризується створенням та інтенсивним розвитком міських агломерацій.

Громадський транспорт у містах характеризується значно більшою порівняно з індивідуальним транспортом місткістю транспортних засобів, великою провізною здатністю. Він призначений для обслуговування всього населення міста і виконує основну частину всіх пасажирських перевезень. На індивідуальний транспорт (місткістю 1-7 осіб) в містах припадає значно менша частина загального обсягу перевезень.

З огляду організації надання транспортних послуг до найважливіших класифікацій ознак громадського міського транспорту належать: продуктивність транспортних засобів і розташовування маршрутів на мережі вулиць.

Продуктивність того чи іншого виду транспорту вимірюється його провізною здатністю, тобто найбільшою кількістю пасажирів, яка може бути перевезена за 1 год в одному напрямі за умови безпечності руху. За даними дослідження М.С.Фішельсона, вона змінюється в широкому діапазоні залежно від місткості транспортних засобів і виду транспорту (табл. 7.1) [271].

Таблиця 7.1

Характеристика видів транспорту

Продуктивність	Види транспорту	Максимальна провізна здатність, тис. пас./ год	Примітка
Дуже висока	Електрофікована залізниця	55-65	9 вагонів у поїзді
	Метрополітен	45-55	8 вагонів у поїзді
Висока	Трамвай	12-23	2 вагони у поїзді
	Монорельсовий транспорт	10-25	
Середня	Тролейбус	6-12	При зчленованому кузові
	Автобус	2-8	
Низька	Легковий автомобіль	1-2	

За ознакою розташовування маршрутів на вуличній мережі всі види міського пасажирського транспорту можна поділити на два класи: вуличні і позавуличні. Організація руху транспорту на вулицях великих міст - досить складне завдання: для цього необхідно виділяти значну міську територію. Головне ж полягає в тому, що на позавуличних видах транспорту досягаються більші швидкості сполучення, ніж на вуличному транспорті, при вищому рівні безпеки руху (табл. 7.2).

До основних кількісних показників розвитку міського транспорту в будь-якому місті належать пасажирообіг та обсяг перевезень. Перший визначається транспортною роботою, яка витрачається на перевезення пасажирів, другий характеризує кількість пасажирів, яку планується перевезти або вже перевезено.

Таблиця 7.2

Характеристика швидкості сполучення

Види транспорту	Швидкість сполучення, км/год
<i>Вуличний транспорт</i>	
Трамвай	15-16
Тролейбус	15-17
Автобус	17-18
Легкові автомобілі	22-25
<i>Позавуличний транспорт</i>	
Метрополітен	35-40
Електрифікована залізниця	40-45
Підземний трамвай	25-30
Монорельсовий транспорт	70-80
Легковий автомобіль на швидкісній дорозі	60-70

Проте тільки за кількісними показниками не можна судити про ступінь відповідності міської транспортної системи вимогам щодо забезпечення потреб населення і якість транспортного обслуговування в місті. Для оцінювання якісного рівня транспортного обслуговування населення можна скористатися коефіцієнтом користування транспортом і швидкістю пересування населення.

Середній по місту коефіцієнт користування транспортом визначається за формулою

$$\bar{j} = \frac{k_{\text{од}}}{k_{\text{ід}}} = f(S_{\text{нд}}) = y(H), \quad (7.1)$$

де $k_{\text{од}}$, $k_{\text{ід}}$ - загальна кількість за рік відповідно поїздок на транспорті пересувань; $S_{\text{нд}}$ - середня відстань пересування, км; H - чисельність жителів міста, осіб.

У разі нормально розвинутої транспортної системи коефіцієнт користування транспортом безпосередньо залежить від середньої відстані пересувань, яка, у свою чергу, залежить від територіальних розмірів міста, а отже, від чисельності жителів (табл. 7.3).

Таблиця 7.3

Значення $\bar{j} = y(H)$

Група міст	Кількість жителів, тис. осіб	Коефіцієнт \bar{j}
I	1000-2000	0,52-0,55
II	500-1000	0,46-0,50
III	250-500	0,40-0,45
IV	100-250	0,33-0,35

Таким чином, якщо в даному місті середній коефіцієнт користування транспортом нижчий від характерного для міста відповідної групи, це свідчить про певну недосконалість транспортної системи (дуже великі пішохідні підходи, значні інтервали руху, переповнення транспортних засобів тощо), внаслідок чого міський транспорт "втрачає пасажирів".

Досить важливим показником, що характеризує якісний рівень транспортного обслуговування, є швидкість пересування населення, яка враховує сумарні витрати часу на пересування між пунктами відправлення і прибуття.

Дослідження, проведені А.М.Якшиним, дали йому змогу здійснити класифікацію швидкості пересування до центру міста (табл. 7.4).

Таблиця 7.4

Класифікація швидкостей пересування населення

Характеристика швидкості	Швидкість, км/год	Характеристика швидкості	Швидкість, км/год
Дуже низька	до 6,0	Висока	13,01–16,8
Низька	6,01–9,6	Дуже висока	16,81–21,0
Помірна	9,61–13,0	Надто висока	понад 21,0

Як показує аналіз, швидкості пересування населення в сполученні з центром міста, нижчі від 9,61 км/год, можна вважати неприйнятними, що свідчить про незадовільний рівень транспортного обслуговування в даному місті.

7.5. Обґрунтування стратегії розвитку транспортної інфраструктури

Довгострокова ефективна діяльність соціально-економічної системи з надання послуг, її розвиток безпосередньо залежать від забезпечення належної якості обслуговування населення завдяки вибору стратегічних орієнтирів, що дають змогу якнайкраще реалізувати потенційний людський капітал й інші ресурси.

Для оцінювання потенціалу транспортної системи в містах органами місцевого самоврядування важливе значення має розгляд стратегії як органічної єдності цілей і засобів їх реалізації і визначення її як цілісної сукупності взаємозалежних стратегічних рішень, достатніх для опису ключових напрямів розвитку галузі.

Стратегія соціально-економічної системи, у тому числі й транспортної, має охоплювати рішення щодо структури й обсягів надання послуг, поведінки споживачів на ринку послуг, стратегічні аспекти корпоративного управління тощо.

Останнім часом органи місцевого самоврядування удосконалюють внутрішню організаційно-управлінську й виробничо-технологічну структуру управління, в тому числі стосовно комунальних підприємств транспорту й інших форм власності, здійснюють перерозподіл прав та обов'язків різних підрозділів і підсистем, торкаючись сфери стратегічних рішень. Для цього використовуються науково обгрунтовані рішення, але стратегічний аспект у формуванні транспортної системи міст раніше не розглядався. У зв'язку з цим на сучасному етапі розвитку економіки міст доцільно виділити:

- *стратегію реструктуризації* - сукупність рішень щодо приведення виробничо-технологічної й організаційно-управлінської структури у відповідність з умовами, що змінилися, і стратегій функціонування підприємств транспорту;

- *стратегію формування* узагальненого потенціалу - сукупність рішень, що визначають основні параметри динаміки стратегічних ресурсів організації.

Завдання полягає у визначенні показників оцінки та напрямів формування органами місцевого самоврядування потенціалу транспортної системи міста.

Потенціал транспортної системи міста - досить абстрактна категорія. З одного боку, його межі розпливчасті, фактори не цілком визначені, вплив на поточні процеси надання послуг опосередкований. З другого боку, ця категорія дуже конкретна, оскільки практично кожне рішення може справляти на неї (і через її посередництво на всю наступну історію розвитку) або деякий позитивний, або серйозний негативний вплив.

Формуючи підхід до вибору параметра стратегічного управління розвитком транспортної системи міста, доходимо висновку про неможливість виміряти в традиційних одиницях транспортної роботи: пасажирів (пас.), пасажиро-кілометрах (пас. - км) таке комплексне і багатогранне поняття, як транспортний потенціал міста. Спроби звести його до єдиного показника або вибрати показник, який найбільш адекватно відображає процеси, що відбуваються, знижують цінність параметра стратегічного управління.

Тому необхідно формувати сукупність параметрів, що найповніше відображають всі аспекти і системи функціонування транспорту, які визначають його потенціал.

Установити залежності потенціалу транспортної системи міста усіх видів (технологічного, організаційного, економічного та ін.) від визначальних параметрів можна таким шляхом. Сукупність параметрів, що визначають кожен вид потенціалу, можна розглядати як координатні точки в багатовимірному просторі. Положення однієї з таких точок визначається її координатами, а потенціал вимірюється її відстанню від нульової точки (всі параметри якої дорівнюють нулю). Тоді потенціал у відповідному просторі (технологічний, організаційний, економічний, продуктовий і переміщень) визначають за формулою

$$\Pi_{ij} = \sqrt{\sum X_{ij}^2}, \quad (7.2)$$

де X_{ij} - параметр, що визначає координату i у просторі j .

Порівняння різних показників і переведення потенціалу в безрозмірну форму може здійснюватись з нормуванням окремих координат.

Сукупність показників, що оцінюють окремі види потенціалу, занадто велика, щоб розпочати формування аналітичних залежностей, що визначають потенціал транспортної системи міста. Видається можливим оцінювати потенціал на основі наступних моделей:

а) потенціал технологічний

$$\Pi_T = f(\Pi_a, \Pi_{MT}, \Pi_{TP}, \Pi_{TM}, \Pi_T, L, V_C), \quad (7.3)$$

де Π_a , Π_{MT} , Π_{TP} , Π_{TM} , Π_T - продуктивність відповідно автобуса, мікроавтобуса (маршрутного таксі), тролейбуса, трамваю, таксі пас.-км; L - загальна протяжність транспортної мережі наземних видів пасажирського транспорту, км; V_C - середня швидкість сполучення, км/год;

б) потенціал організаційний

$$\Pi_{opz} = f(R_i), \quad (7.4)$$

де R_i - частка експлуатаційних витрат підприємств і організацій міського транспорту у витратах місцевого бюджету в цілому, тис. грн;

в) потенціал економічний

$$\Pi_{ек} = f\left(\frac{O\Phi}{K_m}, \mathcal{C}, D, P\right), \quad (7.5)$$

де $O\Phi$ - вартість основних виробничих фондів, тис. грн; K_m - коефіцієнт завантаження потужностей міського транспорту; \mathcal{C} - чисельність працівників міського транспорту, осіб; D - доходи міського транспорту, тис. грн; P - прибуток міського транспорту, тис. грн;

г) продуктовий потенціал

$$\Pi_{np} = f(D_{np}, D_{иф}, D_{ин}), \quad (7.6)$$

де D_{np} , $D_{иф}$ - доходи відповідно від перевезень та використання міської транспортної інфраструктури, тис. грн; $D_{ин}$ - інші доходи від надання супутніх транспортних послуг, тис. грн;

д) потенціал переміщень

$$\Pi_{nep} = f(\Pi_m, \Pi_{зн}, \Pi_{ол}), \quad (7.7)$$

де Π_m - провізна спроможність маршрутів; $\Pi_{зн}$, $\Pi_{ол}$ - пропускна спроможність відповідно зупинок і ділянок транспортної мережі.

Здійснений аналіз свідчить про необхідність на основі програнованого підходу до оптимізації структури парку транспортних засобів удосконалення транспортної мережі та маршрутних систем, запровадження нормативного методу визначення експлуатаційних витрат, розширення асортиментного ряду транспортних послуг, упорядкування системи сплати за проїзд, розвитку транспортної інфраструктури тощо.

Тому головним стратегічним завданням органів місцевого самоврядування щодо забезпечення територіальної громади транспортними послугами на сучасному етапі є ефективний і послідовний розвиток транспортних систем. У зв'язку з цим належну увагу необхідно звернути на інвестиційні програми ресурсозбереження, безпеки руху, розвитку телекомунікацій, інформації і засобів зв'язку, закупівлі сучасних транспортних засобів.

Таким чином, вироблений підхід слід розглядати як важливий етап формування технології прийняття рішень щодо визначення узагальненого потенціалу пасажирського транспорту в містах для забезпечення послугами їх населення.

7.6. Оцінювання стратегічних рішень щодо розвитку транспортної системи

Стратегічне планування як логічний, аналітичний процес обґрунтування стратегій розвитку комунального чи приватного транспортного підприємства залежить від низки невідомих і некерованих факторів, сукупний вплив яких можна якоюсь мірою виявити в процесі ситуаційного аналізу і врахувати, здійснюючи побудову імітаційної моделі, орієнтованої на використання в умовах невизначеності зовнішнього середовища.

У наведених умовах елементами імітаційної моделі будуть:

- множина припустимих стратегій (безліч альтернатив дій осіб, які приймають рішення) $A = (A_1, A_2, \dots, A_r)$;
- множина можливих станів зовнішнього середовища (безліч гіпотез) $Z = (Z_1, Z_2, \dots, Z_n)$;
- критерій оптимальної стратегії.

Передбачається, що на безлічі відносин $A \cdot Z$ можна задати деяку функцію корисності $f(A, Z)$, що виступає як міра бажаності чи корисності відповідної альтернативи. Якщо множини A і Z скінченні, то міра для оцінки ефективності дій прийнятих рішень щодо розвитку транспортного підприємства (корисність прийнятих рішень) подається у вигляді матриці. Кожне конкретне значення елемента матриці $e_{ij} = f(A_i, Z_j)$ характеризує вибір i -ї стратегії (альтернативи A_i), якщо стан зовнішнього середовища Z .

Для комунальних транспортних підприємств виділяють відповідно до методичного підходу з побудови моделі двовимірної матриці БКГ (Бостонська консультативна група) чотири стратегічні зони освоєння з урахуванням попиту і частки стратегічної зони освоєння на транспортному ринку. До них відносять міські перевезення на постійних маршрутах, маршрутні таксомоторні перевезення, експресні перевезення і перевезення на замовлення (табл. 7.5).

В умовах обмежених фінансових і ресурсних можливостей комунальних транспортних підприємств доцільно зосередити увагу на одній чи кількох активних стратегіях для одержання найкращих результатів у кожній із зазначених стратегічних зон освоєння. У зв'язку з цим потрібно побудувати спеціальні імітаційні моделі техніко-економічних розрахунків.

Насамперед необхідно: ранжирувати пріоритетність стратегічних зон освоєння залежно від розміру і темпів зростання кож-

ної із зон, а також від гостроти конкуренції; по кожній із зазначених чотирьох стратегічних зон освоєння провести розрахунки залежно від вибраного варіанта освоєння транспортного ринку; визначити потреби в інвестиціях та інших ресурсах у перспективі й економічну ефективність прийнятого стратегічного плану.

Таблиця 7.5

Річні темпи розширення стратегічних зон обслуговування підприємством на ринку послуг залежно від факторів зовнішнього середовища, %

Номер зони	Стратегічна зона освоєння	Економічні обставини			
		стабільні	стабільні	нестабільні	нестабільні
		Ступінь конкуренції			
		слабкий	сильний	слабкий	сильний
1	Перевезення на постійних маршрутах	5	3	-3	-4
2	Маршрутні таксомоторні перевезення	4	2	-8	-10
3	Експресні перевезення	15	9	-6	-7

Розроблена модель дає змогу на конструктивній основі врахувати вплив науково-технічного прогресу на динаміку основних "напрямних" поля прийняття управлінських рішень згідно зі стратегією інвестування розвитку соціально-економічного комплексу комунальних транспортних підприємств. Оптимізація норми нагромадження дає змогу установити найбільш раціональні темпи зростання фондоозброєності, за яких досяжні темпи підвищення продуктивності праці мають найбільше значення.

Модель дає можливість установити виходячи з мінімально необхідного рівня прибутку розрахунковий рівень рентабельності роботи комунальних транспортних підприємств. Цей показник задовольнить потреби комунальних транспортних підприємств у фонді нагромадження на підтримку основних засобів, крім використовуваних для цього цільових амортизаційних відрахувань та інвестицій.

7.7. Комплексна характеристика інфраструктури міського пасажирського транспорту

Транспортно-технологічна схема громадського транспорту являє собою організаційно-економічну сталу систему за умови забезпечення взаємозалежного управління її провізною спромож-

ністю і перевезеннями, наданням послуг відповідно до вимог ринку, які не обмежуються задоволенням попиту на перевезення. Споживач диктує свої умови також стосовно складу і якості послуг, що супроводжують процес доставляння жителя міста від місця перебування до місця призначення.

У процесі перевезення конкретним видом міського транспорту на певній ланці логістичного ланцюга можна виділити: дотранспортне обслуговування перед перевезенням, перевезення й післятранспортне обслуговування після перевезення.

Дотранспортне обслуговування до перевезення включає купівність наданих додаткових послуг, необхідних для забезпечення можливості користування певним видом громадського транспорту.

Транспортне обслуговування протягом часу дії договору перевезення охоплює перевезення певним видом громадського транспорту і набір додаткових послуг, наданих споживачеві транспортних послуг з моменту укладення договору на перевезення (придбання квитка) до моменту його закінчення. Процес надання послуги супроводжується інформаційним і фінансово-кредитним обслуговуванням.

Післятранспортне обслуговування після закінчення дії договору перевезення також поєднує набір додаткових послуг, необхідних для завершення процесу надання послуги (прибуття до місця призначення).

У межах транспортно-технологічної системи вирішуються завдання з управління транспортною інфраструктурою й оптимізації пасажиропотоків від місць відправлення до місць прибуття. Наприклад, у результаті вирішення цих завдань забезпечується раціональна організація пасажиропотоків, скорочуються час доставки пасажирів, витрати, пов'язані з транспортуванням пасажирів, прискорюється обертання оборотного капіталу комунального транспортного підприємств.

Макрологістична транспортно-технологічна система вирішує завдання з аналізу транспортного ринку, побудови маршрутної системи, визначення структури та кількості парку транспортних засобів і видів транспорту, організації транспортного процесу, установа рівня тарифів та зборів, створення раціональних форм супутнього обслуговування тощо. За територіальною ознакою такі

системи можна класифікувати на міські, приміські, міжміські і міжнародні.

Інформаційне обслуговування транспортно-технологічної системи характеризується сукупністю інформації, наданої споживачам про послуги і параметри її функціонування. Раніше транспортні системи працювали в умовах стабільного ринку, вони могли існувати без належного врахування ефективності транспортно-технологічних систем та елементів випадковості щодо попиту і пропозиції. В умовах ринку виникає потреба в активному вивченні попиту на транспортні послуги, особливо в містах. У зв'язку з цим ефективність транспортно-технологічних систем має оцінюватися з урахуванням інформаційних потоків на всіх стадіях надання послуг і їх впливу на загальний термін пересування жителів з використанням транспорту за ланками логістичного ланцюга.

Ефективність транспортно-технологічних систем значною мірою залежить від застосування сучасних засобів інформаційного забезпечення як споживачів, так і перевізників. За такої системи на всіх етапах надання транспортних послуг можна одержати вичерпну інформацію про обслуговування і на основі цього приймати управлінські рішення. Інформаційні системи можуть забезпечувати також дані про кон'юнктуру транспортного ринку і дати змогу оцінити рівень попиту та пропозиції.

У дотранспортному обслуговуванні беруть участь суб'єкти господарювання, що здійснюють обслуговування споживачів транспортних послуг до перевезення певним видом транспорту. При цьому такий вид транспорту може мати власні структури, що забезпечують надання супутніх дотранспортних послуг. У разі користування міським громадським транспортом прикладом дотранспортного обслуговування вважається продаж квитків на зупинках, приміським та міжміським транспортом - супутнє обслуговування на автостанціях та автовокзалах.

Форми дотранспортного та післятранспортного супутнього обслуговування в транспортно-технологічних системах можна охарактеризувати такими показниками, як види послуг і можливі обсяги їх забезпечення, рівень якості послуг: тривалість надання послуги, величина додаткових зборів; надійність надання послуг (за показниками якості, тривалості й кількості) (рис.7.2).



Рис.7.2. Структура показників супутнього транспортного обслуговування

Показник "види послуг" характеризує супутні транспортні послуги і можливі обсяги їх забезпечення порівняно з аналогічними показниками інших видів транспорту чи конкурентів.

Показник "рівень якості послуг" характеризує якість наданих супутніх послуг певного виду порівняно із середнім значенням показника на ринку послуг чи існуючим рівнем. Наприклад, супутня послуга може характеризуватися чотирма рівнями якості: вищим, високим, зниженим і низьким.

Показник "тривалість виконання послуг" визначає проміжок часу, необхідний для реалізації супутніх послуг, що порівнюється зі середнім на ринку чи існуючим.

Показник "величина додаткових зборів" установлює ціни пропонованих супутніх послуг порівняно зі середніми на ринку чи існуючими.

Показник "надійність надання послуг" використовується для ймовірнісної оцінки безвідмовності виконання якоїсь послуги за тривалістю і якістю.

Види транспортного обслуговування протягом часу дії договору перевезення в конкретних мікрологістичних транспортно-технологічних системах можна охарактеризувати такими показниками: вид сполучення (режим руху) й обсяг перевезень, час пересування, комфортність надання послуги, транспортні платежі, надійність перевезення певним видом громадського транспорту.

Показник "вид сполучення (режим руху) та обсяг" перевезень включає: кількість відмов від перевезення певним видом міського громадського транспорту по кожному виду поїздок пасажирів.

рів у зв'язку з відсутністю перевізних можливостей транспортних засобів чи їх комерційною непридатністю, іншими причинами у певний період часу; кількість відмов від перевезення певним видом міського громадського транспорту по кожному виду поїздок пасажирів у зв'язку з неефективністю їх виконання у певний період часу.

За відмову чи невиконання перевезень замовником орган місцевого самоврядування відповідно до договірних зобов'язань встановлює правову відповідальність перевізників у вигляді штрафу.

Показник "комфортність надання послуги" передбачає можливість задоволення попиту споживачів з позиції їхніх вимог до рівня наповнення салонів транспортних засобів, а також екологічності послуг, безпеки руху відповідно до встановлених вимог.

Показник "час пересування" характеризує можливість задоволення вимог споживачів за тривалістю надання транспортних послуг відповідно до соціальних нормативів.

Показник "транспортні платежі" враховує тарифи і додаткові збори під час надання послуг певним видом транспорту, а також втрати, пов'язані з кількістю відмов у перевезеннях. Причинами відмов можуть бути недостатній рівень якості перевезень, а також зміна структури співвідношення попиту на перевезення.

Показник "надійність перевезення" припускає ймовірнісну оцінку вибору певного виду транспорту виходячи з тривалості пересування, комфортності, рівня обслуговування, перевищення можливого обсягу перевезень.

Розглянуті показники оцінки транспортного та супутнього обслуговування враховують реальні умови, що відображають види перевезень, послуг і можливості їх реалізації, якість, тривалість, розмір тарифів і зборів, надійність виконання певних послуг і здійснення різних видів перевезень. Однак їх можна застосувати в окремих випадках на рівні мікрологістичних транспортно-технологічних систем у разі порівняння між собою однакових за показниками варіантів.

Оцінювання та формування потенціалу соціально-економічної транспортної системи в містах на основі стратегії, яка охоплює рішення щодо структури й обсягів надання послуг, поведінки об'єктів управління на ринку послуг, стратегічні аспекти корпоративного управління тощо, може розглядатись органами місцевого самоврядування як органічна єдність цілей та засобів їх реалізації і визначаються як цілісна сукупність взаємозалежних стратегіч-

них рішень, достатніх для опису ключових напрямів розвитку міського пасажирського транспорту.

Питання для самоконтролю

1. Сформулюйте визначення поняття "соціальна інфраструктура".
2. Визначте структуру і функції соціальної інфраструктури.
3. З'ясуйте склад і завдання соціально-побутової інфраструктури.
4. Визначте склад і завдання соціально-культурної інфраструктури.
5. Охарактеризуйте повноваження міських органів влади в управлінні соціальною інфраструктурою.
6. Функціональне призначення соціальної інфраструктури.
7. Які Ви знаєте види класифікації об'єктів соціального призначення за мобільністю та місцем надання послуг?
8. За рахунок яких джерел здійснюється фінансове забезпечення функціонування об'єктів соціальної інфраструктури?
9. Які види кредитів надаються підприємствам і установам соціального призначення?
10. Хто здійснює загальне керівництво діяльністю культури та мистецтва?
11. На яких загально визначених демократичних засадах базується державна політика в галузі "культура і мистецтва"?
12. Які складові містить структура системи освіти?
13. Які навчальні заклади входять в систему вищих навчальних закладів?
14. Які основні функції виконує галузь соціальної інфраструктури "охорона здоров'я"?
15. Які основні функції виконує галузь соціальної інфраструктури "фізкультура і спорт"?
16. Які ознаки визначають специфіку житлово-комунального господарства як об'єкта управління?
17. Наведіть основні завдання торгівлі та ресторанного господарства.
18. Які варіанти потребують розрахунків основних показників програми?

19. Які основні положення мають бути відображені в програмних документах соціально-економічного розвитку міста?
20. На який період розробляються соціальні програми?
21. Назвіть складові оцінювання окремих видів потенціалу транспортної системи міста.
22. Як можна класифікувати ресурси транспортної системи міста?
23. Як характеризуються стратегічні рішення щодо розвитку транспортної системи міста?
24. Як визначити найкращу стратегію розвитку комунального транспортного підприємства?
25. За якими показниками здійснюється комплексна характеристика інфраструктури міського пасажирського транспорту?
26. Які фактори визначають рівень супутнього транспортного обслуговування ?

Розділ 8

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСТА

8.1. Місцеві фінанси: сутність і функції

Положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування за місцевими органами влади закріплено право на власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Фінансова самостійність місцевого самоврядування гарантована Конституцією України, її зміцненню сприяла ціла низка прийнятих нормативно-правових актів.

Побудова ефективної системи управління місцевими фінансовими ресурсами у зв'язку з розширенням повноважень органів місцевого самоврядування стає однією з важливих проблем, вирішення якої необхідне для збалансованого розвитку міста.

Місцеві фінанси - це система формування, розподілу та використання грошових та інших фінансових ресурсів з метою забезпечення виконання завдань і функцій (як власних, так і делегованих), покладених на місцеві органи влади.

Базуючись на цьому та багатьох подібних визначеннях, необхідно зазначити, що місцеві фінанси, будучи складовою державних фінансів, є самостійною економічною категорією, об'єктивною формою економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб територіальних громад та їх об'єднань [253, с. 32; 255, с. 187].

Місцеві фінанси як система включають кілька основних взаємопов'язаних структурних елементів: видатки, доходи, способи формування доходів, інститути, суб'єкти й об'єкти системи, відносини між суб'єктами системи, системою та іншими ланками фінансової системи держави взагалі.

Наведені основні структурні елементи можна виявити в усіх європейських країнах, що мають сформовані фінансові системи місцевих органів влади. Однак кожній країні притаманні і свої особливості формування місцевих фінансів. Структурні елементи фінансів місцевих органів влади можуть поділятися на такі види:

- видатки (поточні, розвитку, на фінансування власних повноважень, на фінансування делегованих повноважень, обов'язкові, факультативні);

- доходи (власні, закріплені, передані, регульовані, податкові, неподаткові);

- способи формування доходів (місцеві податки і збори, частки загальнодержавних податків; комунальні платежі; доходи від майна та землі, що належить місцевій владі, доходи комунальних підприємств; кредити, муніципальні позики; трансферти);

- місцеві фінансові інститути (інститут громадських послуг; самостійні місцеві бюджети; комунальна форма власності; позабюджетні валютні та цільові фонди; фінанси комунальних підприємств);

- суб'єкти (територіальні громади; органи місцевого самоврядування, держава в особі її органів, а також юридичні та фізичні особи у сфері фінансів місцевих органів влади);

- об'єкти (фінансові ресурси місцевих органів влади як у фондовій, так і в нефондовій формах);

- взаємовідносини (між суб'єктами системи; між місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави).

Головним елементом фінансів місцевих органів влади є видатки. Саме з них доцільно розпочинати аналіз фінансової системи цих органів влади, оскільки видатки точно відображають функції та завдання, що покладаються на місцеву владу.

Видатки місцевих органів влади залежно від завдань у більшості країн поділяються на кілька функціональних видів. Насамперед вирізняються так звані обов'язкові видатки, а саме видатки, спрямовані на виконання обов'язкових завдань, які покладаються на органи місцевої влади з метою забезпечення надання певних стандартів послуг у масштабах всієї країни. До обов'язкових видатків належать також видатки місцевих органів влади, пов'язані з їх борговими зобов'язаннями за кредитами та позиками.

У структурі видатків місцевих органів влади виокремлюються ті, що здійснюються для реалізації завдань у межах власної компетенції, а також так званих добровільних або факультативних обов'язків. Ще один вид видатків - видатки для реалізації делегованих (доручених) центральною владою завдань.

Крім функціонального поділу, існує поділ видатків відповідно до їх економічного призначення. Тому в законодавстві

більшості країн виокремлюють дві великі групи видатків. Це так звані поточні, або адміністративні видатки (фінансуються з поточного бюджету) та капітальні, або інвестиційні видатки (з бюджету розвитку). Капітальні видатки з XIX ст. в багатьох країнах мали назву надзвичайних. У царській Росії не існувало поділу на поточні та капітальні видатки. Не було подібного поділу і в СРСР. В Україні такий поділ вперше було запроваджено Законом України "Про бюджетну систему" в редакції 1995 р. [117].

Розподіл бюджетних надходжень між рівнями держави регулюється законами шляхом визначення юридичних аспектів суверенітету місцевих колективів (територіальних громад, співтовариств, регіонів, міст) щодо кожного з джерел доходу: законодавчого, доходного та управлінського суверенітету.

Згідно з критеріями законодавчого та доходного суверенітету, тобто залежно від ступеня децентралізації формування доходів бюджетів різних рівнів, вирізняють кілька моделей вертикального розподілу доходів. Базовими, ранжированими за ступенем автономності (від повної автономії до її повної відсутності), є такі системи (моделі):

- одноканальна (система внесків), коли нижчі рівні в ієрархічній структурі держави роблять відрахування від своїх надходжень на користь вищих;

- "чиста" роздільна (необмеженої податкової конкуренції), коли кожен рівень держави має свої власні автономні джерела доходів;

- "незв'язана" роздільна, за якої податки розподілені між рівнями держави з наданням їм юридичного, доходного та управлінського суверенітету за "приписаними" до них джерелами доходу;

- "зв'язана" роздільна, коли податки закріплюються за кожним рівнем, але за обмеженого суверенітету, особливо юридичного, при певній свободі (аж до повної) встановлення ставок оподаткування або впровадження додаткових місцевих ставок до національних податків;

- участі в податках (податкових розщепленнях), коли кожен рівень держави має певні фіксовані частки від деяких національних податків;

- дотацій, коли нижчі рівні держави не мають власних джерел доходу, а фінансуються за рахунок державного бюджету.

Розподіл доходів між рівнями держави може здійснюватися відповідно до трьох груп цілей: фінансово-технічних, державно-

політичних та економічних. Згідно з першою необхідно забезпечити відповідну територіальну одиницю фінансовими ресурсами, достатніми для виконання її завдань на довгостроковій основі; при цьому формування обсягів фінансових ресурсів має характеризуватися певною гнучкістю (щоб мати простір для маневру при балансуванні доходів та витрат) та мінімізацією витрат на збирання доходів. З точки зору державно-політичної групи цілей рівень автономності територіальних одиниць безпосередньо залежить від ступеня автономності отримання доходів; якщо одним із суспільних пріоритетів виступає розвиток місцевої ініціативи, самоврядування, то це має призводити до збільшення частки доходів, що формується колективами самостійно. Відповідно до економічної групи: розподіл доходів має бути таким, щоб сприяти виконанню закріплених за колективами суспільних завдань.

Фінансова система країни, як правило, включає комбінацію з кількох моделей розподілу: одні джерела надходжень можуть розподілятися згідно із "зв'язаною" роздільною системою, другі - згідно з одноканальною, треті - дотаційною тощо. Співвідношення між різними моделями зумовлюється національними традиціями країни, її політичною системою, динамікою політичних і економічних чинників та ін. Так, виходячи із сучасного стану бюджетування в Україні можна виділити елементи таких моделей: систему участі в податках, дотаційну систему, зв'язану роздільну систему, систему внесків.

Особливість сучасного стану в Україні полягає в тому, що юридичний суверенітет щодо найбільш вагомих податків та зборів, а також доходний зосереджено на національному рівні, місцеві органи влади мають лише право приймати рішення щодо запровадження конкретного місцевого податку чи збору згідно з переліком, визначеним законодавством, за дуже обмеженої можливості встановлювати їх ставки.

Доходи місцевих органів влади класифікують за їх джерелами та за економічною природою.

За джерелами доходи місцевих органів влади поділяються на податкові та неподаткові (платежі, доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності підприємств комунальної (муніципальної) форми власності), залучені місцевими органами влади на ринку позичкового капіталу, доходи за рахунок кредитів та позик, а також трансферти від центральної влади й органів влади вищого територіального рівня.

Структура доходів за їх джерелами в кожній країні має свої особливості. Бюджетним кодексом України передбачена класифікація доходів бюджету за такими розділами, як: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти.

За економічною природою доходи місцевих органів влади поділяються на власні доходи, доходи, передані місцевій владі, закріплені та регульовані.

Власні доходи - це доходи, що мобілізуються місцевою владою самостійно на основі власних рішень і за рахунок джерел, визначених місцевим органом влади. До них належать місцеві податки і збори, доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності комунальних (муніципальних) підприємств, комунальні платежі, а також доходи за рахунок місцевих або муніципальних кредитів та позик.

До *переданих доходів* належать ті, що передаються місцевій владі центральною або органами влади вищого територіального рівня. *Закріплені доходи* - це одна з форм переданих доходів місцевим органам влади на стабільній довгостроковій основі. *Регульовані доходи* - форма доходів, що передаються центральною чи владою вищого рівня до місцевого бюджету і порядок регулювання яких встановлюється їх рішеннями.

В Україні відбувається становлення структури доходів місцевих органів влади за їх джерелами, типової для більшості європейських країн. Прийнята в 1996 р. Конституція України не деталізує характер та економічну природу доходів місцевих органів влади. Стосовно ж доходів місцевого самоврядування ст. 142 Конституції України встановлює участь держави у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування [125]. Визначено також, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок прийняття рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Стан і рівень доходів місцевих органів влади великою мірою визначаються *способами їх формування*. Аналіз свідчить, що способи формування доходів місцевих органів влади мають певні закономірності, властиві всім країнам, в економічній системі яких функціонують фінанси місцевих органів влади. Водночас характер й особливості економічної системи, яка домінує на тому чи іншому етапі розвитку в тій чи іншій країні, зумовлюють і особливості вибору способів формування доходів. Основним спосо-

бом формування доходів місцевих органів влади в більшості розвинених країн є місцеві податки і збори, а також комунальні платежі, доходи від комунального майна та землі, доходи від діяльності комунальних підприємств, залучення кредитних ресурсів і мобілізації коштів за рахунок муніципальних позик. Велику роль у цьому відіграють дотації та інші трансферти, закономірним явищем у практиці надання яких є перехід у більшості країн від спеціальних (цільових) трансфертів до загальних субсидій.

За рахунок трансфертів формується значна частина доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн: у Румунії - 79%, Болгарії - 78, Угорщині - 66, Латвії - 68, Словенії - 67, Великобританії - 77, у Нідерландах - 60%. У деяких країнах трансферти формують незначну частину доходів місцевих бюджетів: у Швеції - 19%, Франції - 25, Австрії - 35, у Данії - 24%. У країнах із стабільною економікою головну роль відіграють незв'язані трансферти (Німеччина, Франція, Швеція), у країнах з перехідною економікою (Польща, Латвія) - зв'язані. Практикується також надання такого виду субвенцій, як доповнюючі (США). Величина субсидій може зростати зі збільшенням витрат органів місцевого самоврядування на цілі, передбачені загальнодержавними програмами [253, с. 384].

В Україні також одним з основних способів формування доходів місцевих бюджетів є трансферти, частка яких в окремих бюджетах досягає 80%.

Місцеві податки і збори, кредити й інші способи формування доходів місцевих органів влади, характерні для розвинених країн, в Україні відіграють недостатню роль.

Перехід до застосування сучасних способів формування доходів місцевих органів влади України - об'єктивно необхідний процес, який розпочався в 90-х рр., але продовжує залишатися проблематичним.

З видатками, доходами та способами формування доходів тісно пов'язане функціонування певних фінансових інститутів.

Під *інститутами у системі місцевих фінансів*, з одного боку, слід розуміти сукупність норм права, звичаїв, традицій, культурних зразків, а з другого - сукупність організаційних структур, які забезпечують функціонування місцевих фінансових систем. Це такі інститути, як самостійний місцевий бюджет, цільові фонди, комунальна власність, місцеві податки і збори, муніципальний кредит, місцеві позики, комунальне страхування, фінансові ресурси комунальних підприємств, комунальні платежі, поточні видатки і ви-

датки розвитку, поточний бюджет і бюджет розвитку та ін. У зарубіжних країнах ключову роль відіграє інститут громадських послуг, покладений в основу організації діяльності державної влади і місцевого самоврядування.

В Україні також здійснюється інституціоналізація фінансів місцевих органів влади, тобто їх правове й організаційне закріплення, формування відповідних традицій, звичаїв і норм політичної та загальної культури. Однак окремі інститути розвинуті недостатньо. Це стосується інституту громадських послуг незважаючи на те, що саме надання громадських послуг є основним змістом діяльності державної влади і місцевого самоврядування і має бути закріплене нормами права. Узагальнення і впровадження зарубіжного та передового вітчизняного досвіду можуть прискорити формування сучасної моделі місцевих фінансів.

Утвердження оптимальних міжбюджетних відносин безпосередньо пов'язане з діяльністю *суб'єктів* цих відносин. Основними суб'єктами відносин у сфері місцевих фінансів є муніципалітети, комуни, регіони, департаменти, провінції, області, округи й інші адміністративно-територіальні утворення.

Головним суб'єктом таких відносин в Україні є територіальна громада й органи місцевого самоврядування, правовий статус яких закріплено в Конституції України. Це: територіальна громада села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, територіальна громада селища чи міста; сільська (селищна, міська) ради та їх виконавчі органи, сільський, селищний чи міський голова; обласна та районна рада. Ще один суб'єкт подібних відносин - держава в особі її органів: обласної, районної, міської (міст Києва та Севастополя) державної адміністрації та центральних органів державної влади, насамперед Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та інших органів. Суб'єктами цих відносин є Автономна Республіка Крим, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, а також юридичні і фізичні особи у сфері фінансів місцевих органів влади. Однак визначення компетенцій зазначених суб'єктів у сфері місцевих фінансів ще не завершено і передбачається прийняття пакету законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування, державного управління, бюджету, податків, кредиту, банківської діяльності та ін.

Об'єктами системи місцевих фінансів є фінансові ресурси, що мобілізуються, розподіляються і використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій та завдань. Фінансові ресурси місцевих органів влади формуються як у фондовій, так і в нефондовій формах. До головних фінансових фондів місцевих органів влади належать: місцеві бюджети, резервний та цільові фонди, грошові ресурси комунальних підприємств та ін. Ресурси, що залучаються місцевими органами влади у вигляді банківських кредитів від розміщення місцевих позик та деякі інші, як правило, перебувають у нефондовій формі.

Найповніше суть місцевих фінансів розкривається в їх функціях.

Місцеві фінанси є вартісним інструментом формування, розподілу й використання грошових фондів місцевого та індивідуального призначення і контролю за цими процесами. Це відбувається на стадіях первинного та вторинного розподілу валового внутрішнього продукту на конкретні види грошових коштів, які спрямовуються на соціально-економічний розвиток території.

Саме в процесі перерозподілу відбувається формування централізованих фондів - державного та місцевих бюджетів, а також регулювання бюджетів усіх рівнів місцевого самоврядування, тобто міжтериторіальний розподіл коштів. Крім того, місцеві органи влади здійснюють розподіл створеної вартості в межах території між виробничою та невиробничою сферами. Отже, розподільча функція фінансів дає змогу місцевим органам самоврядування встановлювати оптимальні пропорції між різними фондами грошових коштів, які створюються на підприємствах комунальної форми власності, забезпечувати пріоритетний розвиток необхідних підприємств.

Місцеві фінанси виконують фіскальну функцію - місцеві органи влади мають право в межах чинного законодавства встановлювати місцеві податки і збори, надавати пільги зі сплати податків, що надходять до місцевих бюджетів. Створюючи пільговий режим оподаткування, місцева влада залучає додаткові ресурси, сприяє новому будівництву, розвитку інфраструктури тощо.

Вплив фінансів місцевих органів влади на економічне зростання здійснюється через капітальні витрати, діяльність на ринках позичкового капіталу, нерухомості, землі. Крім названих вище функцій, місцеві фінанси використовуються органами місцевого самоврядування для контролю за дотриманням вартісних і нату-

ральних пропорцій у розвитку адміністративно-територіальних одиниць, підприємств сфери матеріального виробництва та закладів соціально-культурної сфери. Органи місцевого самоврядування мають можливість встановлювати контроль не тільки за формуванням та використанням цільових централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів, а й за процесами виробництва на підприємствах комунальної форми власності й задоволенням соціально-культурних потреб населення. Фінансовий контроль сприяє збільшенню та нагромадженню коштів, підвищенню рентабельності виробництва, ефективному використанню фінансових ресурсів. Слід зазначити, що розподільча функція органічно пов'язана з контрольною і значною мірою її зумовлює.

Розглянемо *управління місцевими фінансовими ресурсами*. Узагальнюючи існуючий досвід державного управління у фінансовій сфері, слід виділити такі підходи до формування місцевих фінансових ресурсів.

Перший підхід розглядає місцеві фінансові ресурси у вигляді бюджету відповідної території та децентралізованих грошових фондів, що залишаються в розпорядженні підприємств й організацій даної території (громади) [226], другий - у вигляді кінцевого результату діяльності всіх підприємств і організацій, розміщених на даній території, включаючи відрахування з доходів населення [21]. І, нарешті, третій, який, на нашу думку, найбільш точно відображає суть місцевих фінансових ресурсів і процесу управління ними, дає змогу аналізувати перерозподільчі відносини в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, полягає в тому, що розглядає фінансові ресурси як сукупність доходів усіх суб'єктів господарювання, розміщених на даній території та залучених ззовні ресурсів (інвестицій, коштів міжнародних організацій), ресурсів централізованих фондів, доходів населення [270].

Місцевими фінансовими ресурсами є доходи місцевих бюджетів (включаючи трансферти, ресурси цільових фондів); ресурси підприємств та організацій комунальної форми власності; внутрішні та зовнішні інвестиції на розвиток економіки; місцеві запозичення; кошти населення. Отже, під місцевими фінансовими ресурсами доцільно розуміти грошові кошти місцевого самоврядування та фінансові ресурси підприємств і організацій, населення, що утворюються в процесі відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом частини вартості ВВП та залучаються органами

місцевого самоврядування для забезпечення економічного і соціального розвитку території. Це визначення місцевих фінансових ресурсів, на нашу думку, створює основу для забезпечення єдності планування й прогнозування динаміки ВВП та фінансових ресурсів території, що дає змогу використовувати фінанси як інструмент для впливу на всі елементи процесу виробництва.

Виходячи з даного твердження і враховуючи, що кожному виду фінансових ресурсів відповідають свої цілі та завдання управління, можна стверджувати, що для формування ефективної моделі управління місцевими фінансовими ресурсами насамперед необхідно здійснити чітку систематизацію.

За способами використання фінансові ресурси поділяються на частину, яка спрямовується на утримання невиробничої сфери та покриття суспільних потреб територіальної громади, та на частину, що спрямовується на цілі нагромадження.

За напрямками використання фінансові ресурси доцільно диференціювати на поточні - ресурси, що спрямовуються на покриття поточних витрат для підтримання життєдіяльності території (забезпечення потреб соціального характеру, бюджетні витрати на утримання установ тощо); та капітальні (перспективні) - витрати на соціально-економічний розвиток території (інвестиційні програми, розвиток інфраструктури та ін.).

За характером формування фінансові ресурси поділяються на власні та залучені на зворотній та незворотній основі, у тому числі позичкові, а за характером використання - на універсальні та цільові.

Особливості формування та використання фінансових ресурсів територіальних громад визначаються обсягом і структурою фінансових ресурсів відповідної території. Місцеві органи влади мають більше можливостей щодо розподілу і перерозподілу бюджетних коштів на тих територіях, податкова база яких більша. Крім того, особливості управління місцевими фінансовими ресурсами визначаються можливостями фінансової діяльності місцевих органів влади та операцій з майном і землею, які перебувають у їх розпорядженні. Істотного значення набувають територіальні особливості формування та використання фінансових ресурсів, які проявляються в участі території в інвестиційних та економічних програмах; вміння місцевих органів влади мобілізувати кошти організацій, підприємств, населення для реалізації інвестиційних проектів тощо.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що місцеві фінансові ресурси являють собою багатоаспектний об'єкт управління.

Центральною та ключовою ланкою місцевих фінансових ресурсів є місцеві бюджети. Бюджетний кодекс України визначає бюджет як "план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань та функцій, які здійснюються органами державної влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду" [16].

Наявність у територіальних громад бюджету зміцнює їх економічну самостійність, активізує господарську діяльність та сприяє розвитку інфраструктури відповідних територій. Відіграючи активну роль у ринковому механізмі, бюджет становить один з найважливіших важелів стабілізації фінансів та економіки, що забезпечує фінансову базу існування місцевого самоврядування та створює основу для виконання органами влади управлінських функцій.

За допомогою місцевих бюджетів відбувається формування грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади; регулювання й стимулювання економіки території; контроль за фінансово-господарською діяльністю суб'єктів господарювання. Місцеві бюджети являють собою інструмент реалізації регіональної політики, політики органів місцевого самоврядування, а також здійснення фінансового вирівнювання, що реалізується через надання бюджетних трансфертів із Державного бюджету України.

Самостійність місцевих бюджетів залежить від наявності передбачуваних джерел доходів, можливості залучення додаткових джерел надходжень, закріплених видаткових повноважень, та права визначати напрями їх здійснення, права залучати позикові кошти у межах положень Бюджетного кодексу України та місцевих бюджетних рішень. Згідно з чинним законодавством органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції самостійно розробляють, затверджують та виконують місцеві бюджети, а їх самостійність гарантується власними і закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами. Передбачуваність доходів залежить від частки власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів та від стабільності механізму міжбюджетного регулювання. Принаймні, частина фінансових ресурсів місцевої влади має надходити від місцевих податків та виплат, ставки яких у певних межах вона повинна мати право вста-

новлювати [227, с. 246]. При цьому методологічно важливим моментом є не маса фінансових ресурсів взагалі, а їх достатність для виконання функцій, що покладаються на місцеві органи влади [163, с. 45]. Фінансові ресурси мають першочергове значення, оскільки це єдиний вид ресурсів, який може бути перетворений з мінімальним розривом у часі в будь-який інший вид ресурсів. Будь-яка діяльність починається з відповіді на запитання: де знайти джерела фінансування, як організувати поточне і перспективне управління фінансовими ресурсами, що забезпечує фінансову стійкість та платоспроможність.

Держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансово підтримує місцеве самоврядування та гарантує йому достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб доходну базу. Втручання держави у процес складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законодавством.

Через місцеві бюджети формуються певні фінансові відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, організаціями й установами, розташованими на їх території, а також населенням цієї території з приводу мобілізації та витрачання коштів даних бюджетів. Між державним і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами різних рівнів відбуваються фінансові взаємовідносини щодо перерозподілу фінансових ресурсів з метою забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету.

Фінансовий потенціал - це загальна сума фінансових ресурсів, що перебуває в розпорядженні місцевих органів влади, та фінансових ресурсів, які можуть бути залучені для виконання функцій місцевого самоврядування й об'єктивно можуть бути використані для створення ВВП території та забезпечення населення усіма соціально-економічними благами. Категорія фінансових ресурсів визначає кошти, які, реалізуючи існуючий потенціал, беруть участь у цьому процесі. Отже, фінансовий потенціал може включати резерви, що не використовуються, наприклад потенційні доходи суб'єкта господарювання. Фінансовий потенціал інтегрує як податкову базу, так і базу формування неподаткових доходів, а також можливості здійснення запозичення на фінансових ринках для бюджетних цілей. Крім того, він визначає інвестиційну привабливість приватного сектора господарювання та перспективи його економічного розвитку.

Більш повна оцінка фінансового, в тому числі податкового потенціалу території, виявлення прихованих резервів дадуть змогу підвищити бюджетний потенціал, тобто обсяг фінансових коштів, які можуть бути реалізовані в бюджетних ресурсах.

Система управління місцевими фінансами відіграє ключову роль у їх розвитку. В Україні процес становлення системи управління місцевими фінансами ще не завершився. До кінця не визначена компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів, функції та завдання, що покладаються на місцеві фінансові органи, не забезпечуються повноцінний фінансовий контроль і аудит тощо.

Управління місцевими фінансовими ресурсами являє собою складний циклічний процес, який складається з таких основних етапів: планування; регулювання; обліку та контролю; аналізу й оцінки; підвищення якості управління (останній ґрунтується на результатах стадій контролю, аналізу та оцінки і передбачає удосконалення управління місцевими фінансами шляхом покращання інформаційно-аналітичної роботи і підвищення професійного рівня працівників).

Цілями управління слід вважати сталість місцевих бюджетів, їх бездефіцитність, відсутність боргу місцевого самоврядування, результативність та ефективність видатків місцевих бюджетів тощо. Система управління місцевими фінансовими ресурсами наведена на рис. 8.1.

8.2. Бюджет міста

Принципи побудови. Бюджет міста відноситься до місцевих бюджетів. Відповідно до Бюджетного кодексу України "місцевий бюджет містить в собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету" (ст. 63) [16].

Особливістю побудови бюджету міста, яке має районний поділ, є те, що він об'єднує міський бюджет та бюджети районів, які входять до його складу. У випадках, коли місту або району в місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи сільські населені пункти, бюджети цих міст, селищні, сільські бюджети об'єднуються відповідно в бюджеті міста або в бюджеті району в місті.

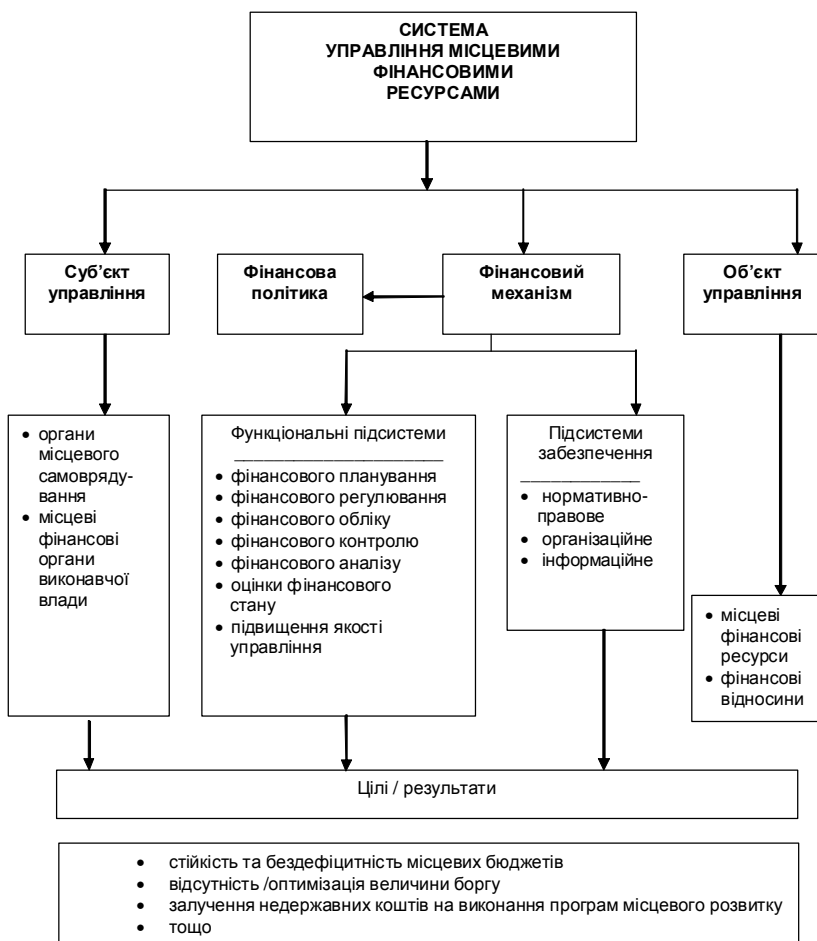


Рис. 8.1. Структурна схема системи управління місцевими фінансовими ресурсами

Бюджет міста можна характеризувати з різних точок зору. Це політичний документ, який включає зрозумілий виклад політики бюджетування, в якому визначаються мета та напрями її досягнення, пояснюється процес бюджетування, містяться порівняння з попередніми бюджетами та вказуються основні відмінності між ними; зазначаються причини даної політики формування бюд-

жету, пояснюється механізм реалізації поставленого завдання; показуються організаційні взаємовідносини між програмами; визначаються джерела ресурсів, етапи виконання; встановлюються відповідальні за різні програми. Бюджет міста являє собою фінансовий план, який вказує джерела та структуру доходів, організацію цільових фондів; має забезпечити повне фінансове планування всіх напрямів діяльності місцевої влади; вміщувати порівняльні дані в динаміці часу: минуле - сучасне - майбутнє; включати поточні (експлуатаційні) й інвестиційні видатки і показувати взаємозв'язок між ними; має пояснювати процедуру поправки до бюджету протягом року; показувати механізм утворення цільових та резервного фондів та видатки з цих фондів протягом бюджетного періоду. Бюджет міста має формуватися відповідно до принципів бюджетної системи України: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу.

Принцип єдності бюджетної системи України полягає у тому, що єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності.

Принцип збалансованості місцевих бюджетів означає, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період.

Принцип самостійності означає, що місцеві бюджети є самостійними. Держава не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування, місцеві бюджети не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання один одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, права органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України та права незалежно розглядати й затверджувати відповідні бюджети.

Принцип повноти полягає у включенні до складу бюджетів усіх надходжень та витрат, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Принцип обґрунтованості полягає в тому, що бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

Принцип ефективності передбачає, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Принцип субсидіарності передбачає, що розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами має ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача.

Принцип цільового використання бюджетних коштів свідчить про те, що останні використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями.

Принцип справедливості і неупередженості означає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Принцип публічності та прозорості забезпечує затвердження бюджетів усіх рівнів відповідними представницькими органами та широке висвітлення у засобах масової інформації показників бюджетів і звітів про їх виконання.

Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу передбачає відповідальність кожного учасника бюджетного процесу за свої дії або бездіяльність на кожній його стадії.

Єдина правова база і принцип єдності бюджетної системи вимагають від місцевих бюджетів дотримання єдиної бюджетної класифікації та ведення бюджетної документації.

Бюджетна класифікація - єдине систематизоване групування доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками, що забезпечує загальнодержавну та міжнародну порівнянність бюджетних даних.

Бюджет може складатися із загального та спеціального фондів (рис.8.2)*.

Загальний фонд бюджету включає:

- 1) усі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду;
- 2) усі видатки бюджету за рахунок загальних надходжень бюджету;
- 3) різницю між доходами і видатками загального фонду бюджету.

Надходження від здійснених запозичень, видатки на обслуговування боргу, забезпечення виконання гарантій та інших боргових зобов'язань зараховуються тільки до загального фонду бюджету, якщо інше не передбачено законодавством.

Спеціальний фонд бюджету включає:

- 1) бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень;
- 2) гранти або дарунки (у вартісному вираженні), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету;
- 3) різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету.

Підставою для рішення відповідної ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути виключно закон про Державний бюджет України.

Передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до рішення про бюджет. Платежі за рахунок спеціального фонду здійснюються в межах коштів, що надійшли до цього фонду на відповідну мету (рис. 8.3).

До складу видатків загального фонду відповідного бюджету входить резервний фонд. Цей фонд формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету. Рішення про необхідність створення резервного фонду місцевого бюджету приймає відповідна рада. Резервний фонд бюджету не може перевищувати 1% від обсягу видатків загального фонду бюджету. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймаються місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування.

*Рис. 8.2-8.6 побудовані Г.Л.Перервою.

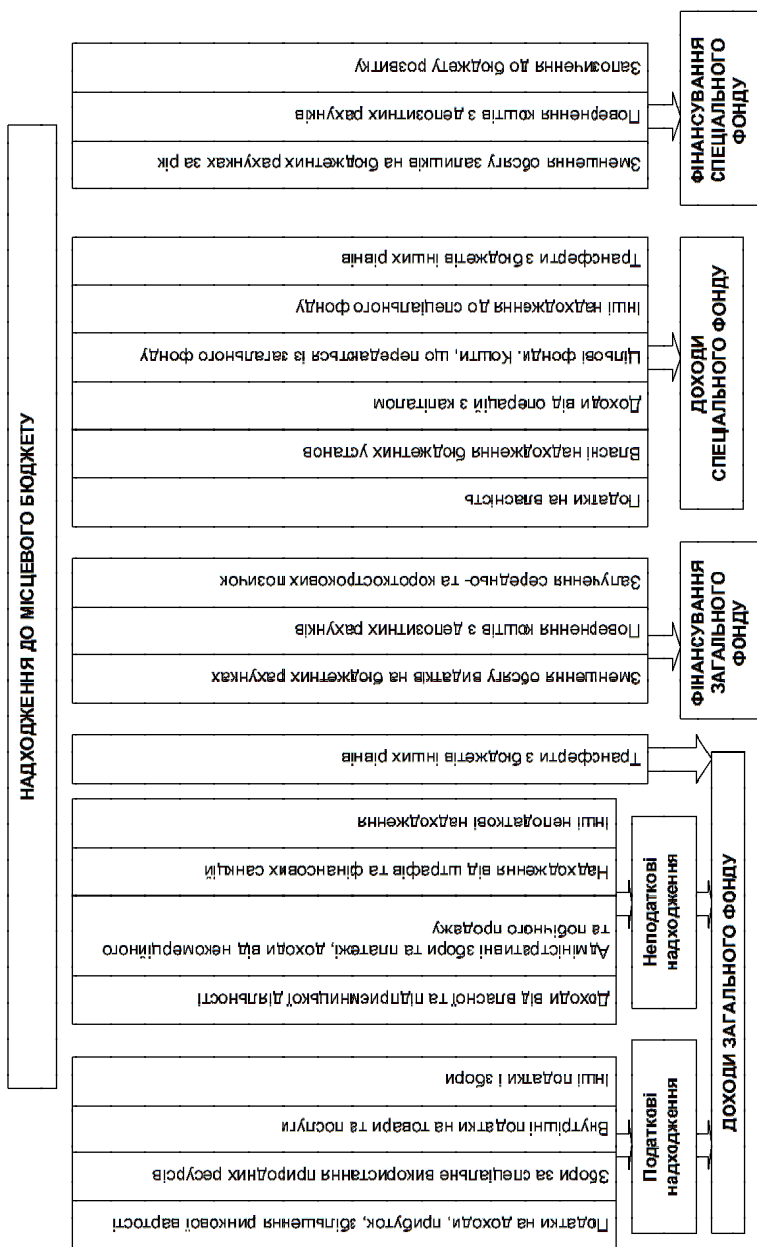


Рис. 8.2. Типова структура місцевого бюджету (доходна частина)

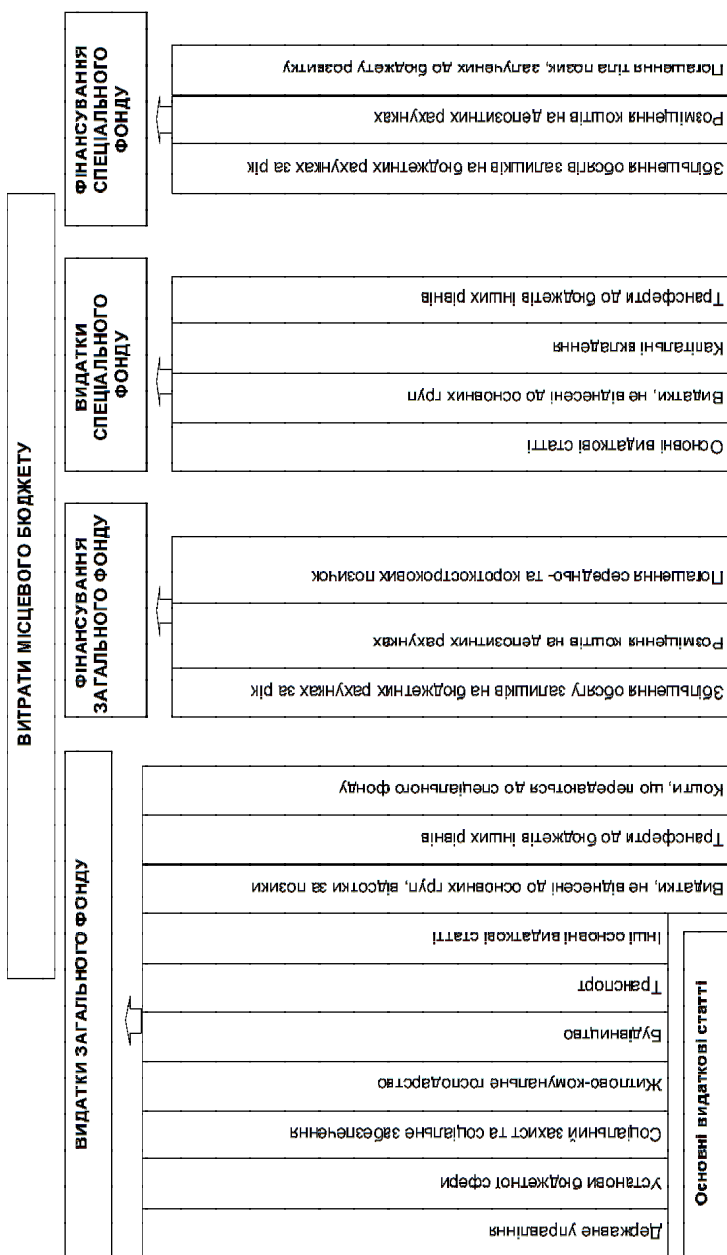


Рис. 8.3. Типова структура місцевого бюджету (витратна частина)

Складовою спеціального фонду місцевих бюджетів є бюджет розвитку, основне призначення якого - акумулювання коштів для реалізації інвестиційних проектів, розвитку інфраструктури міста.

Необхідність виділення бюджету розвитку зумовлена кількома причинами. Перша причина полягає в тому, що інвестиційні проекти є переважно довготривалими (розрахованими на більший період, ніж період, на який приймається бюджет), тому доцільне розмежування джерел фінансування, друга - в тому, що видатки розвитку, які здійснюються для реалізації цільових проектів, не можуть використовуватись на фінансування поточних потреб, навіть якщо така потреба у місцевих органів влади виникає. Третьою причиною є те, що на виділені окремі кошти бюджету розвитку дозволяється здійснювати вибір інвестиційних проектів, які реально можна реалізувати на окремій території.

Органам місцевої влади слід мати план розвитку міської інфраструктури (інвестиційну програму) на кілька років з оцінкою потреб в інвестиціях у цей період. За таких умов можливе раціональне використання сформованого бюджету розвитку за рахунок зазначених надходжень (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

Доходна та витратна частини бюджету розвитку

Надходження	Витрати
<p>Кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок.</p> <p>Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності територіальної громади.</p> <p>Кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набуття чинності Бюджетного кодексу, та відсотки, сплачені за користування ними.</p> <p>Кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням міської ради.</p> <p>Запозичення, здійснені в порядку, визначеному Бюджетним кодексом України та іншими законами України (крім випадку, передбаченого ст. 73 Бюджетного кодексу).</p> <p>Субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів</p>	<p>Погашення основної суми боргу (крім боргу, що утворюється за умовами, визначеними ст.73 Бюджетного кодексу України).</p> <p>Капітальні вкладення.</p> <p>Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності</p>

Доходи бюджету міста класифікують так (табл. 8.2).

Таблиця 8.2

Класифікація доходів бюджету міста

Доходи	Джерело
Податкові надходження	Загальнодержавні податки чи їх частки, що надходять до відповідного бюджету, місцеві податки, збори; інші обов'язкові платежі
Неподаткові надходження	Доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження
Доходи від операцій з капіталом	Надходження від продажу основних засобів; надходження від продажу землі; надходження від продажу нематеріальних активів
Трансферти	Кошти, одержані від: інших органів державної влади; органів влади Автономної Республіки Крим; органів місцевого самоврядування; інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі

Податкові надходження. Прогнозний показник обсягу доходів, закріплених за місцевими бюджетами, визначається на основі даних зведеного бюджету України з урахуванням індексу відносної податкоспроможності *i*-ї території (на основі даних про фактичне виконання відповідного бюджету за три останніх бюджетних періоди). При цьому враховуються загальнодержавні податки і збори, закріплені за місцевими бюджетами.

До складу доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та *враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів*, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):

- 1) прибутковий податок з громадян:
 - 100% - до доходів бюджетів міст Києва і Севастополя;
 - 75% - до доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення;
 - 25% - до доходів бюджетів міст районного значення;
- 2) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;
- 3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;
- 4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;
- 5) плата за торговельний патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торговельних патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;

б) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

7) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва в частині, що належить відповідним бюджетам.

Крім того, місцеві бюджети формуються за рахунок частини доходів, що *не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів*:

1) місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;

2) 100% плати за землю - для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75% плати за землю - для бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та міст обласного значення; 60% плати за землю - для бюджетів міст районного значення;

3) податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

4) надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;

5) податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

6) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності відповідної територіальної громади;

7) плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

8) кош ти від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, в тому числі від продаж у земельних ділянок сільськогосподарського призначення, щ о перебуває у комунальній власності;

9) ф іксований сільськогосподарський податок у частині, щ о зараховується до бю джетів місцевого самоврядування;

10) плата за оренду майнових комплексів, щ о перебувають у комунальній власності;

11) надходження від місцевих грош ово-речових лотерей;

12) плата за гарантії (надані з дотриманням умов, визначених ст. 17 Бю джетного кодексу України);

13) гранти та дарунки у вартісному вираженні;

14) власні надходження бю джетних установ, щ о утримують ся за рахунок кош тів відповідного бю джету;

- 15) податок на прибуток підприємств комунальної власності;
 16) платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
 17) інші надходження, передбачені законом.

Місцеві податки і збори - обов'язкові платежі, які згідно із законодавством запроваджуються органами місцевого самоврядування на підпорядкованих їм територіях і повністю зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.

До місцевих податків і зборів відповідно до Закону України "Про систему оподаткування" в Україні віднесено: податок з реклами; комунальний податок; збір за паркування автомобілів; ринковий збір; збір за видачу ордера на квартиру; курортний збір; збір за участь у бігах на іподромі; збір за виграш у бігах на іподромі; збір з осіб, що беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; збір за право використання місцевої символіки; збір за право проведення кіно- і телезйомок; збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу та лотерей; збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі; збір з власників собак. Ставки податків та зборів, їх платники та база оподаткування визначені Декретом Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20 травня 1993 р.

Місцеві податки - це запроваджені відповідно до закону місцевими радами обов'язкові безвідплатні платежі, що стягуються на території відповідної адміністративної одиниці з організацій і фізичних осіб шляхом відчуження належних їм за правом власності, господарського відання або оперативного управління грошових коштів з метою фінансового забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування та зараховуються до місцевого бюджету (табл. 8.3).

Таблиця 8.3

Характеристика місцевих податків

Місцеві податки	Платники податку	Об'єкт оподаткування	Ставка податку
Комунальний податок	Юридичні особи (крім бюджетних установ, організацій, планово-дотаційних та сільськогосподарських підприємств)	Середньоспискова чисельність працівників	Гранична ставка – 10% від неоподаткованого мінімуму доходів громадян на місяць за кожного працівника
Податок з реклами	Юридичні особи та громадяни (замовники реклами)	Вартість послуг за встановлення і розміщення реклами	0,1% від вартості послуг за розміщення одноразової реклами; 0,5% від вартості послуг за розміщення реклами на тривалий термін

Місцеві збори - обов'язковий грошовий внесок, який за рішенням місцевої ради стягується на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці з організацій і фізичних осіб з метою компенсації вартості комунальних послуг, що надаються платнику місцевого збору в системі місцевого самоврядування. На відміну від місцевого податку, місцевий збір має відплатний характер, він виступає однією з умов здійснення в інтересах платника збору певних дій, пов'язаних з наданням йому відповідних послуг (табл. 8.4).

Таблиця 8.4

Характеристика місцевих зборів

Місцеві збори	Граничні ставки оподаткування
Збір за паркування автомобілів	За 1 год паркування: 3% від неоподаткованого мінімуму доходів громадян у спеціально обладнаних місцях; 1% від неоподаткованого мінімуму доходів громадян у відведених для цього місцях
Ринковий збір	Органам місцевого самоврядування надано право самостійно встановлювати ставки ринкового збору залежно від ринку, його територіального розміщення і продукції (товару), що реалізується. Граничний розмір ринкового збору за кожне торговельне місце має не перевищувати: - для громадян - 20% мінімальної заробітної плати; - для юридичних осіб - трьох мінімальних заробітних плат
Збір за видачу ордера на квартиру	Не більше 30 % від неоподаткованого мінімуму доходів громадян на час оформлення ордера на квартиру
Збір з власників собак	Щорічно не більше 10 % від неоподаткованого мінімуму доходів громадян на час нарахування збору
Курортний збір	Не більше 10 % від неоподаткованого мінімуму доходів громадян
Збір за участь у бігах на іподромі	3 неоподаткованих мінімумів доходів громадян
Збір за виграш на бігах	6 % від суми виграшу
Збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі	5% від суми плати, визначеної за участь у грі
Збір за право використання місцевої символіки	Для юридичних осіб - 0,1% від вартості виробленої продукції, виконаних робіт, наданих послуг; для громадян, які займаються підприємницькою діяльністю - 5 неоподаткованих мінімумів доходів громадян
Збір за право проведення кіно- і телезйомок	У розмірі, який має не перевищувати фактичні витрати на проведення зазначених заходів
Збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей	0,1% від вартості заявлених на місцеві аукціони та конкурсний розпродаж товарів або суми, на яку випускається лотерея
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі	20 неоподаткованих мінімумів доходів громадян для суб'єктів, які постійно ведуть торгівлю у спеціально відведених для цього місцях та 1 неоподаткований мінімум доходів громадян на день - за одноразову торгівлю. Для суб'єктів, що постійно здійснюють торгівлю у спеціально відведених для цього місцях (стаціонарних об'єктах), збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі стягується одноразово

Оцінюючи в цілому існуючу систему місцевих податків та зборів, слід зазначити, що вона не може забезпечити фінансову самостійність місцевої влади внаслідок того, що, по-перше, доз-

волені місцеві податки та збори не є і не можуть бути достатнім джерелом доходів місцевого бюджету через незначність їх податкового потенціалу, а отже, незацікавленість місцевих органів влади у їх запровадженні (наприклад у більшості малих міст такі податки неможливо збирати, оскільки просто відсутні об'єкти місцевого оподаткування), при середньому значенні по Україні 3-4% доходів місцевих бюджетів, їх частка в окремих містах може значно відрізнятись; по-друге, більшість з цих податків та зборів характеризується значними адміністративними витратами, які часто перевищують суму надходжень від них [228, с. 271].

Найбільш вагомими надходження забезпечують лише кілька податків: комунальний податок, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, ринковий збір, податок з реклами. На них припадає понад 95% надходжень від місцевих податків та зборів у м. Києві та понад 80-90% - в обласних центрах [228, с. 275].

Аналіз практики справляння місцевих податків і зборів в Україні дав змогу виявити такі недоліки інституту місцевого оподаткування:

- незначна фіскальна роль місцевих податків та зборів і, як наслідок, їх низька питома вага у доходах місцевих бюджетів, у валовому внутрішньому продукті;

- невеликий перелік місцевих податків та зборів порівняно з іншими країнами;

- відсутність самостійних прав органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податків та зборів;

- відсутність взаємозалежності між рівнем суспільних послуг, які надаються на певній території, з податковими зусиллями населення;

- зволікання із запровадженням суто місцевого податку на нерухоме майно;

- нерозвинутість податків, що відображають політику місцевої влади (екологічні податки, плата за певні послуги місцевих органів влади).

Видатки місцевого бюджету. Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про бюджет міста, на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією місцевих програм (перелік їх визначається ст. 88-91 Бюджетного кодексу України).

Місцеві бюджети в Україні можна назвати бюджетами соціальних витрат. Через місцеві бюджети фінансуються установи

та організації освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального забезпечення і соціального захисту населення, підпорядковані відповідним місцевим органам виконавчої влади, а також соціально-культурні заходи відповідно до покладених на ці органи влади функцій. Крім того, за кошти місцевих бюджетів здійснюється утримання місцевих органів державної влади та самоврядування, фінансування підприємств і господарських організацій, що входять до складу місцевого господарства, а також природоохоронних заходів. Взагалі, на частку місцевих бюджетів припадає близько 80% від витрат зведеного бюджету країни на охорону здоров'я, до 60% - на освіту, понад 80% - на культуру і мистецтво, понад 96% - на житлово-комунальне господарство [228, с. 262].

Існують функціональна, економічна та програмна класифікація видатків (табл. 8.5).

Таблиця 8.5

Класифікація видатків бюджету міста

Класифікація	Зміст класифікації
За функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків)	Рівні деталізації: – розділи, в яких визначаються видатки бюджетів на здійснення відповідно загальних функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування; – підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрями спрямування бюджетних коштів на здійснення відповідно функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування
За економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків)	Поточні видатки, капітальні видатки та кредитування за вирахуванням погашення, склад яких визначається Міністерством фінансів України
За ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків)	Визначає перелік головних розпорядників бюджетних коштів. На її основі Державне казначейство України та місцеві фінансові органи ведуть реєстр усіх розпорядників бюджетних коштів
За бюджетними програмами (програмна класифікація видатків)	Застосовується при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом

Згідно з Бюджетним кодексом України видатки, що здійснюються місцевими органами влади, поділяються на два типи, як і доходи: ті, що враховуються, та ті, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Видатки, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, обчислюються на основі нормативів середніх витрат на особу для кожного типу делегованих повноважень у

межах наявних бюджетних можливостей і гарантуються державою. Нормативи видатків мають коригуватися з урахуванням регіональних особливостей у задоволенні потреб населення. Принцип розподілу, який досягається з використанням нормативів, полягає в тому, що територіальні громади, які відчувають потребу у соціальних послугах, що перевищують середній рівень, мають одержувати більший за середній рівень обсяг ресурсів для задоволення цих потреб.

Розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цього видатки розподіляються на три групи (табл. 8.6).

Таблиця 8.6

Розмежування видатків за делегованими державними повноваженнями між місцевими бюджетами*

Група	Видатки фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують	Джерело
Перша	Необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розміщені найближче до споживачів	Здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань
Друга	Надання основних соціальних послуг, гарантованих державною для всіх громадян України	Здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів
Третя	Гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України	Здійснюються з бюджетів Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів

До видатків, які здійснюються з бюджетів міст районного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на такі цілі:

- органи місцевого самоврядування міст районного значення;
- освіти: дошкільну освіту та загальну середню освіту (школи - дитячі садки);
- первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти);

*З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

- міські палаци культури, клуби та бібліотеки;
- місцеву міліцію (дію останніх трьох пунктів у 2006-2007 рр. було зупинено згідно із законами про державний бюджет).

До видатків, які здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на такі цілі:

1) державне управління:

- органи місцевого самоврядування міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення;
- органи місцевого самоврядування районного значення;

2) освіту:

- дошкільну освіту (у містах республіканського Автономної Республіки Крим та міста обласного значення);

- загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі школи-дитячі садки (для міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи;

- заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки (у разі, якщо не менше 70% від кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків, формується на території відповідного міста чи району), *дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї (дію на 2006-2007 рр. було зупинено)*, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням;

- інші державні освітні програми;

- вищу освіту (вищі навчальні заклади I-IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, спільній власності територіальних громад, а також вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності) відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів;

3) охорону здоров'я:

- первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу: лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки й амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки тощо (*дію на 2006-2007 рр. зупинено*);

- програми медико-санітарної освіти (міські центри здоров'я і заходи із санітарної освіти);

4) соціальний захист та соціальне забезпечення:

- державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у разі, якщо не менше 70% від кількості дітей, які перебувають у цих закладах, формується на території відповідного міста), територіальні центри і відділення соціальної допомоги вдома;

- державні програми соціального захисту: пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на відшкодування витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

- державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

- міські програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

5) культуру і мистецтво: державні культурно-освітні та театрално-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей);

6) державні програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення;

7) місцеву міліцію (*дію зупинено*).

Розрахункові показники обсягів видатків визначаються виходячи із загальних фінансових ресурсів зведеного бюджету України і місцевих бюджетів на основі фінансових нормативів бюджетного забезпечення та коригуючих коефіцієнтів до них. Причому обчислення виконують окремо для кожної галузі з розрахунку:

- на душу населення - для галузей державного управління, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури та спорту, соціальних програм;

- на дитину або одного учня у закладах освіти;

- на одного споживача соціальних послуг - у галузі соціального захисту населення.

Розрахунок обсягу видатків здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. "Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних транс-

фертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами". Крім того, місцеві бюджети здійснюють низку інших видатків, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів і покриваються за рахунок власних доходів міських територіальних громад.

До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на такі цілі:

- 1) місцеву пожежну охорону;
- 2) позашкільну освіту;
- 3) соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
 - місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;
 - програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів;
- 4) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- 5) культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- 6) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- 7) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- 8) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- 9) транспорт, дорожнє господарство:
 - регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування;
 - експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (в тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажно-експлуатаційними підрозділами);
 - будівництво, реконструкцію, ремонт й утримання доріг місцевого значення;
- 10) заходи з організації рятування на водах;
- 11) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- 12) програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- 13) управління комунальним майном;
- 14) регулювання земельних відносин;
- 15) інші програми, затверджені відповідною радою згідно із законом.

Органи місцевого самоврядування можуть передавати з одного рівня місцевого самоврядування на інший видатки, пов'язані з виконанням як власних повноважень, так і делегованих повноважень органів виконавчої влади виконавчим органам місцевого самоврядування.

Трансферти. Бюджетний кодекс України передбачає такі види міжбюджетних трансфертів: дотацію вирівнювання; субвенцію; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам:

- дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення;
- субвенція на здійснення програм соціального захисту;
- субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, установлених державою;
- субвенція на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції.

Визначальна особливість Бюджетного кодексу України полягає в тому, що він передбачає здійснення зрівноважувальних або вирівнювальних трансфертів на основі формульних розрахунків з урахуванням різниці між розрахунковими потребами бюджетів місцевого самоврядування у видатках та його доходними можливостями. Більше того, Бюджетний кодекс України передбачає низку різних трансфертних програм, що мають на меті задоволення різних фіскальних потреб, а не лише потребу у вирівнюванні. Крім вирівнювальних трансфертів, Бюджетний кодекс України передбачає й інші види бюджетних трансфертів, наприклад:

- цільові субвенції з державного бюджету містам Києву та Севастополю, Автономної Республіки Крим, областям, містам обласного значення та районам на фінансування програм соціального захисту;
- цільові субвенції на інвестиційні цілі - бюджетам м. Києва, м. Севастополя, обласним бюджетам та республіканському бюджету Автономної Республіки Крим. Ці субвенції можуть далі розподілятися між органами місцевого самоврядування, оскільки в багатьох випадках вплив інвестиції не обмежується певною територією. Таким чином, визнається і підкреслюється провідна роль

обласного рівня в інвестиційному розвитку територій. Цільові інвестиційні субвенції можуть вимагати внеску з бюджету-одержувача.

Трансферти можуть також здійснюватися між бюджетами самоврядування на договірній основі в обмін на бюджетні послуги, які надає одержувач трансферту. Міста районного підпорядкування, наприклад, можуть укласти між собою або з іншими органами місцевого самоврядування угоди про надання послуг, пов'язаних з виконанням власних повноважень. Це може бути зумовлено економічними факторами (доцільність об'єднання коштів, більш ефективне надання послуги іншим бюджетом тощо).

Основні вимоги до побудови системи бюджетних трансфертів сформульовані Дж.Мак-Мастером [253, с. 384]. Система має:

- враховувати відмінності у фінансових потребах територій за умови чітко визначеної сфери їх відповідальності;
- компенсувати відмінності між урядами одного рівня щодо потенційної можливості фінансування витраток;
- стимулювати використання місцевими органами власного дохідного потенціалу;
- бути стабільною, передбачуваною, відповідати динаміці потреб територій;
- не заохочувати немотивоване витрачання суспільних коштів.

Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів (дотація вирівнювання, і кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів), затвердженого законом про Державний бюджет України, між бюджетами міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення і районними бюджетами визначається на основі формули.

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати такі параметри:

1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них (враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від чисельності населення та споживачів соціальних послуг, а також соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їх визначення) адміністративно-територіальних одиниць);

2) чисельність мешканців та кількість споживачів соціальних послуг;

3) індекс відносної податкоспроможності відповідного міста;

4) прогнозний показник кошика доходів бюджетів місцевого самоврядування для бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення і прогноз доходів, визначених частиною другою ст. 66 Бюджетного Кодексу України, - для районних бюджетів;

4) коефіцієнт вирівнювання.

Можна виділити три головні причини, чому розподіл коштів на основі чіткої і стабільної формули є кращим, ніж рішення про розподіл фінансування на основі суб'єктивних суджень експертів та посадових осіб, що представляють державну адміністрацію:

- *раціональність прийнятих рішень* - розподіл фінансування на основі формули, якщо вона досить стабільна і відома заздалегідь, дає змогу використовувати принципи довготермінового планування і допомагає приймати раціональні рішення щодо використання бюджету на місцевому рівні;

- *уникнення звинувачень у суб'єктивізмі* - розподіл фінансування на основі формули дає змогу уникнути звинувачень щодо політичних чи особистих мотивів, які б стояли за рішеннями про розподіл коштів. При традиційному способі прийняття рішень важко уникнути неформального "спілкування", і в результаті цього виникають ситуації, коли хтось отримує більше ресурсів не тому, що він їх дійсно (об'єктивно) потребує, а тому, що він може краще обґрунтувати свої потреби або просто поділяє політичні погляди тих, хто приймає рішення про розподіл коштів;

- *прозорість* - дуже важливо, щоб було відомо, чому частка місцевих бюджетів у загальному фінансуванні є меншою чи більшою. Навіть якщо вони не погоджуються з усіма факторами та їх відображенням у формулі, принаймні, буде відомо, чого можна очікувати та якою є раціональна аргументація тих, хто приймає рішення.

Бюджетний процес на рівні міста. Правовою основою складання місцевих бюджетів є Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України на поточний рік, інші закони України, що регулюють бюджетні правовідносини, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, нормативні акти місцевих органів влади. Зазначені нормативно-правові акти встановлюють основні межі, в яких має складатися бюджет, конкретизують повноваження органів і посадових осіб місцевого

самоврядування та державних і місцевих органів виконавчої влади щодо місцевих бюджетів.

Бюджетний процес відповідно до Бюджетного кодексу України - це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему України.

Таким чином, бюджетний процес на рівні міста включає такі основні стадії:

- 1) складання проекту бюджету;
- 2) розгляд та затвердження (прийняття рішення про бюджет міста);
- 3) виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до рішення про бюджет міста;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України складання місцевих бюджетів починається з підготовки проектів бюджетів на наступний бюджетний період (рис. 8.4). Міністерство фінансів України доводить місцевим органам влади особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний період. Для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, асигнування надаються головним розпорядникам бюджетних коштів - бюджетним установам в особі їх керівників, які отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень (отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету).

Початковою стадією розробки проекту бюджету є підготовка головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів, які містять пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для їх діяльності на наступний бюджетний період. Головні розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів.

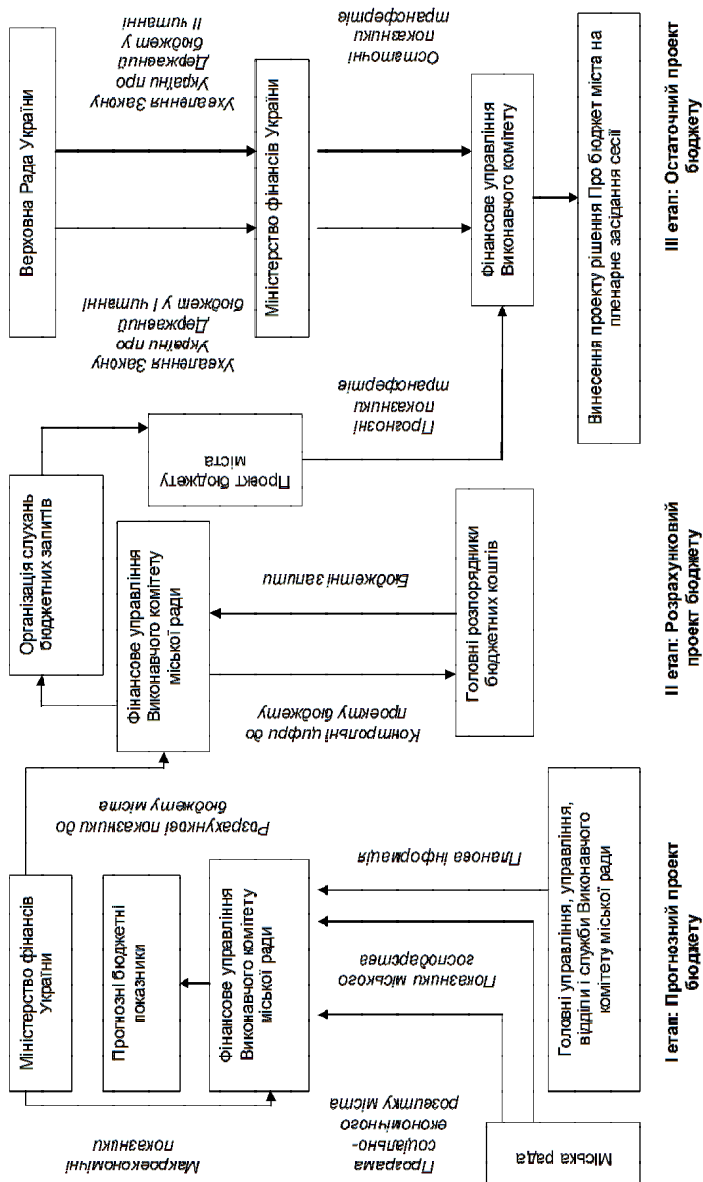


Рис. 8.4. Порядок складання бюджету міста

Бюджетні запити формуються відповідно до інструкцій, розроблених згідно з типовою формою Міністерства фінансів України. Інструкції до бюджету визначають основні моменти та послідовність бюджетного процесу, містять чіткі пояснення щодо інформації, яку слід надавати кожному розпоряднику бюджетних коштів.

Бюджетна пропозиція головного розпорядника подається згідно з типовими формами, які додаються до інструкцій. Найбільш детальною формою планування є планування за функціональною та повною економічною класифікацією видатків бюджету. Часто використовуються скорочені форми документів для розпорядників коштів. Як правило, у запиті та додатках до нього наводиться така інформація: назва управління та програми, відповідальні особи за конкретні види діяльності; коди бюджетної класифікації, що відповідають конкретній установі та програмі; фактичні видатки в минулому бюджетному періоді і затверджені в поточному; граничний обсяг видатків на поточний рік; сума фінансування програми на майбутній бюджетний період; коригування сум видатків; прогноз видатків на два роки, що йдуть після наступного бюджетного року; видатки за функціональною класифікацією головного розпорядника бюджетних коштів; ефективність використання бюджетних коштів.

До питань, які регулюються інструкціями органів місцевого самоврядування, належать: прогноз доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; нормативні критерії, які мають застосовуватись при обчисленні трансфертів з державного бюджету органам місцевого самоврядування на реалізацію програм; запити на отримання інформації, необхідної для кінцевого формування бюджету (обсяг міжбюджетних трансфертів, величина субвенції тощо).

На основі отриманих від головних розпорядників бюджетних запитів фінансовий орган проводить аналіз ефективності використання бюджетних коштів та приймає рішення про прийняття чи неприйняття пропозицій, що містяться у бюджетних запитах, беручи його до уваги при формуванні проекту бюджету.

Порядок розгляду та затвердження бюджету міста наведено на рис. 8.5.

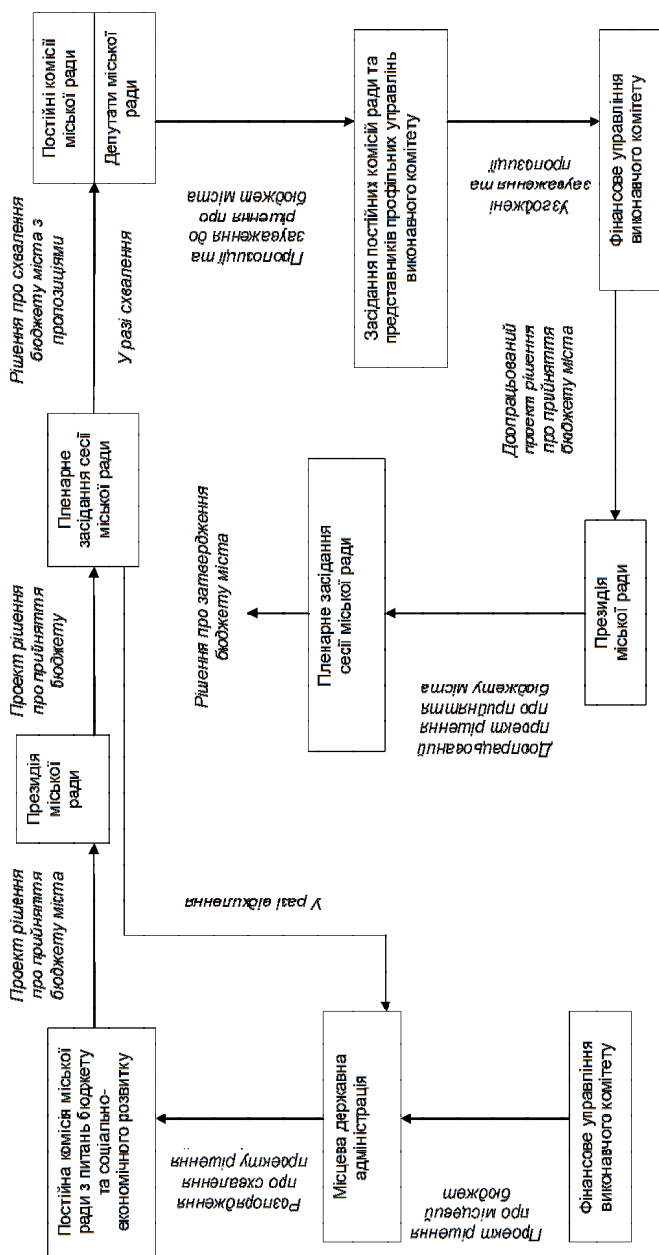


Рис. 8.5. Порядок розгляду та затвердження бюджету міста

Проект рішення про бюджет міста схвалюється міською державною адміністрацією (для міст Києва і Севастополя) чи виконавчим органом міськради перед розглядом його на сесії міської або селищної ради. Керівник відповідного місцевого фінансового органу представляє проект бюджету на пленарному засіданні ради. Керівник комісії ради з питань бюджету доповідає на цьому ж засіданні ради про відповідність проекту бюджету вимогам Бюджетного кодексу України, основним напрямам бюджетної політики та програмним завданням діяльності місцевої ради.

За результатами розгляду міська рада може прийняти вмотивоване рішення про відхилення проекту бюджету в разі його невідповідності законодавству України та доопрацювання відповідно місцевою державною адміністрацією, виконавчими органами місцевого самоврядування. Порядок проведення повторного розгляду проекту бюджету та внесення пропозицій до нього депутатами визначається міською радою.

Завдання представницького органу полягає у затвердженні бюджету. Рішенням про місцевий бюджет визначаються: загальна сума доходів і видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також з розподілом видатків на поточні і капітальні; граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) бюджету в наступному бюджетному періоді і боргу місцевого самоврядування на кінець наступного бюджетного періоду; повноваження щодо надання гарантій місцевого самоврядування, а також розміри цих гарантій з урахуванням положень ст. 17 Бюджетного кодексу України; бюджетні призначення головним розпорядникам коштів за бюджетною класифікацією; доходи бюджету за бюджетною класифікацією; бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів; розмір оборотної касової готівки місцевого бюджету та додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету. Перелік захищених статей бюджету визначається відповідно до ст. 55 Бюджетного кодексу України. Бюджети міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення на наступний бюджетний період затверджуються рішеннями відповідних рад не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України. Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (у разі їх створення) бюджети, затверджуються рішеннями відповідних рад не пізніше ніж у двотижневий термін після затверд-

ження відповідно бюджету міст Києва та Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення, районного бюджету.

Саме затверджуючи бюджет, міська рада визначає політику і напрями розвитку територіальної громади та встановлює пріоритети в наданні послуг мешканцям міста. Міська рада відповідає за найповніше забезпечення потреб населення за наявних фінансових та матеріальних ресурсів. Таким чином, міська рада визначає темпи зростання бюджету, підвищення чи зниження місцевих податків, необхідність і доцільність місцевих запозичень для розвитку міської інфраструктури.

Виконання бюджету міста забезпечують відповідні місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад (рис. 8.6).

В Україні застосовується казначейська форма обслуговування місцевих бюджетів, яка здійснюється територіальними органами Державного казначейства України за такими функціями: проведення операцій з коштами місцевих бюджетів; розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів; контроль бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийняття зобов'язань та проведення платежів; бухгалтерський облік та складання звітності про виконання місцевого бюджету.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу, або за тимчасовим розписом на відповідний період.

У процесі виконання доходної частини місцевого бюджету податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи цього бюджету зараховуються безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритий у територіальному органі Державного казначейства України. Ці кошти не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення.

У процесі виконання видаткової частини місцевого бюджету розпорядники його коштів одержують бюджетні асигнування відповідно до затвердженого бюджетного розпису. Це є підставою для затвердження кошторису їх видатків. Кошторис є основним плановим документом бюджетної установи, який надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень. Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та провадять

видатки тільки в межах бюджетних асигнувань, установлених кошторисами. Після отримання товарів, робіт та послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання розпорядник бюджетних коштів приймає рішення про їх оплату та подає доручення на здійснення платежу органу Державного казначейства України. Процедури виконання місцевого бюджету за видатками регламентуються ст. 51 Бюджетного кодексу України [16].

Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів визначаються Державним казначейством України. Зведені показники звітів про виконання бюджетів подаються територіальними органами Державного казначейства України відповідно фінансовим органам міських державних адміністрацій та виконавчим органам міських рад.

Звіт про виконання місцевого бюджету подається до міської ради відповідно міською державною адміністрацією, виконавчим органом місцевого самоврядування чи міським головою (якщо згадані виконавчі органи не створені) у двомісячний термін після завершення відповідного бюджетного періоду.

До місцевого бюджету в процесі його виконання можуть вноситись зміни.

Рішення про *внесення змін до рішення про місцевий бюджет* ухвалюється відповідною радою за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання доходної частини загального фонду відповідного бюджету. Факт перевиконання доходної частини загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів поточного бюджетного року. При цьому перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (беручи до уваги міжбюджетні трансферти), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, має бути не менше ніж на 5%. Факт недоотримання доходів із загального фонду місцевого бюджету визначається за такою самою процедурою за підсумками квартального звіту при недоотриманні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету, більше ніж на 15% [175, с. 83]. Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет можуть бути також ухвалені відповідною радою і в інших випадках, передбачених ст. 52 Бюджетного кодексу України.

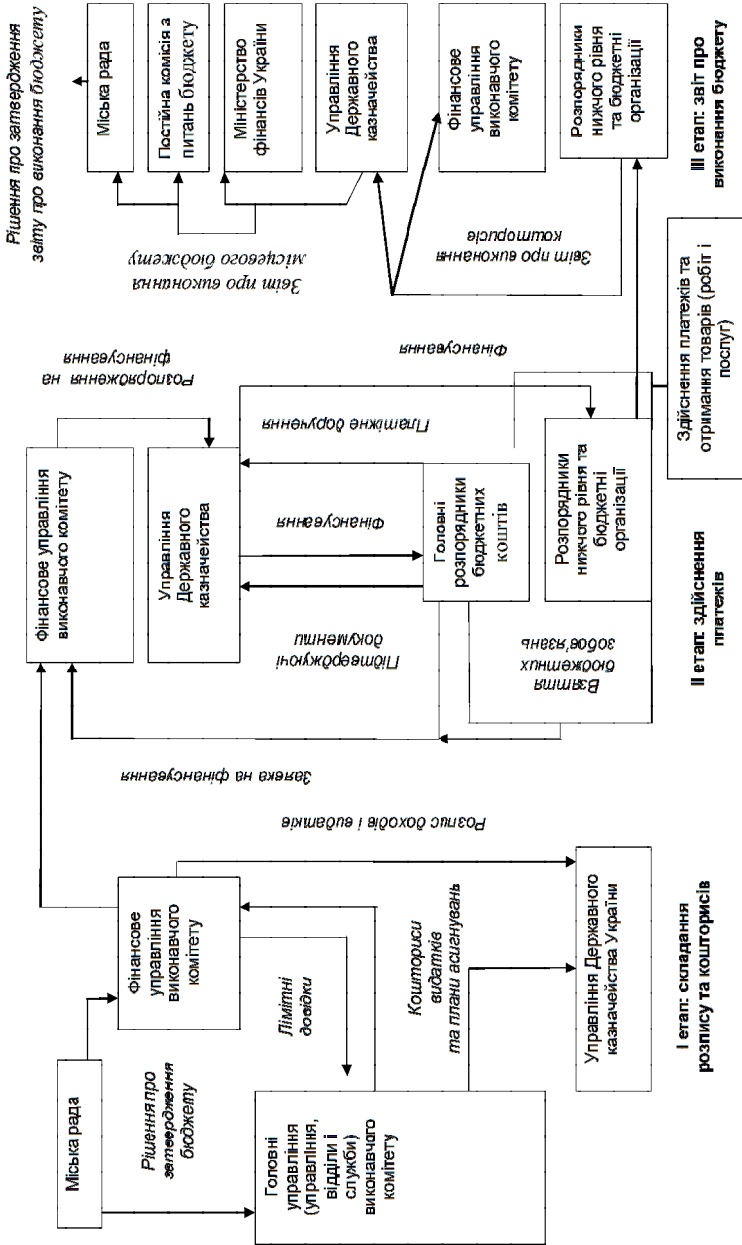


Рис. 8.6. Організація виконання бюджету міста

8.3. Удосконалення процесу бюджетування

Міська рада як представницький орган, виробляючи загальні правила та підходи до формування місцевої бюджетної політики, має залучати і на стадії стратегічного планування та формування основних принципів бюджетної політики не тільки підрозділи своєї ради, а й широкі кола громадськості. Це дасть змогу повніше враховувати потреби територіальної громади, визначитись з формуванням податкової політики на місцевому рівні та політики щодо зростання бюджету, вибору пріоритетних сфер, видів видатків, яким слід надати пріоритетного значення.

Підготовка бюджету, його затвердження та виконання охоплює дві загальні категорії обов'язків: законодавчі, або політичні та виконавчі, або адміністративні.

До адміністративних функцій у бюджетному процесі належать: підготовка проекту бюджету; обґрунтування видів видатків бюджету; нагляд за виконанням бюджету.

Саме місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію й управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Тому доцільною є координація всіх адміністративних функцій єдиним керівником з бюджетних питань (начальником фінансового управління чи відділу), який видає вказівки, аналізує матеріали та вирішує питання, що виникають у процесі підготовки бюджету. Таким чином, його діяльність має включати: координацію бюджетних матеріалів (розробка бюджетного календаря; підготовка та збирання оцінок майбутніх доходів; подання бюджетних матеріалів керівництву міста; планування зібрань щодо бюджетного процесу; координація заходів щодо зв'язків з громадськістю); планування доходів та видатків бюджету (в тому числі видання вказівок щодо підвищення або зменшення видатків бюджету окремими підрозділами; оцінка запитів підрозділів щодо збільшення видатків з бюджету; збалансування запитів на видатки з доходами; вироблення рекомендацій щодо вдосконалення бюджетної діяльності) та нагляд за виконанням бюджету (контроль за виконанням конкретних бюджетних процедур; розроблення звітів про виконання бюджету для керівництва представницького органу; прогнозування видатків та порівняння їх з ресурсами; відслідковування негативних тенденцій у роботі підрозділів тощо).

Концепція структурної рівноваги бюджету, яка передбачає, що стабільне і надійне надання послуг є метою бюджетного процесу, вимагає дотримання двох основних принципів: передбачення можливості ненадходження достатньої кількості коштів до бюджету і створення резервних фондів для забезпечення стабільності послуг; уникнення надмірного збільшення обсягу послуг у разі економічного зростання, оскільки під час спаду необхідним стане їх скорочення.

Складання бюджету для досягнення структурної рівноваги покладає на фінансове управління відповідальність за рівномірність надання основних послуг, на яку негативно впливають зміни циклу ділової активності в регіоні чи окремому місті. Для того щоб сформований бюджет був реальним, необхідно:

- проводити аналіз проблем територіальної громади та формувати пакет альтернативних рішень з урахуванням новітніх досягнень у галузі технологій (в тому числі житлово-комунального господарства, утилізації відходів тощо);

- забезпечувати відкритість органів місцевого самоврядування, здатність до обговорення проблем з усіма зацікавленими сторонами та можливість надання пропозицій, спрямованих на підвищення результативності використання бюджетних коштів та підвищення якості надання послуг для мешканців міста.

Що стосується політики забезпечення надходжень до бюджету міста, то нині вона зводиться до трьох основних аспектів:

- досягнення відносної стабільності ставок і повноти надходжень місцевих податків та зборів;

- установа відповідних тарифів та зборів за послуги, які надає місцева влада;

- використання одноразових джерел доходу, якими є продаж земельних ділянок і майна, які найбільш доцільно використовувати на інвестиції в основний капітал; разом з тим більш доцільною є передача земельних ділянок в оренду і отримання довгострокових надходжень.

Перспективи розширення доходної бази бюджетів міст в Україні пов'язуються зі збільшенням переліку суто місцевих доходних джерел, зміною підходу до закріплених податків та механізму надання бюджетних трансфертів, а також підвищення ефективності фіскальної політики місцевої влади.

Перспективними може бути запровадження як виключно місцевих податків на землю та нерухомість, збору з власників ав-

тотранспортних засобів і на промисел. За центром тут достатньо залишити визначення бази оподаткування та верхньої граничної ставки оподаткування. Наприклад, податок на нерухомість є одним з найбільш поширених місцевих податків у світі. Так, з 29 країн Європи, дані яких були проаналізовані Європейським Комітетом з місцевої та регіональної влади, у 23 практикується місцевий податок на нерухомість, але лише в 7 з них (до цього переліку ввійшли тільки країни з розвинутою ринковою економікою) ставка даного податку визначається виключно органами місцевої влади за відсутності будь-якого втручання верхніх ешелонів державної влади [39, с. 505-506]. Дискусії, що вже давно точаться навколо необхідності запровадження даного податку в Україні, мають, нарешті, привести до певного результату.

Заслуговує також на увагу досвід деяких країн щодо кількості місцевих податків, їх масовості, регресивності, права податкової ініціативи аж до встановлення надбавок до ставок національних податків.

Кінцевим результатом розбудови системи місцевих податків та зборів в Україні має стати суттєве підвищення їх частки у доходах місцевих бюджетів, орієнтиром у чому можуть бути розвинуті країни Європи, де частка суто місцевих доходів становить у середньому 1/2 - 1/3 доходів місцевих бюджетів.

Крім того, наповнення доходної частини бюджету розвитку органів місцевого самоврядування має здійснюватись більше за рахунок активної державної підтримки у вигляді інвестиційних субвенцій.

Аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів, а також теорії та практики формування бюджетних систем у країнах з розвинутою ринковою економікою дає змогу сформулювати пропозиції щодо заходів, спрямованих на поліпшення формування місцевих бюджетів.

По-перше, необхідно чітко розподілити компетенції щодо вирішення конкретних завдань між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів. Доцільно розподілити джерела податкових надходжень між центральними і місцевими органами влади, жорстко ув'язавши з виконуваними функціями, що має бути відображено в законодавстві про місцеве самоврядування.

По-друге, необхідно вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання. Потрібно визначати фінансові нормативи бюджетної забезпеченості кожної області, району, міста з урахуванням економічного, соціального, природного й екологічного стану відповідних територій. Застосування таких показників дасть змогу визначити реальний розмір фінансових ресурсів для задоволення місцевих потреб, а також значно вдосконалити процедуру бюджетного планування.

По-третє, зміцнення правової та інституційної бази системи місцевих фінансів потребує перегляду чинних законів, розробки і прийняття низки законодавчих актів, зокрема законів України "Про фінанси місцевого самоврядування", "Про місцеві запозичення", "Про комунальний кредит", "Про комунальні цінні папери", "Про фінансове вирівнювання", "Про комунальні банки та інші комунальні фінансово-кредитні установи", "Про банкрутство муніципальних органів влади" та ін.

Упровадження програмно-цільового методу бюджетування. У процесі формування бюджету міста все більша увага має акцентуватися на результативності та ефективності витрачання бюджетних коштів. Це стає можливим у разі запровадження програмно-цільового методу формування бюджету, тобто бюджету, орієнтованого на результат.

Головна відмінність методології програмно-цільового від постатейного (традиційного) методу формування бюджетів полягає у різниці підходів до визначення проблем, а також у різному наборі інструментів, що використовуються для вирішення цих проблем. На рис. 8.7 показана спрощена модель постатейного формування бюджету, на рис. 8.8 - програмно-цільовим методом.

Постатейний бюджет затверджується на один рік. Його метою є збереження мережі закладів, їх організаційної структури та забезпечення їх діяльності, формування видатків, насамперед на виплату заробітної плати, оплату комунальних послуг, послуг зв'язку, на придбання матеріалів тощо. Це здійснюється з використанням певних норм. Такий бюджет не дає змоги з'ясувати доцільність видатків, результативність розподілу ресурсів, визначити якість наданих послуг та користь, яку отримала від цих послуг територіальна громада.

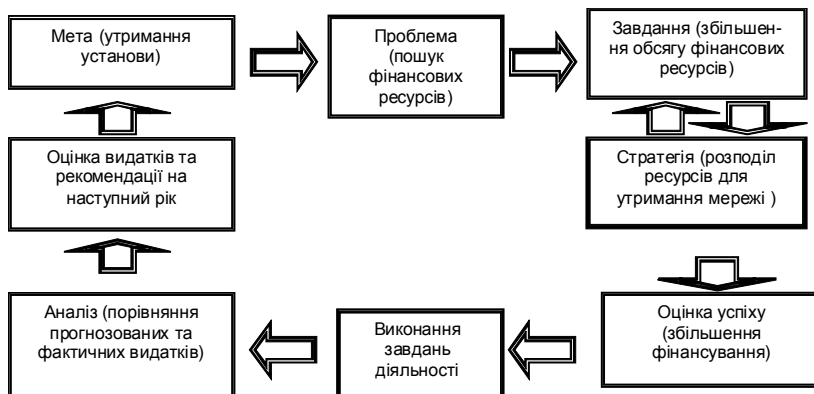


Рис. 8.7. Модель традиційного формування бюджету

Процес формування бюджету за програмно-цільовим методом наведено на рис. 8.8.

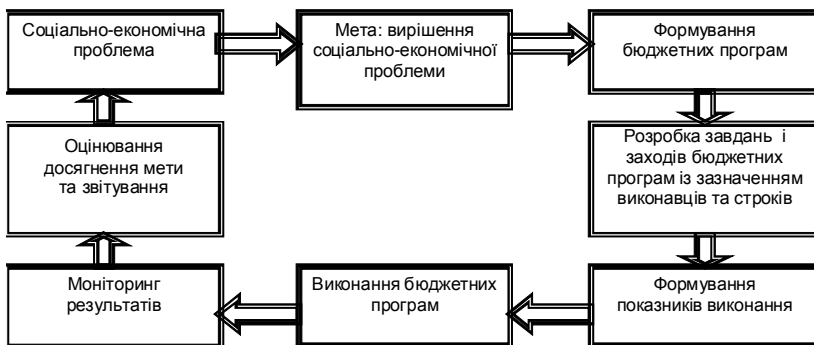


Рис. 8.8. Модель формування бюджету за програмно-цільовим методом

Програмно-цільовий метод докорінно відрізняється від традиційного постатейного, оскільки планування бюджету здійснюється на 3-5 років, передбачає визначення мети, якої необхідно досягти в результаті використання бюджетних коштів на основі сформованих бюджетних програм, і забезпечує інформацією про якість надання послуг та отриманий економічний і соціальний ефект.

До найважливіших складових такого підходу належать:

- стратегічне і середньострокове планування;
- прозорість бюджетного процесу та участь у ньому громадянськості;
- прогнозування доходів бюджету на середньострокову перспективу;
- прогнозування видатків бюджету в розрізі бюджетних програм на середньострокову перспективу;
- показники виконання бюджетних програм;
- моніторинг, оцінка та контроль виконання програм [266, с. 8].

Нині застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі регулюється, зокрема, Бюджетним кодексом України, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р "Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі", постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ", наказами Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001 р. № 574 "Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі", від 27 грудня 2001 р. № 604 "Про бюджетну класифікацію та її запровадження", від 8 серпня 2002 р. № 621 "Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм", від 29 грудня 2002 р. № 1098 "Про паспорти бюджетних програм".

Бюджетна програма - систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети і виконання завдань, що пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Складовими елементами бюджетної програми є:

- *мета* бюджетної програми - законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми;
- *завдання* бюджетної програми - конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду і оцінити які можна за допомогою результативних показників;

- *напрями діяльності* - конкретні дії, спрямовані на виконання завдань бюджетної програми, з визначенням бюджетних коштів. Напрями діяльності мають відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів;

- *результативні показники* - кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

Паспорт бюджетної програми - це документ, що визначає суму коштів, необхідну для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави для її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми, на основі якого здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз її виконання. Паспорт бюджетної програми формується виходячи з бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками коштів та бюджетних призначень на відповідний бюджетний період. Наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 р. № 1098 "Про паспорти бюджетних програм" затверджено правила складання паспортів бюджетних програм, форму паспорта бюджетної програми, форму інформації про виконання цього паспорта.

Основою для розробки програм є Стратегічний план та комплексні і цільові програми розвитку міста.

Спираючись на інформацію, яку містять зазначені документи, розпорядник коштів виокремлює основні проблеми та планує свої функції і дії для вирішення цих проблем на перспективу. Після цього розпочинається підготовка бюджетних програм. У деяких випадках програма може розподілятися за підпрограмами. Наприклад, програма "Покращення рівня благоустрою міста" може мати такі підпрограми: "Поточне утримання об'єктів благоустрою міста", "Відновлення освітлювальних мереж", "Благоустрій міських пляжів" та ін. Програми мають плануватись і виконуватись у межах функції, яку здійснює головний розпорядник коштів. Для цього, передусім, установа має чітко визнавати головну мету свого існування, для якої він здійснює свою діяльність, або блага, які отримує від цієї діяльності суспільство, а після цього визначити перелік бюджетних програм, що відповідають функції установи.

Показники виконання є невід'ємним і, крім того, притаманним лише програмно-цільовому методу елементом. Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі визначено чотири групи показників виконання програм:

- *показники витрат* - визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми (наприклад, кількість вчителів, лікарів, об'єктів, метраж або кубатура будівель і споруд та ін.);

- *показники продукту* - використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарів (робіт, послуг), виробленими в процесі виконання бюджетної програми (наприклад, кількість учнів, хворих на І лікарську посаду, відвідувачів бібліотек та ін.);

- *показники ефективності* - визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту). Наприклад, середня вартість підготовки одного учня на рік, одного ліжко-дня, кількість учнів на одного вчителя та ін.;

- *показники якості* - відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг). Наприклад, відсоток дітей 3-6 років, охоплених дошкільною освітою, відсоток виявлених захворювань на ранніх стадіях, зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод порівняно з минулим роком на $n\%$ та ін.

У світовій практиці застосовуються і такі показники виконання програм, як показники робочого навантаження та показники корисності.

Слід зазначити, що в межах однієї програми залежно від її специфіки можуть визначатись як показники всіх видів, так і лише деякі з них.

Таким чином, оцінка результативності програм на основі визначених показників дасть змогу удосконалити процес прийняття рішень; дасть можливість визначити ефективність витрачання ресурсів, сприяти підвищенню якості надання послуг. Однією з характерних рис програмно-цільового методу є те, що бюджетні програми аналізуються на всіх етапах її виконання: як під час її реалізації, так і після її завершення.

На сьогодні програмно-цільовий бюджет розроблено в 32 містах України, а саме: у Дніпропетровську, Житомирі, Миколаєві,

Харкові, Івано-Франківську, Тернополі, Ужгороді, Козятині, Сквирі, Хмільнику, Новоград-Волинському, Кам'янець-Подільському, Старокостянтиніві, Броварах, Славуті, Нетішині, Ківерцях, Калуші, Дубно, Чопі, Коломиї, Тростянці, Шостці, Прилуках, Першотравенську, Миргороді, Ізюмі, Чугуєві, Червонограді, Комсомольську, Стрию та у Кременчуку. 24 міста затвердили паралельно з традиційним програмно-цільовий формат бюджету.

Аналіз запровадження програмно-цільового бюджету в містах України виявив певні проблеми. Так, рівень видатків за програмами має бути достатнім для їх виконання. Не існує узагальнених рекомендацій щодо досягнення цього, однак слід виділити кілька з них, актуальних для багатьох міст України:

- програмно-цільовий метод вимагає, щоб програми включали всі види діяльності, пов'язані з досягненням цілей та виконанням завдань, включаючи поточні та капітальні видатки;

- подальший поділ підпрограм на напрями діяльності може виявитися необхідним для забезпечення більш якісного управління під час досягнення мети та виконання завдань підпрограм;

- управлінська підзвітність за підпрограмами має бути чіткою та залишатися в межах одного організаційного підрозділу, задіяного в програмі;

- доцільним є подання та схвалення переліку програм за кожним розпорядником бюджетних коштів в розрізі галузей на ранніх стадіях бюджетного процесу;

- перелік показників, які відстежуватимуться за планом моніторингу, має визначатися шляхом аналізу попередньо встановлених індикаторів;

- доцільними є збирання статистичних даних та даних опитувань для надання адекватної оцінки результативності програм та перевірка достовірності наданих показників.

Для ефективного використання бюджетних ресурсів та досягнення результатів у процесі формування бюджету за програмно-цільовим методом органам місцевого самоврядування варто: а) сприяти поступовому відходу від традиційного методу формування бюджету та відповідальності у співробітників установи за ефективність впровадження програм; б) забезпечити проведення навчання та підвищення спроможності всіх учасників бюджетного процесу до формування бюджету за програмно-цільовим методом з метою досягнення розуміння того, що програмно-цільовий ме-

тод є лише одним з методів формування бюджету і не передбачає залучення додаткових коштів на їх виконання.

Одним із пунктів Декларації цілей та завдань бюджету на 2008 р. проголошено розроблення теоретико-методологічних засад програмно-цільового методу планування витратків місцевих бюджетів та його поступове запровадження:

- 1) підготовка типових бюджетних програм та підпрограм;
- 2) визначення показників виконання бюджетних програм;
- 3) визначення методологічних засад проведення моніторингу та оцінки програм [211, п. 5].

Моніторинг, контроль та оцінка є невід'ємні елементи ефективного процесу управління програмами.

Моніторинг - постійний процес збирання даних про витрати та показники виконання програми, що досягаються в процесі її реалізації. В бюджетному процесі, орієнтованому на результат, моніторинг використовується як інструмент відстеження процесу впровадження програми, виявлення відхилень планових показників від поточних показників виконання.

Місце моніторингу в системі управління бюджетним процесом можна схематично зобразити так (рис. 8.9) [266, с. 46].

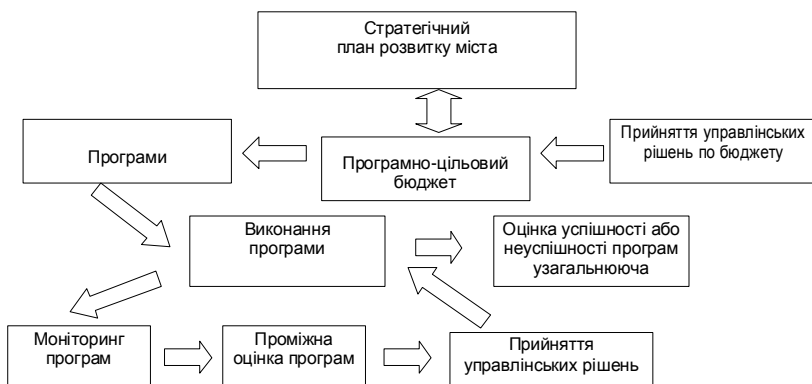


Рис. 8.9. Місце моніторингу та оцінки бюджетних програм у системі управління бюджетним процесом

Для проведення моніторингу необхідно розробити формат, який у стислому та зрозумілому вигляді дасть змогу відобразити дані про фактичне фінансування бюджетної програми та виконання показників, а саме:

- вимірювані показники (індикатори), завдяки яким можна буде відслідковувати виконання програми;
- джерела інформації для проведення моніторингу (офіційна статистика, звітність про видатки бюджету, звітність по мережі, штатам і контингентам);
- періодичність (графік) збирання інформації (щодня, щотижня, щомісяця);
- форми для збирання даних, технологію обробки та аналізу одержуваної інформації;
- планування процедур подальшого використання отриманих даних (визначення користувачів даних моніторингу та процедури надання даних);
- а також визначити відповідальних і виконавців моніторингу, витрати на його проведення.

Контроль - це методи і процедури, які застосовуються для забезпечення дотримання визначеної стратегії та мети програми, ефективності формування бюджету, розподілу і використання фінансових ресурсів відповідно до затвердженого бюджету та чинного законодавства.

Контроль доцільно здійснювати на різних етапах бюджетного процесу. Залежно від періоду проведення він класифікується на такі види:

- *попередній контроль* - здійснюється на етапі підготовки проектів програм (проекту бюджету), їх розгляду та затвердження. Специфіка попереднього контролю полягає в тому, що він має запобіжний характер і спрямований на коригування програм до моменту їх затвердження;

- *поточний (оперативний) контроль* - здійснюється в процесі виконання програми. Він спрямований на забезпечення дисципліни використання ресурсів і дотримання встановлених обсягів бюджетних асигнувань, передбачає аналіз відхилення фактичних показників від планових та виявлення порушень. Основою поточного контролю є аналіз оперативної звітності про виконання бюджету та бухгалтерська документація.

Узагальнюючий контроль - передбачає аналіз (перевірку) виконаної програми. При цьому аналізуються планові показники

за напрямками видатків, фінансові показники виконання програми, а також ефективність та доцільність здійснених видатків та причини відхилення фактичних показників від планових.

Ефективна система контролю базується на принципах: обов'язковості, постійності та систематичності (періодичності). Здійснений на засадах постійності та систематичності/періодичності контроль дає можливість відстежувати результативність та ефективність використання коштів та в разі необхідності коригувати обсяг ресурсів на виконання певної програми.

Оцінка бюджетної програми - періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками виконання з метою визначення її ефективності та результативності і прийняття управлінських рішень щодо покращання процесу її подальшої реалізації або в разі необхідності призупинення чи припинення. Оцінка програм дає змогу:

- оцінити відповідність існуючих бюджетних програм пріоритетам місцевої політики;
- виявити фактори, що вплинули на невиконання запланованих показників результативності;
- покращити структуру програми як у процесі її реалізації (уточнити її завдання, показники тощо), так і на стадії планування на наступний бюджетний період;
- підвищити прозорість бюджету шляхом інформування громадськості про результати оцінки бюджетних програм та ін.

За результатами проведення оцінки бюджетної програми можуть прийматися управлінські рішення: про продовження реалізації програми; про покращання процесу її подальшої реалізації; про призупинення або про припинення процесу реалізації програми та ін.

Згідно зі ст. 7 Бюджетного кодексу України одним із принципів побудови бюджетної системи є ефективність, яка означає, що під час складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення поставлених цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. Як зазначалось вище, економічна та соціальна ефективність програм (результативність) є основними критеріями проведення оцінки [16].

Економічна ефективність програм - це співвідношення обсягу наданих послуг до визначеної якості і витрат на їх надання.

Наприклад, на будівництво лікарні на 200 ліжко-місць передбачається витратити 6 млн грн, тобто по 30 тис. грн на 1 ліжко-місце. Економічна ефективність такого проекту вища, ніж проекту, де такий показник становить 40 тис. грн.

Соціальна ефективність програм - це ефективність програм з точки зору досягнення поставлених цілей, соціального ефекту від надання бюджетних послуг [266, с. 48]. Наприклад, виконання програми привело до збільшення кількості абсолютно здорових дітей шкільного віку з 5 до 30%.

Таким чином, реформування бюджетного процесу, зокрема перехід до програмно-цільового методу бюджетування, дасть змогу забезпечити прямий зв'язок між розподілом бюджетних ресурсів та запланованими і фактичними результатами їх використання відповідно до встановлених пріоритетів місцевої політики.

8.4. Запозичення до місцевих бюджетів

Ключовим фактором успішного регіонального розвитку є наявність у місцевих органів влади можливостей забезпечити фінансування своєї діяльності. Вимоги щодо цього сформовані у Європейській хартії про місцеве самоврядування. Зокрема, у ст. 9 зазначається, що в межах національної економічної політики органи місцевого самоврядування мають право на володіння достатніми власними фінансовими коштами, якими вони можуть вільно розпоряджатися для здійснення своїх функцій [152]. Фінансові кошти органів місцевого самоврядування мають надаватися в обсягах, необхідних для виконання відповідно до закону повноважень. Це значною мірою залежить від оподаткованої бази, рівня розвитку системи міжбюджетних відносин, а також від можливості отримувати додаткові доходи як на фінансування інвестиційних проектів, так і на покриття поточних витрат.

Найчастіше з метою збільшення коштів, які можна використовувати для фінансування програм розвитку, місцеві органи влади вдаються до запозичень (залучення *на зворотній основі фінансових ресурсів*). Запозичення здійснюються переважно шляхом випуску й розміщення боргових цінних паперів територіальної громади або через отримання кредитів у відповідних фінансових установах [236]. Однак неконтрольовані позики можуть призвести до дефолту регіону, тому в низці країн діє заборона на запозичен-

ня на місцевому рівні, а в більшості західних держав муніципальні запозичення контролюються вищими органами державної влади.

Нині в Україні, як і в країнах Європи, відбувається децентралізація влади. Водночас практично всі місцеві органи влади відчувають нестачу ресурсів для вирішення проблем, особливо в частині капітальних інвестицій. Вихід з цієї ситуації вбачається у використанні такого альтернативного джерела залучення коштів, як запозичення до місцевих бюджетів (у світовій практиці - муніципальні запозичення - "municipal loans" [128], відповідно "риннок муніципальних запозичень", в Україні - "місцеві позики" [16]).

Загальні поняття щодо запозичень до місцевих бюджетів. Запозичення до місцевих бюджетів являють собою операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких виникають зобов'язання місцевого самоврядування перед кредиторами [16].

Правовідносини між позичальником та кредитором (інвестором) у цьому разі є кредитними і виникають з приводу отримання позикових коштів органом місцевого самоврядування на зазначених вище умовах. Їх особливістю є обов'язкова участь у них територіального органу виконавчої влади, який відіграє роль позичальника [232].

Запозичення як економічна категорія виражає відносини власності між позичальником та інвестором, що фактично є кредитором, як фінансова категорія - відносини з приводу утворення і функціонування капіталу, запозичення якого здійснюється шляхом реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Запозичення характеризуються такими особливостями [160]:

- запозичення є формою інвестиційних відносин, які утворюються на фінансовому ринку;
- для інвестора запозичення завжди виступає у формі капіталу-власності, який надається позичальнику на певних умовах;
- економічною формою використання запозичення є капітал-функція (навіть коли запозичення безпосередньо не набуває форми капіталу);
- кредитування або придбання облігацій здійснюється за умов конкурентної боротьби.

Виділяють такі цілі запозичень до місцевих бюджетів:

- фінансування місцевих програм та окремих проектів;
- погашення попередніх зобов'язань (рефінансування заборгованості);

- ліквідація касових розривів.

В Україні ліквідація касових розривів не належить до довгострокових зобов'язань і розглядається виключно як короткострокова позичка [16].

Джерела погашення зобов'язань поділяються на такі види:

- доходи місцевих бюджетів (податкові та неподаткові надходження);

- кошти від реалізації проектів, які фінансувалися за рахунків відповідного запозичення;

- нові запозичення.

Виділяють такі *основні форми запозичення до місцевих бюджетів* [232]:

1. *Банківський кредит* - залучення позикових коштів шляхом установаження кредитних відносин з банком на умовах поворотності, терміновості і платності. Використовується в таких випадках: покриття тимчасових касових розривів; відсутність часу або можливості здійснити емісію чи необхідність залучити незначну суму коштів; наявність розвинутої системи кредитування муніципальних утворень на державному рівні (в країні існують муніципальні банки, які кредитують на вигідніших умовах, ніж на фінансовому ринку).

2. *Вексельна позика* - емісія казначейських векселів і казначейських зобов'язань - цінних паперів з терміном обертання менше від одного року. Дані папери призначені для фінансування дефіциту бюджету поточного року. Характерна риса казначейських зобов'язань полягає в їх здатності виступати як засіб платежу в розрахунках підприємств із бюджетом (наприклад при сплаті податків). В Україні не застосовуються.

3. *Облігаційна позика* - емісія цінних паперів органу місцевого самоврядування з терміном обертання понад один рік. Залучені таким чином кошти направляються, як правило, на розвиток основних фондів, а проекти, під які випускаються облігації, мають інвестиційну спрямованість.

Облігаційні позики органів місцевої влади поділяються на такі види [128]:

1. *Боргові зобов'язання під загальне зобов'язання про погашення заборгованості* (або генеральні облігації) - папери, що випускаються без забезпечення, під загальне зобов'язання сплати боргу і виплати процентів. Виконання зобов'язань покривається

загальною здатністю місцевої влади стягувати податки. Деякі види генеральних облігацій можуть бути додатково гарантовані певними гонорарами, спеціальними платежами й іншими надходженнями із зовнішніх фондів. Такі облігації ще називаються "подвійними в забезпеченні" через подвійну природу їх покриття.

2. *Цінні папери під загальне зобов'язання з обмеженим покриттям за податковою здатністю* - папери, зобов'язання за якими покриваються не загальною здатністю місцевої влади до стягнення податків, а конкретним податковим джерелом (наприклад податок на майно, податок із продажів та ін.), зборами, пенею тощо.

3. *Боргові зобов'язання під цільові надходження (або доходні облігації)* - папери, виконання зобов'язань за якими забезпечується доходами від конкретного проекту (на реалізацію спрямовуються кошти, акумульовані за допомогою облігацій), наприклад будівництво аеропортів або морських портів.

4. *Гарантовані, або застраховані, муніципальні цінні папери* - папери, погашення яких гарантовано третьою стороною (наприклад муніципальним банком), що підвищує їх надійність.

Загалом цінні папери місцевих органів влади можуть випускатися: іменними й на пред'явника; на короткі й тривалі терміни; без обмежень або з обмеженнями залежно від умов обігу; під заставу майна або без застави (застава при випуску облігацій під доходи від конкретних об'єктів власності); купонними й безкупонними; як серійні (погашення суми усередині строку запозичення) і термінові (з єдиним строком погашення: з фондом погашення або без нього); з фіксованим і змінним процентом; відкличні й без права відкличання емітентом; із правом зворотного продажу й без такого права.

Принципове значення має те, що більшість середньо- та довгострокових кредитів і облігацій належить до інструментів фондового ринку (ринку капіталів), оскільки залучені таким чином кошти направляються переважно на розвиток основних фондів, а проекти відповідно мають інвестиційну спрямованість [232].

Водночас емісія цінних паперів, як правило, не передбачає необхідності надання в заставу комунальної власності, а також дає можливість побудувати більш гнучкий графік розрахунків за зобов'язаннями. Особливість банківських кредитів - відсутність додаткових витрат на послуги фінансових посередників і можливість залучення менших обсягів коштів у більш стислі терміни.

Ринок муніципальних запозичень. Вважається, що ринок муніципальних запозичень сформувався наприкінці XIX ст., хоча окремі його елементи можна було спостерігати значно раніше - ще в XVI-XVII ст. Спочатку він проявився у вигляді запозичень місцевих органів влади для здійснення капіталомістких інвестицій у регіональну інфраструктуру і міське господарство. З розвитком кредитно-грошової системи ринок муніципальних запозичень став одним з механізмів системи економічного регулювання на загальнодержавному рівні [161].

На сучасному етапі *мета функціонування ринку муніципальних запозичень* полягає в забезпеченні ефективного залучення інвестицій у місцеву економіку шляхом установаження необхідних контактів між тими, хто потребує кошти (місцеві органи влади), і тими, хто готовий інвестувати надлишковий дохід (потенційні інвестори).

Обов'язковою умовою ефективної діяльності ринку муніципальних запозичень є свобода переміщення інвестиції (ліквідність). Остання досягається за наявності достатньої для задоволення вимоги попиту й пропозиції кількості позичальників і кредиторів (інвесторів), а також необхідної інфраструктури ринку.

Учасниками ринку муніципальних запозичень є:

- позичальники (органи місцевої влади);
- інвестори (юридичні та фізичні особи);
- професійні учасники ринку муніципальних запозичень;
- саморегульвні організації.

Позичальники - органи місцевої влади, які від імені територіальних громад виходять на ринок для залучення коштів на конкретні цілі, визначаючи при цьому найбільш бажані умови запозичень (форму, обсяг, термін, умови повернення тощо).

Інвестори - юридичні і фізичні особи, які здійснюють обмеження поточного споживання з метою нагромадження коштів та одержання додаткового доходу шляхом надання запозичень місцевим органам влади.

Професійні учасники ринку - суб'єкти господарювання, для яких професійна діяльність на фінансовому, в тому числі муніципальному ринках є виключною, якщо інше не передбачене законом, а також банки та інші фінансові установи. Їх функції полягають у перерозподілі фінансових ресурсів, наданні організаційної, інформаційної, технічної, консультаційної та іншої допомоги з обслуговування позичальників й інвесторів.

Саморегулівні організації - добровільні об'єднання професійних учасників ринку, які не мають на меті одержання прибутку, створені для захисту інтересів учасників ринку (або їх певного кола), зареєстровані відповідним державним органом і уповноважені ним на здійснення регулювання ринку.

Державне регулювання ринку муніципальних запозичень - здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за ринком та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері.

Державне регулювання ринку муніципальних запозичень здійснюють відповідні державні органи. Як правило, це Міністерство фінансів України (або інший орган, наділений відповідними повноваженнями), до компетенції якого належить вирішення більшості питань, пов'язаних з безпосереднім функціонуванням ринку. У частині, яка стосується залучення кредитних ресурсів, окремі питання може регулювати Національний банк України, в частині операцій з цінними паперами - Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (або інший аналогічний орган), у сфері надання фінансових послуг - Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг (або інший аналогічний орган).

Основними посередниками між позичальниками та інвесторами на ринках муніципальних запозичень виступають андерайтери й організатори випусків.

Організатор випуску - юридична особа, яка за дорученням емітента відповідно до укладеного договору, від імені і за рахунок емітента виконує обов'язки з організації розміщення облігацій.

Андерайтер - юридична або фізична особа, яка гарантує емітенту розміщення на фондовому ринку його облігаційної позики чи пакету акцій на обумовлених угодою умовах за спеціальну винагороду.

Основна відмінність організатора випуску від андерайтера полягає в тому, що він не зобов'язаний мати ліцензію на здійснення діяльності з випуску й обігу цінних паперів. Внаслідок цього він не може здійснювати гарантований андерайтинг муніципальних облігацій - їх викуплення на первинному ринку на себе з подальшим перепродажем.

Фінансові консультанти (фінансові посередники) надають послуги з визначення оптимального варіанта здійснення запозичень, вжиття всіх супутніх заходів (у тому числі отримання кре-

дитних рейтингів і здійснення "роад-шоу"), а в низці випадків - надання допомоги на етапах освоєння отриманих ресурсів і їх повернення.

Кредитний рейтинг - це умовний вираз кредитоспроможності об'єкта рейтингування в цілому та/або його окремого боргового зобов'язання за шкалою кредитних рейтингів, який визначається рейтинговим агентством.

Рейтингове агентство - суб'єкт господарювання, який спеціалізується виключно на наданні послуг з визначення кредитного рейтингу й інформаційно-аналітичних послуг, пов'язаних із забезпеченням діяльності з визначення кредитного рейтингу.

На ринку муніципальних запозичень рейтингове агентство визначає кредитоспроможність (надійність) окремого муніципального утворення, його цінного паперу чи кредиту на певну дату. За допомогою рейтингів позичальники інформують ринок про характеристики своїх боргових зобов'язань, а потенційні інвестори дістають можливість оцінити їх привабливість.

Типові параметри оцінювання кредитоспроможності муніципальних позичальників, які використовують рейтингові агентства: аналіз економіки регіону (ретроспектива та перспектива розвитку); структура та якість управління органів місцевого самоврядування; функціонування та гнучкість податкової системи; фінансовий стан, рівень боргового навантаження та наявність резервів (земля та нерухомість).

Як інструмент стандартизованої оцінки кредитних ризиків, властивих позичальникам та їх борговим зобов'язанням, рейтинги також досить широко використовуються регуляторними органами багатьох країн світу для аналізу загального стану ринку, тенденцій його розвитку й оцінки фінансової стабільності суб'єктів господарювання. У США, низці країн Південно-Східної Азії та Латинської Америки регулювальними органами встановлено, що фінансові установи не мають права інвестувати в боргові цінні папери з рейтингом неінвестиційного рівня [236].

Розвиток українського ринку муніципальних запозичень. Передумови розвитку українського ринку муніципальних запозичень були створені в 1991 р. шляхом прийняття законів України "Про бюджетну систему України" та "Про цінні папери і фондову біржу". Ці документи надавали широкі повноваження щодо залучення коштів місцевим радам і одночасно не передбачали будь-якої системи контролю з боку держави за їх реалізацією.

Проте перші муніципальні облігації були випущені лише в 1995 р., вже після того, як почав діяти ринок державних облігацій, що дає підстави саме з цього часу вести відлік історії ринку муніципальних запозичень України.

Хроніка подій на ринку муніципальних запозичень дає можливість виділити три основних етапи його розвитку: становлення (1995-1997 рр.), криза (1998-2002 рр.), відновлення (з 2003 р. і по цей час).

Етап 1. Протягом 1995-1997 рр. місцеві органи влади (в тому числі обласні) мали намір залучити кошти на суму близько 400 млн грн. Однак, за даними Міністерства фінансів України, ринком було викуплено цінних паперів на загальну суму 222 млн грн (близько 50% від загалу) [50].

Процент розміщення коливався в межах від 1 (м. Севастополь - план 7,5 млн грн) до 100%. В окремих випадках випуск облігацій навіть не здійснювався, хоча про нього було оголошено у Дніпропетровську (21 млн грн, 1995 р.), у Полтаві (120 млн грн, 1996 р.), у Івано-Франківську (50 млн грн, 1997 р.).

Становлення ринку муніципальних запозичень у 1995-1997 рр. відбувалося досить хаотично, без регулювання з боку держави. Інфраструктура ринку була малорозвинутою, його нормативно-правова база - практично відсутньою. До 1997 р. не існувало будь-яких обмежень, пов'язаних із залученням коштів до місцевих бюджетів. Результатом такої ситуації стали: реалізація в неповному обсязі або взагалі відсутність продажу цінних паперів низкою українських міст, проблеми з виконанням своїх зобов'язань у повному обсязі та у визначені терміни в інших містах. Остаточо "заморозили" український ринок муніципальних запозичень фінансова криза 1998 р. та дефолт одеської позики.

Етап 2. Відправною точкою нового етапу розвитку ринку муніципальних запозичень можна вважати Указ Президента України "Про впорядкування внутрішніх і зовнішніх запозичень, які проводяться органами місцевого самоврядування", виданий з метою здійснення контролю за виконанням боргових зобов'язань держави й органів місцевого самоврядування. Цей указ практично унеможливив здійснення запозичень органами місцевого самоврядування до того часу, поки не буде створено належне нормативно-правове поле. Іншими характерними особливостями другого етапу були: позбавлення права районних та обласних рад запозичувати кошти; заборона здійснення зовнішніх запозичень (до 2001 р. - всім

регіонам України, з 2001 р. - містам з чисельністю населення до 800 тис. осіб); встановлення граничних розмірів запозичень.

Обмеження прямої можливості залучати кошти до міського бюджету на фінансових ринках зумовило розвиток у цей період "сурогатних" форм. До 2002 р. місцеві органи влади могли отримати позики з бюджетів вищих рівнів. Позика надавалась на безпроцентній основі й дуже часто являла собою неявну субсидію обласних бюджетів. Непоодинокими були випадки списання чи пролонгації міжбюджетних позик. Із прийняттям Бюджетного кодексу України цю практику було заборонено. Починаючи з 2004 р. місцеві бюджети можуть отримувати середньострокові позики, умови повернення яких є досить схожими на ті, про які йшлося в тексті.

У Бюджетному кодексі України, який набув чинності з 1 січня 2002 р., було закладено необхідну базу для відновлення ринку муніципальних запозичень. Іншою важливою умовою стало поліпшення економічної ситуації в державі. Позитивні зрушення в 2001-2002 рр. і подальший економічний розвиток знайшли відображення у формуванні вигідніших умов для залучення коштів на термін понад один рік. Тому в 2003 р. розпочався новий етап розвитку ринку муніципальних запозичень.

Етап 3. За 2003-2006 рр. ринок муніципальних запозичень зробив значний крок вперед. Було прийнято низку нових документів, в яких більш чітко встановлювалися правила гри на ринку, вдосконалювалася ринкова інфраструктура. Економічне зростання, з одного боку, та необхідність модернізації інженерно-транспортної та комунальної інфраструктури - з другого забезпечили підвищення активності міської влади як позичальника коштів, а зміцнення гривні - привабливість цього типу цінних паперів для іноземних інвесторів.

У 2003-2006 рр. 12 українських міст залучили кошти на суму майже 630 млн грн, що втричі більше, ніж у 1995-1998 рр. у гривневому еквіваленті (табл. 8.7). Необхідно зазначити, що протягом цього періоду жодного дефолту на ринку не відбулося.

Однак низку проблем все ще не вирішено. Насамперед це "вузькі місця" в чинному законодавстві та відсутність на місцевому рівні стратегій управління боргом, що підвищує ризики дефолту за окремими зобов'язаннями. До загроз подальшому розвитку ринку слід віднести погіршення економічної ситуації в 2005 р. та наявність політичних ризиків у країні.

Таблиця 8.7

**Характеристика внутрішніх місцевих позик
в 2003-2006 рр. (факт)***

Місто - позичальник	Чисельність населення на момент здійснення запозичення, тис. осіб	Вид запозичень	Сума запозичень, млн грн	Сума та умови фактично здійснених запозичень
2003 рік				
Южне	24,4	Кредит	2,4	1,56 млн грн під 20% на 15 міс.; погашено у грудні 2004 р.
Київ	2 632,0	Облігації	100,0	100 млн грн на 60 міс. під 12-14% річних
2004 рік				
Запоріжжя	802,0	Облігації	25,0	25 млн грн під 15,35% на 2 роки; погашено у грудні 2006 р.
Донецьк	1 016,7	Облігації	20,0	20 млн грн на 3 роки під 14%
Антрацит	88,8	Кредит	1,3	1,29 млн грн під 15% на 3 роки
Одеса	1 012,9	Кредит	48,0	46 млн грн під 18% на 3 роки; погашено
2005 рік				
Донецьк	1010,1	Облігації	45,0	45 млн грн на 1826 днів (5 років) під 11,75%
Нова Каховка	73,4	Кредит	2,0	0,2 млн грн на 1 рік під 16%; погашено у 2005 р.
Харків	1463,2	Облігації	100,0	100 млн грн на 3 роки під 10,75%
Запоріжжя	797,0	Облігації	75,0	75 млн грн на умовах: серія В - 25 млн грн на 23 міс. під 10,5% серія С - 20 млн грн на 36 міс. під 11,0% серія В - 20 млн грн на 48 міс. під 11,5% серія Е - 10 млн грн на 60 міс. під 12,0%
Одеса	1000,3	Облігації	150,0	125 млн грн на умовах: серія А - 50 млн грн на 24 міс. під 12%; серія Б - 70 млн грн на 36 міс. під 13%; серія С - 5 млн грн на 60 міс. під 14%
Черкаси	293,0	Облігації	5,0	5 млн грн на 5 років під 12%
2006 рік				
Івано-Франківськ	236,1	Облігації	5,5	5,5 млн грн на 5 років під ставку не вище від 14%
Донецьк	1004,8	Облігації	50,0	50 млн грн на 5 років під 12%
Вінниця	365,1	Облігації	20,0	20 млн грн на умовах: серія А - 8 млн грн на 18,5 міс. під 11,95%; серія Б - 8 млн грн на 28,5 міс. під 12%; серія С - 4 млн грн на 30,5 міс. під 12%
Комсомольськ	54,3	Облігації	8,0	8 млн грн на 3 роки під ставку не вище від 12%

* Дані сайтів Міністерства фінансів України та Рейтингового агентства "Кредит-Рейтинг".

Правові аспекти запозичень до місцевих бюджетів в Україні. Нормативно-правова база. Базовим документом, який регламентує основні аспекти діяльності на ринку запозичень, є Бюджетний кодекс України, а окремі моменти, пов'язані з процедурою здійснення запозичень, прописані в законах України "Про державне

регулювання ринку цінних паперів в Україні" та "Про цінні папери та фондовий ринок", постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів" та рішенні Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку "Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик".

Поняття запозичення. Відповідно до Бюджетного кодексу України (ст. 2) "запозичення - операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких виникають зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування перед кредиторами" [16]. Відповідно до цього документа запозичення поділяються на внутрішні та зовнішні. Зовнішні запозичення можуть здійснити лише міські ради міст з населенням понад 800 тис. жителів. Решта українських міст, а також уряд Автономної Республіки Крим можуть здійснювати внутрішні запозичення.

Форми запозичень до місцевих бюджетів. Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів" (п. 3) визначено, що запозичення можуть здійснюватися у формі:

- випуску облігацій місцевих позик;
- укладання угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах.

Існує можливість застосування опосередкованої схеми випуску цінних паперів за участю іноземного банку, оскільки згідно зі ст. 70 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" органи місцевого самоврядування можуть отримувати кредити в банківських установах [72]. За цих умов емітентом-посередником є іноземний банк, який випускає та розміщує єврооблігації в інтересах муніципалітету, надаючи останньому кошти у формі кредиту.

Функції запозичень до місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 15 Бюджетного кодексу України запозичення до місцевих бюджетів здійснюються з метою фінансування дефіциту бюджету. У ст. 74 цього ж документа визначено, що запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на визначену мету, підлягають обов'язковому поверненню і можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку (за винятком, коли йдеться про короткотермінові позички).

Цілі, які можуть бути профінансовані за рахунок запозичень, обмежені переліком витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Законодавчі обмеження щодо здійснення запозичень. Бюджетний кодекс України встановлює певні обмеження щодо можливості здійснення запозичень:

- запозичення не можуть здійснювати обласні та районні ради;
- видатки на обслуговування боргу не можуть щорічно перевищувати 10% видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом відповідного бюджетного періоду, на який заплановано обслуговування боргу;
- якщо в процесі погашення боргу з вини позичальника порушується графік погашення, відповідна рада не зможе здійснювати запозичення протягом наступних п'яти років.

Крім того, для зовнішніх запозичень існують такі обмеження:

- право здійснювати зовнішні запозичення мають лише міські ради міст з чисельністю населення понад 800 тис. мешканців;
- зовнішні запозичення не можуть бути здійснені шляхом емісії цінних паперів.

Місцевий борг. Місцевий борг - загальна сума заборгованості Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста, що складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим або територіальної громади міста, включаючи боргові зобов'язання, що вступають у дію в результаті наданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, які виникають на підставі законодавства чи договору.

У ст. 18 Бюджетного кодексу України записано: "Граничний обсяг внутрішнього та зовнішнього державного боргу, боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, граничний обсяг надання гарантій встановлюється на кожний бюджетний період відповідно законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет" [16]. Слід зазначити, що нині на державному рівні граничний обсяг місцевого боргу не встановлюється, а Бюджетним кодексом України передбачена лише його максимальна величина для держави. На місцевому рівні цьому питанню також не приділяється належна увага.

Типовий механізм здійснення запозичень до місцевих бюджетів. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів" для здійснення запозичення органом місцевого самоврядування необхідно заздалегідь отримати: висновок Міністерства

фінансів України про відповідність такого запозичення бюджетному законодавству України та відомості про рейтингову оцінку цінних паперів в разі здійснення запозичення у формі випуску облігацій місцевих позик; відомості про кредитний рейтинг позичальника - в разі здійснення запозичення у формі укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах.

Для отримання висновку Міністерства фінансів України орган місцевого самоврядування має подати інформацію про виконання місцевого бюджету за рік, що передує року, в якому приймається рішення про здійснення запозичення; про поточний стан виконання зобов'язань щодо погашення місцевого боргу, а також про стан розрахунків за місцевим боргом за попередні п'ять років. Крім того, орган місцевого самоврядування має подати обґрунтування доходів бюджету розвитку спеціального фонду місцевого бюджету, що спрямовуватимуть на погашення основної суми боргу, та висновок рейтингового агентства, уповноваженого Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку або визнаного нею міжнародного рейтингового агентства.

Міністерство фінансів України протягом 20 робочих днів після отримання наведених вище документів розглядає їх і проводить перевірку відповідності обсягу видатків на обслуговування місцевого боргу межах, установленим законом. У результаті формується висновок про відповідність або невідповідність проекту рішення про здійснення запозичення вимогам, установленим бюджетним законодавством, який доводиться до відома відповідного місцевого органу.

Необхідно пам'ятати, що надання Міністерством фінансів України висновку щодо відповідності проекту рішення про здійснення запозичення вимогам, установленим бюджетним законодавством, не є гарантією держави або Міністерства фінансів України щодо виконання зобов'язань чи підтвердження платоспроможності позичальника. Кредитоспроможність позичальника визначається рейтинговим агентством і виражається у відповідній рейтинговій оцінці.

У разі невідповідності рішення міської ради про здійснення запозичення вимогам, установленим бюджетним законодавством, Міністерство фінансів України звертається у встановленому порядку до суду для визнання такого рішення незаконним.

Особливості здійснення запозичень шляхом емісії цінних паперів (випуску облігацій внутрішніх місцевих позик). У разі здійснення запозичення у формі випуску облігацій внутрішньої місцевої позики потрібна також реєстрація випуску облігацій у Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку. Особливості такої процедури прописані в Положенні про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, затвердженому відповідним Рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Відмова в реєстрації випуску облігацій та інформації про їх випуск складається Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) у разі виявлення: невідповідності поданих документів вимогам чинного законодавства та документам, які регламентують роботу ради; відсутності будь-якого з документів, визначених Положенням про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик. Інші причини не можуть бути підставами для відмови в реєстрації випуску облігацій та інформації про їх випуск.

Тривалість здійснення запозичень органами місцевого самоврядування. Як свідчить вітчизняна практика, від моменту прийняття принципового рішення щодо здійснення запозичення проходить від 4 до 12 місяців. За цей період органи місцевого самоврядування мають: підготувати необхідний пакет документів на Міністерство фінансів України (1-2 місяці), отримати висновок рейтингового агентства (1,5-2 місяці), висновок Міністерства фінансів України (1-2 місяці) а в разі емісії цінних паперів - висновок ДКЦПФР (1-2 місяці). Схематично основні етапи проходження процедури здійснення запозичень наведено нижче на рис. 8.10.

Процедура залучення коштів шляхом емісії цінних паперів більш громіздка, оскільки потребує більше часу на здійснення запозичень та вимагає залучення до самого процесу великої кількості учасників фінансового (фондового) ринку. Водночас емісія більш доцільна, якщо місцева влада планує залучити значні кошти (в масштабах України емісія вважається ефективною починаючи з 5 млн грн) на тривалий термін і не зв'язувати себе наданням у заставу власності територіальної громади.

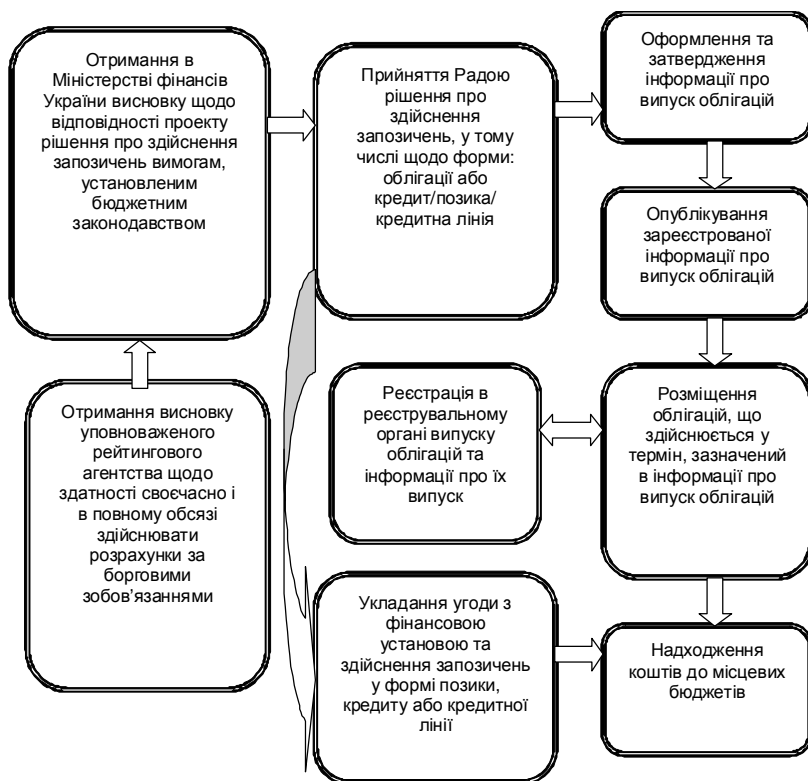


Рис. 8.10. Схема здійснення запозичень до місцевих бюджетів в Україні

Основне завдання цієї моделі подання бюджетного балансу полягає у визначенні таких критеріїв, як ліквідність й збалансованість місцевого бюджету; ступінь його фінансової самостійності; сукупний розмір боргового навантаження на бюджет у кожний момент часу; фінансування капітальних видатків за рахунок позикових коштів; співвідношення внутрішніх і зовнішніх запозичень (у разі наявності останніх); обсяг боргу по гарантіях та ін. Для цього доходи міського бюджету поділяється на *зв'язані* (всі надходження в бюджет міста, які пов'язані з певними статтями видатків і які в принципі не можна розглядати як джерело коштів для погашення й обслуговування власного боргу) та *власні* (решта

податкових й неподаткових надходжень в бюджет міста, які слугують базою покриття місцевого боргу) [170].

На основі наведених вище понять формується бюджетний баланс, що складається з кількох рівнів: операційного та фінансового бюджету (разом становлять поточний бюджет), капітального бюджету.

Під *операційним бюджетом* розглядають доходи та видатки бюджету міста, пов'язані з виконанням поточних функцій [170]. До доходної частини відносять податкові надходження, платежі, штрафи й інші операційні надходження і трансферти (без капітальних). Видаткова частина складається з поточних видатків на основні напрями діяльності, субсидій та поточних трансфертів. Позитивною вважається ситуація, коли операційні доходи перевищують операційні видатки і мають сталу тенденцію до збільшення.

Фінансовий бюджет формується в доходній його частині за рахунок фінансових доходів міста, у видатковій - виплат за зобов'язаннями (без віднесення до них витрат, пов'язаних з погашенням тіла боргу) [170]. Порівняння доходної і видаткової частини дає можливість визначити, чи вистачає у місцевої влади коштів, щоб розрахуватися зі своїми борговими зобов'язаннями за рахунок власних фінансових доходів, чи необхідне залучення ресурсів з інших джерел (наприклад частини операційних доходів).

Капітальний бюджет складається в його доходній частині з капітальних надходжень та субсидій і трансфертів, спрямованих на здійснення капітальних видатків [170]. Відповідно видаткова частина включає капітальні видатки та капітальні трансферти (без трансфертів до бюджету розвитку, оскільки вони не враховуються і в доходній частині бюджету). Нормальною вважається ситуація, коли капітальні видатки перевищують капітальні доходи і покриваються за рахунок операційних доходів. Водночас, якщо співвідношення капітальних доходів до капітальних видатків перевищує 50%, слід проаналізувати ситуацію, оскільки існує ймовірність, що відповідні витрати міста завищені і в перспективі виникає можливість погіршення ситуації.

Після відповідної трансформації бюджету можна визначити, які кошти залишаються в розпорядженні міста для погашення основної суми боргу. Сприятливою вважається ситуація, коли тривалий час спостерігається профіцит виконання бюджету. Водночас його надмірна величина може свідчити про неефективне використання фінансових ресурсів.

За умови дефіциту важливого значення набуває дослідження існуючих та можливих джерел його покриття. Як правило, це можуть бути або залишки грошових коштів на рахунках, або нові запозичення. Тому саме побудова останнього бюджету за джерелами фінансування завершує процес трансформації бюджету та дає змогу ввести низку нових критеріїв і обмежень, які сприяють розгляду бюджетного балансу в більш суворій формі.

Безумовно, у разі такого подання значно легше визначити, яким чином можна оптимально будувати політику управління боргом та залучення нових запозичень, щоб не допустити збільшення ризиків, пов'язаних з борговим навантаженням.

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте основні складові місцевих фінансів як системи.

2. Яких основних заходів слід вжити для розбудови ефективної системи місцевих фінансів в Україні?

3. Охарактеризуйте систему управління місцевими фінансами в умовах становлення фінансової автономії місцевого самоврядування.

4. Місцевий бюджет: суть та призначення.

5. Назвіть основні принципи бюджетного процесу в Україні.

6. Що таке бюджетна класифікація і з яких частин вона складається?

7. Як класифікують доходи і видатки місцевих органів влади?

8. Які основні складові доходів місцевих бюджетів в Україні?

Охарактеризуйте їх та з'ясуйте основні проблеми, що виникають у даній сфері.

9. Охарактеризуйте систему місцевих податків і зборів в Україні.

10. Визначте недоліки системи місцевого оподаткування в Україні та перспективи її поліпшення.

11. Міжбюджетні відносини в Україні. Основні типи трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, передбачені законодавством України.

12. Назвіть етапи бюджетного процесу та коротко охарактеризуйте їх.

13. Який порядок внесення змін до бюджету міста?

14. Дайте характеристику проекту рішення про бюджет міста.
15. У чому полягає сутність програмно-цільового методу бюджетування? В чому його відмінність від традиційного методу формування бюджету?
16. Визначте мету запропонованої Вами бюджетної програми та її основні завдання.
17. Охарактеризуйте показники витрат, продукту, ефективності і якості. Наведіть приклади.
18. Яку роль відіграє моніторинг і контроль при виконанні бюджетних програм? Які методи і процедури при цьому використовуються?
19. Що відображається у паспорті бюджетної програми? Наведіть прилад.
20. Визначте сутність, цілі й особливості запозичень до місцевих бюджетів.
21. Які основні форми здійснення запозичення до місцевих бюджетів та джерела погашення зобов'язань Ви знаєте?
22. У чому полягають відмінності запозичень через облігаційні позики органів місцевої влади й отримання кредитів?
23. Назвіть учасників ринку муніципальних запозичень.
24. Які базові принципи державного регулювання ринку муніципальних запозичень у світі та в Україні Ви знаєте?
25. Яку роль відіграють рейтингові агентства на ринку муніципальних запозичень? Які типові параметри оцінки кредитоспроможності муніципалітетів вони використовують?
26. Назвіть основні етапи розвитку українського ринку муніципальних запозичень.
27. Які функції в частині регулювання запозичень до місцевих бюджетів закріплені за Міністерством фінансів України та Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку?
28. Які існують законодавчі обмеження щодо здійснення запозичень до місцевих бюджетів в Україні?
29. Який порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів в Україні?
30. У чому полягають особливості здійснення запозичень шляхом емісії цінних паперів (випуску облігацій місцевої позики)?
31. Яка мета розроблення Концепції управління місцевим боргом? На чому вона має ґрунтуватися?

СЛОВНИЧОК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

Автономія - форма самоуправління частини території унітарної, іноді й федеральної держави, наділена самостійністю у вирішенні питань місцевого значення в межах, установлених центральною владою.

Агломерація населених пунктів - групова форма територіального зосередження населених пунктів, переважно міських, об'єднаних інтенсивними господарськими, трудовими й культурно-побутовими зв'язками.

Адміністративна реформа - вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування. **А. р.** полягає в системній перебудові державного управління всіма сферами життя та в розбудові нових інститутів державного управління, що відповідають економічному та соціальному стану країни, сучасному цивілізованому суспільству, спрямованому в постіндустріальний інформаційний простір.

Адміністративно-територіальний устрій - поділ країни на систему адміністративних одиниць, відповідно до якого утворюються місцеві органи влади й управління. Систему **А.-т. у.** України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Акціонерне товариство - господарське товариство, яке має статутний фонд, поділений на певну кількість акцій рівної номінальної вартості, і несе відповідальність за зобов'язаннями тільки майном товариства.

Загальна номінальна вартість випущених акцій становить статутний фонд **А. т.**, який не може бути менше від суми, еквівалентної 1250 мінімальним заробітним платам виходячи із ставки мінімальної заробітної плати, що діє на момент створення **А. т.**

До **А. т.** належать: відкрите **А. т.**, акції якого можуть розповсюджуватися шляхом відкритої підписки та купівлі-продажу на біржах; закрите **А. т.**, акції якого розподіляються між засновниками і не можуть розповсюджуватися шляхом підписки, купуватися та продаватися на біржі.

Акціонерний капітал - основний грошовий капітал акціонерного товариства, що утворюється шляхом об'єднання кількох (багатьох) індивідуальних капіталів, розширення масштабів акціонерної компанії завдяки капіталізації частини прибутку, а також залучення коштів вкладників через механізм продажу акцій та облігацій.

Амбулаторне лікування - лікування, призначене лікарем і необхідне з медичної точки зору, яке не потребує перебування хворого в лікарні.

Бакалавр - освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі повної загальної середньої освіти здобула базову вищу освіту, фундаментальні і спеціальні уміння та знання щодо узагальненого об'єкта праці (діяльності), достатні для виконання завдань та обов'язків (робіт) певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності.

Банківський кредит - форма залучення позикових коштів шляхом установаження кредитних відносин з банком на умовах поворотності, терміновості і платності. **Б. к.** використовуються у таких випадках: покриття тимчасових касових розривів; відсутності часу або можливості здійснити емісію чи необхідності залучити незначну суму коштів; наявності розвинутої системи кредитування муніципальних утворень на державному рівні (в країні існують муніципальні банки, які кредитують на більш вигідних умовах, ніж на фінансовому ринку).

Бартер (товарний обмін) - господарська операція, яка передбачає проведення розрахунків за товари (роботи, послуги) у будь-якій формі, відмінний від грошової, включаючи будь-які види заліку та погашення взаємної заборгованості, у результаті яких не передбачається зарахування коштів на рахунки продавця для компенсації вартості таких товарів (робіт, послуг).

Безпека харчових продуктів - відсутність токсичної, канцерогенної, мутагенної, алергенної чи іншої несприятливої для організму людини дії харчових продуктів при їх споживанні у загальноприйнятих кількостях, межі яких встановлюються Міністерством охорони здоров'я України.

Безробіття - неможливість реалізації своєї трудової активності на ринку праці. Розрізняють повне, часткове, відкрите та приховане **Б.**

Безробітні (за методологією Міжнародної Організації Праці (МОП) - особи у віці 15-70 років (zareєстровані та незareєстровані в державній службі зайнятості), які одночасно задовольняють три умови: не мали роботи (прибуткового заняття); протягом останніх чотирьох тижнів шукали роботу або намагались організувати власну справу; впродовж найближчих двох тижнів були готові приступити до роботи, тобто почати працювати за плату за наймом або на власному підприємстві.

До категорії **Бз.** також належать особи, які приступають до роботи протягом найближчих двох тижнів; знайшли роботу, чекають відповіді; zareєстровані в службі зайнятості як такі, що шукають роботу; навчаються за направленням служби зайнятості.

Бідність - крайня недостатність наявних у людини, сім'ї коштів для задоволення мінімальних матеріальних і духовних потреб, спричинена низьким рівнем розвитку продуктивних сил і характером економічної системи. Стан, за якого основні потреби особи або домогосподарства перевищують наявні кошти їх задоволення.

Бізнес-план - документ, у якому наведене комплексне обґрунтування стратегії (програми) розвитку всіх сфер діяльності підприємства, установи чи організації на основі їх поточного та перспективного планування. У цьому документі детально викладається концепція, наводяться головні характеристики проекту і фінансові показники, пов'язані з його реалізацією. **Б. п.** розробляється, як правило, у разі створення нового підприємства, його структурного підрозділу, санації підприємства, а також у разі кардинальної зміни стратегії діючого підприємства.

Будинки, пансіонати, бази та інші заклади відпочинку - заклади, що призначені для відпочинку населення, в яких відпочиваючі протягом певного терміну розміщуються і харчуються або тільки розміщуються. Такі заклади можуть діяти протягом цілого року (цілорічні) або протягом сезону (сезонні).

Відповідно у них ведеться й облік місць як цілорічно, так і в місяць максимального розгортання.

Будинки-інтернати для старих та інвалідів (дорослих і дітей) - медико-соціальні заклади, що призначені для постійного проживання громадян, які потребують догляду.

Бюджет - визнана відомість доходів і видатків економічного суб'єкта за певний період часу, що є чинною.

Бюджет державний - кошторис щорічних доходів і видатків, заздалегідь розроблений урядом і затверджений законом.

Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування.

Бюджетна децентралізація - процес передачі частини прав, компетенцій, відповідальності і фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади місцевим органам державної влади і органам місцевого самоврядування.

Бюджетна дотація - трансферт, що передається з одного бюджету до іншого на безповоротній та безоплатній основі для використання на загальне вирівнювання доходної спроможності бюджету, який цю дотацію отримує. Це, як правило, фіксована грошова допомога, що за певних умов надається бюджетом вищого рівня місцевим бюджетам з метою забезпечення виконання ними своїх функцій без обмеження сфери використання коштів і не вимагає вкладення коштів з боку отримувача.

Бюджетна класифікація - систематизоване групування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками, що визначається природою державного бюджету.

Бюджетна субвенція - трансферт, що передається з одного бюджету до іншого для подальшого використання на певні цілі в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції, і підлягає поверненню в разі використання її не за призначенням.

Бюджетні установи - установи, які фінансуються переважно або цілком із державного та місцевого бюджетів (органи державної влади, армія, освіта, охорона здоров'я тощо).

Бюджетний дефіцит - перевищення видатків бюджету над його доходами.

Бюджетний профіцит - перевищення доходів бюджету над видатками.

Вакансія - незайняте вільне службове місце, вакантна посада. В державному органі вакантною посадою визнається не заміщена державним службовцем посада, що передбачена структурою апарату даного органу.

Валова додана вартість - різниця між випуском та проміжним споживанням.

В. д. в. вміщує у собі первинні доходи, що створюються учасниками виробництва і розподіляються між ними.

У національних рахунках використовуються два рівні показників **В. д. в.** і два методи оцінки. Для економіки в цілому результати вимірюються випуском товарів і послуг та валовим внутрішнім продуктом у ринкових цінах, для секторів і видів економічної діяльності - випуском в основних цінах і валовою доданою вартістю.

Валовий внутрішній продукт (ВВП) - показник, що відображає кінцеву продукцію, яку вироблено на території певної країни. У натуральному вираженні до складу **ВВП** входить готова продукція, предмети споживання й невиробничі послуги (побутові, охорони здоров'я, освіти, державного управління та оборони), будівлі та інші споруди, машини та обладнання. Сировина та напівфабрикати у **ВВП** відображаються лише в тому разі, якщо вони експортуються.

ВВП на стадії виробництва дорівнює сумі валових доданих вартостей видів економічної діяльності і податків на продукти за винятком субсидій на продукти. На стадії використання **ВВП** розраховується як сума кінцевого споживання товарів і послуг, валового нагромадження, сальдо експорту-імпорту товарів і послуг.

Валовий національний продукт (ВНП) - показник, що відображає вартість продукції, яку вироблено підприємствами певної країни (в тому числі й поза межами її території). Розраховуючи **ВНП**, до величини **ВВП** додають суму прибутку, який отриманий громадянами та підприємствами даної країни за кордоном, та виключають з нього суму прибутку, отриману зарубіжними підприємствами, що діють на території цієї країни.

Вартість - економічна категорія, яка виражає уречевлену в товарах і послугах суспільно необхідну працю й економічні відносини між суб'єктами господарської діяльності, що пов'язані суспільним поділом праці й обміном товарами та послугами.

Вартість робочої сили - розмір фактичних видатків наймача на утримання робочої сили. Згідно з класифікацією витрат на робочу силу її основні показники можна поділити на такі групи:

- прями витрати - оплата праці за виконану роботу; витрати на оплату не відпрацьованого часу, що підлягає оплаті згідно з чинним законодавством; винагороди та допомоги; витрати на харчування та інші пільги, що надаються натурою;

- непрямі витрати - видатки на утримання житла персоналу та на соціальне страхування, що оплачує наймач; витрати наймача на професійну підготовку; на утримання служб соціального забезпечення; інші витрати (службовий транспорт для працівників, спецодяг тощо); податки та відрахування, що розглядаються як витрати на робочу силу.

Вексельна позика - емісія казначейських векселів і казначейських зобов'язань - цінних паперів з терміном обертання менше від одного року. **В. п.** призначені для фінансування дефіциту бюджету поточного року. Характерна риса казначейських зобов'язань полягає в їх здатності виступати як засіб платежу в розрахунках підприємств із бюджетом (наприклад при сплаті податків). В Україні **В. п.** не застосовуються.

Виконавча влада - одна з гілок влади у державі за теорією поділу влади; сукупність повноважень і функцій з управління державою; система державних органів і посадових осіб, що здійснюють ці повноваження та функції.

Виконавчі органи рад - органи, які відповідно до Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

Вклад - грошова сума, внесена в банк для зберігання на певних умовах або переведення грошей у менш ліквідну форму з метою отримання прибутку чи гарантії.

Власність - одна з багатопланових соціологічних категорій економічної науки, яка охоплює низку підсистем суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, психологічних, національних тощо), що прямо й опосередковано стосуються привласнення предметів природи у процесі праці та привласнення матеріальних і духовних благ через соціально-економічну форму суспільного способу виробництва. Згідно з чинним законодавством визначені три форми **В.**: приватна, державна і комунальна.

Власність економічна - система виробничих відносин між людьми (класами, соціальними верствами, групами, окремими індивідами тощо) щодо привласнення об'єктів власності (засобів виробництва, предметів споживання, послуг, робочої сили, патентів тощо) в усіх сферах суспільного відтворення.

Виробник - підприємство, організація, особа, які виготовляють продукцію.

Вторинна зайнятість (додаткова робота) - додаткова до основної зайнятості робота (заняття) за контрактом, випадкова робота, сумісництво будь-якого характеру.

Гарантії - передбачені законодавством умови, засоби та заходи, спрямовані на забезпечення й охорону прав та інтересів громадян у сфері трудових, житлових, земельних, кредитно-фінансових та інших відносин.

Генеральний план населеного пункту - містобудівна документація, яка визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту.

Господарське товариство - підприємство або інший суб'єкт господарювання, створений юридичними особами та/або громадянами шляхом об'єднання їх майна й участі в підприємницькій діяльності товариства з метою одержання прибутку; юридична особа, статутний (складений) капітал якої поділений на частки між учасниками.

Глобалізація (за визначенням Світового банку) - процес зростання зв'язків та взаємозалежності світових ринків та бізнесу, мобільності товарів, послуг, трудових ресурсів, технологій, інформації, капіталу у світі.

Гранично допустима концентрація - максимальна кількість шкідливої речовини в одиниці об'єму або маси, яка при щоденному впливі впродовж необмеженого часу не призводить до негативних змін в організмі людини. **Г. д. к.** є гігієнічним критерієм при оцінці санітарного стану навколишнього середовища.

Густота (щільність) населення - міра населеності території, чисельність населення, яка припадає на одиницю площі (звичайно на 1 км²). Площа території враховується без великих внутрішніх водних басейнів.

Громадські послуги - послуги, що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їхніх потреб органами місцевого самоврядування.

Демографічне навантаження - узагальнююча кількісна характеристика вікової структури населення, яка показує навантаження на суспільство, що створюється непродуктивним населен-

ням. Показники демографічного навантаження - це відношення кількості дітей (молодше від працездатного віку) або кількості осіб пенсійного віку (старше від працездатного віку) чи їх загальної сукупності до чисельності населення в працездатному віці.

Демографічна ситуація - конкретний у певних географічних та історичних умовах стан населення, що визначається відповідно до соціально-економічних умов місця і часу. Поряд з категоріями відтворення і розселення демографічна ситуація належить до основних понять системи знань про народонаселення.

Депопуляція - зменшення чисельності населення внаслідок перевищення смертності над народжуваністю.

Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно - офіційне визнання і документальне підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення речових прав на нерухоме майно та їх обмежень.

Державне регулювання - форма цілеспрямованого впливу держави через систему економічних, правових і адміністративних методів з метою забезпечення або підтримки тих чи інших економічних процесів, створення сприятливих умов для розвитку усіх інституціональних одиниць.

Державне регулювання ринку муніципальних запозичень - вжиття державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за ринком та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері.

Державні соціальні стандарти - встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій.

Державні соціальні гарантії - встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Документація із землеустрою - затверджені в установленому порядку текстові та графічні матеріали, з допомогою яких регулюється використання та охорона земель державної, комунальної та приватної власності.

Доходи та витрати населення - показники, що відображають розміри, структуру і джерела доходів та витрат населення в

цілому та окремих його груп. Характеристика розподілу доходів і витрат окремих груп населення має важливе значення для прогнозування соціально-економічного розвитку країни, а також для розробки монетарної політики. За допомогою цих показників визначаються наявні доходи та напрями їх використання, встановлюються раціональні пропорції між доходами населення і виробництвом товарів для продажу населенню, вартістю послуг, за які платить населення, тощо.

Життєвий рівень населення - економічна категорія, з допомогою якої характеризують забезпеченість населення матеріальними та духовними благами, ступінь задоволення його особистих потреб, що склалися на певному етапі розвитку суспільства. Основні показники **Ж. р. н.**: загальний обсяг ВВП на душу населення, реальна заробітна плата робітників та службовців і реальні доходи населення, дані про умови праці, відпустки, охорону праці, споживання найважливіших продовольчих і непродовольчих товарів, забезпеченість населення житлом і комунально-побутовими послугами, культурний розвиток, стан охорони здоров'я та медичне обслуговування тощо.

Житлова субсидія - адресна грошова (безготівкова) допомога малозабезпеченим сім'ям, що надається державою за рахунок бюджетних коштів на сплату житлово-комунальних послуг, отримання зрідженого газу, твердого палива.

Житловий фонд - сукупність усіх житлових приміщень незалежно від форм власності, враховуючи житлові будинки, гуртожитки, будинки для інвалідів та людей похилого віку, школи-інтернати, службові житлові приміщення, готелі тощо.

Житлові умови - сукупність різнорідних обставин, правил, норм, вимог, що характеризують місця проживання людей.

Застава - майно або майнові права, які належать позичальнику і якими він гарантує сплату кредиту. Унаслідок **З.** кредитор (заставаотримувач) має право в разі невиконання боржником (заставаодавцем) зобов'язання, забезпеченого **З.**, задовольнити свої вимоги за рахунок заставленого майна переважно перед іншими кредиторами цього боржника, якщо інше не встановлено законом (право застави).

Зайняті особи (за матеріалами вибіркового обстеження робочої сили) - особи у віці 15-70 років, які:

- працювали впродовж обстежуваного тижня хоча б 1 год за наймом за винагороду в грошовому чи натуральному вигляді індивідуально (самостійно), в окремих громадян або на власному (сімейному) підприємстві;

- працювали безкоштовно на підприємстві, у бізнесі, що належить будь-кому з членів домогосподарства, або в особистому селянському господарстві з метою реалізації продукції, виробленої внаслідок цієї діяльності;

- які були тимчасово відсутні на роботі, тобто формально мали робоче місце, власне підприємство (бізнес), але не працювали впродовж обстежуваного періоду з незалежних від них особисто обставин.

До зайнятого населення відносять осіб, які займалися економічною діяльністю: працювали за наймом на умовах повного (неповного) робочого часу (наймані працівники у юридичних та фізичних осіб); роботодавці; особи, які самостійно забезпечували себе роботою, включаючи зайнятих в особистих селянських господарствах з метою ринкової реалізації виробленої продукції, або безкоштовно працювали у сімейному бізнесі; служителі релігійних культів; військові кадрової служби та ін.

Законодавчі обмеження щодо здійснення запозичень - нормативно-правові обмеження, зумовлені тим, що запозичення не можуть здійснювати обласні та районні ради; видатки на обслуговування боргу не можуть щорічно перевищувати 10% видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом відповідного бюджетного періоду, на який заплановано обслуговування боргу; якщо в процесі погашення боргу з вини позичальника порушується графік погашення, відповідна рада не зможе здійснювати запозичення протягом наступних 5 років; зовнішні запозичення можуть робити винятково міста з населенням, не меншим за 800 тис. осіб.

Запозичення - операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких виникають зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування перед кредитором. **З.** поділяються на внутрішні (в межах країни) та зовнішні (за межами країни).

З. можуть здійснюватися у формі: випуску облігацій місцевих позик; укладання угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах.

Запозичення до місцевих бюджетів - фінансові операції, що здійснюються з метою фінансування дефіциту бюджету, на певну мету. **З. до м. б.** підлягають обов'язковому поверненню і можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку (за винятком, коли йдеться про короткотермінові позички).

Заробітна плата (основна) - винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці (норми часу, виробітку, обслуговування, посадові обов'язки). **З. п.(о.)** встановлюється у вигляді тарифних ставок (окладів) і розрядних розцінок для робітників та посадових окладів для службовців.

Заробітна плата (додаткова) - винагорода за працю понад установлені норми, за трудові успіхи та винахідливість і за особливі умови праці. **З. п.(д.)** включає доплати, надбавки, гарантійні і компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством; премії, пов'язані з виконанням виробничих завдань і функцій.

Застійне безробіття - довготривале безробіття, яке призводить до того, що людина практично не може адаптуватися до нормальної трудової діяльності, навіть якщо вдається знайти робоче місце. Відповідно у міжнародній статистиці звертається увага не тільки на загальний рівень безробіття, а й виділяються ті, хто не має роботи довгий час: понад 6 місяців (так зване тривале безробіття) і понад 12 місяців (застійне безробіття).

Зв'язок (поштовий) - поштові послуги, пов'язані з прийманням, обробкою, перевезенням та доставкою (врученням) поштових відправлень, виконанням доручень користувачів щодо грошових переказів, банківських операцій.

Здоров'я - стан повного фізичного, душевного і соціального благополуччя людини, а не тільки відсутність у неї хвороб і фізичних дефектів.

Земельна ділянка - частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї майновими правами.

Земельний кадастр - реєстр, що містить оцінку землеволодінь, список землевласників, а також плани земель, дані про місце розташування, розмір, склад за видами угідь та оцінку за доходністю, правовий стан.

Земельна реформа - комплекс правових, економічних заходів, здійснення яких забезпечує удосконалення земельних відносин, перехід до нового земельного ладу, що відповідає характеру

регульованої, соціально орієнтованої ринкової економіки країни. Об'єктом земельної реформи оголошено всі землі України.

Земельний податок - обов'язковий платіж, що справляється з власників землі та землекористувачів, крім орендарів, за використання земельних ділянок.

Земельна частка (пай) - умовна частка землі, яка належить до загального масиву земель колективної власності і яка не має меж, визначених на місцевості. **З. ч. (пай)** - це не конкретна земельна ділянка, а тільки право громадянина, колишнього члена недержавного сільськогосподарського підприємства, на виділення її у власність із земель, що раніше перебували в колективній власності. Право на **З. ч. (пай)** посвідчує документ під назвою "Сертифікат на право на земельну частку (пай)". Сертифікат посвідчує також повноваження особи на розпорядження такою часткою. Зокрема, **З. ч. (пай)** можна передавати у спадщину, в оренду.

Землеустрій - закони, норми та правила використання земельних угідь, а також їх купівлі-продажу та успадкування.

Економічно активне населення - згідно з концепцією робочої сили населення обох статей віком 15-70 років, яке протягом певного періоду забезпечує пропозицію робочої сили для виробництва товарів та послуг. До економічно активних відносять осіб, зайнятих економічною діяльністю, яка приносить дохід (зайняті), та безробітні (згідно з визначенням МОП). Кількість зазначених категорій розраховується на підставі даних вибіркового обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності.

Економічна безпека - такий стан економічного механізму країни, який характеризується збалансованістю і стійкістю до негативного впливу внутрішніх і зовнішніх загроз, його здатністю забезпечувати на основі реалізації національних економічних інтересів сталий та ефективний розвиток вітчизняної економіки і соціальної сфери.

Енергетична цінність - показник, який характеризує частку енергії, що може вивільнитися з харчових продуктів у процесі біологічного окислення і використовуватися для забезпечення фізіологічних функцій організму людини.

Інвестиції - довготермінові вкладення капіталу в різні сфери та галузі економіки всередині країни та за її межами з метою при-

власнення прибутку. Види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект.

Інвестиційний клімат - сукупність об'єктивних та суб'єктивних умов, які сприяють (гальмують) процесу інвестування економіки (на макрорівні) та окремих підприємств, компаній, галузей (на мікрорівні).

Інвестиції в основний капітал (капітальні вкладення) - витрати на капітальне будівництво (нове будівництво, включаючи розширення діючих підприємств, будівель і споруд; їх технічне переоснащення і реконструкція); витрати на придбання машин та обладнання без здійснення капітального будівництва.

Інвестори - юридичні і фізичні особи, резиденти і нерезиденти, які здійснюють обмеження поточного споживання з метою нагромадження коштів й одержання додаткового доходу через надання запозичень місцевим органам влади.

Індивідуальне житлове будівництво - будівництво власних житлових будинків з надвірними господарськими будівлями, яке здійснюється за рахунок власних коштів населення або/та із залученням банківського кредиту.

Інновація - новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоспроможні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери.

Кінцевий результат упровадження нововведення з метою зміни обсягу управління та одержання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного або іншого виду ефекту.

Іпотека - вид забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, що залишається у володінні і користуванні іпотекодавця, згідно з яким іпотекодержатель має право в разі невиконання боржником забезпеченого іпотекою зобов'язання задовольнити свої вимоги за рахунок предмета іпотеки переважно перед іншими кредиторами цього боржника.

Іпотечний кредит - правовідносини, які виникають на підставі договору про іпотечний кредит між кредитором і боржником з приводу надання коштів у користування з встановленням іпотеки.

Кадри - основний (штатний, постійний), як правило професійно підготовлений склад працівників органу державної влади, підприємства, установи, громадської організації, галузі, всієї системи управління і виробництва.

Кадрове забезпечення державної служби - система роботи з кадрами державного апарату в професійному, організаційному, виховному та іншому напрямках, що вирішує завдання щодо забезпечення висококваліфікованими кадрами всіх ланок органів державної влади та управління. **К. з. д. с.** здійснюється шляхом вжиття цілого комплексу заходів, пов'язаних з підготовкою, перепідготовкою, підвищенням кваліфікації, розстановкою, вихованням кадрів державної служби, створенням необхідного кадрового резерву.

Кваліфікація працівника - рівень його професійної підготовки, технічних знань та практичний досвід і кваліфікована праця, що потребує спеціальної підготовки працівника, наявності у нього необхідних знань, умінь і навичок для виконання певних видів робіт.

Капітальний бюджет - документ, доходна частина якого складається з капітальних надходжень та субсидій і трансфертів, спрямованих на здійснення капітальних видатків. Видаткова частина **К. б.** включає капітальні видатки та капітальні трансферти (без трансфертів до бюджету розвитку, оскільки вони не враховуються і в доходній частині бюджету).

Конкуренція - економічне суперництво між товаровиробниками, продавцями товарів і послуг за найвигідніші умови їх виробництва та збуту, привласнення найбільших прибутків, у процесі якого стихійно регулюються пропорції суспільного виробництва.

Колективні сади і городи - форма землекористування, за якої земля відводиться колективам громадян для дачного будівництва, садівництва, городництва.

Компенсації - передбачене законодавством фінансове або майнове (натуральне) відшкодування громадянину зазнаних ним витрат або втрат (у зв'язку з виконанням трудових обов'язків, переїздом на роботу в іншу місцевість, використанням власного транспортного засобу при виконанні службових обов'язків, втратою житла і майна внаслідок техногенних або природних катастроф тощо).

Концепція - система поглядів на те чи інше явище, процес; спосіб розуміння, тлумачення якихось явищ, подій; провідна ідея теорії.

Консервація земель - виведення з господарського обороту (сільськогосподарського або промислового) земель на певний термін для здійснення заходів щодо відновлення родючості та екологічно задовільного стану ґрунтів, а також для встановлення або повернення (відновлення) втраченої екологічної рівноваги у конкретному регіоні.

Контроль у державному управлінні - одна із найважливіших функцій державної влади та управління, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі і запобігти їм, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним. Контроль стає можливим завдяки наявності суб'єкта, об'єкта управління та взаємозв'язку між ними. Відповідно контроль розглядається як тип відносин щодо ставлення суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з точки зору дотримання певних норм. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності **К. д. у.** Діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на досягнення управлінських цілей і заснована на використанні принципів, типів, методів і технологій контролю, визначається як процес контролю.

У державному управлінні розрізняють такі види контролю, як управлінський і бюджетний.

Управлінський контроль - це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою поліпшення виконання організаційних завдань.

Бюджетний контроль здійснюється у формі різних перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків заздалегідь затверджуваним кошторисам.

Для забезпечення ефективності контроль має відповідати таким вимогам: об'єктивності, плановості, систематичності, комплексного підходу до оцінки стану справ; гласності; дієвості; особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю.

Концепція управління місцевим боргом - документ, який формує ключові принципи дії органів місцевого самоврядування на ринку запозичень, визначає основні обмеження, якими слід керуватися для визначення оптимальних обсягів муніципального боргу, певний набір заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків.

Кредит - позичка в грошовій або в товарній формі на умовах повернення і з виплатою відсотків.

Кредитний рейтинг - умовний вираз кредитоспроможності об'єкта рейтингування в цілому та/або його окремого боргового зобов'язання за національною шкалою кредитних рейтингів.

Кредитна спілка - громадська організація, головною метою якої є фінансовий та соціальний захист її членів шляхом залучення їх особистих заощаджень для взаємного кредитування.

Критерій - ознака, на основі якої провадиться оцінка, порівняння альтернатив, класифікація об'єктів і явищ.

Критичний рівень безробіття - рівень, який загрожує соціальною кризою (вибухом) у країні або в окремому регіоні, на підприємстві.

Легальна міграція - переселення на законних підставах; якщо йдеться про міграцію робочої сили, то мається на увазі проживання в іншій країні за дозволом, який здебільшого обмежений часом та видом або галуззю зайнятості.

Людський фактор - сукупність соціально-економічних, політичних, психологічних, правових та інших властивостей особистості, трудових колективів, підприємств, галузей тощо.

Лікування в денному стаціонарі - необхідна медична допомога, яка надається в умовах стаціонару, але хворий не залишається там на ніч.

Магістр - освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра здобула повну вищу освіту, спеціальні уміння та знання, достатні для виконання професійних завдань та обов'язків (робіт) інноваційного характеру певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності.

Маргінальне населення - частина населення, яке не бере участі у суспільно-корисному трудовому процесі, не виконує свої суспільно-необхідні функції, не має чітко визначеного соціального статусу, необхідних джерел забезпечення життєдіяльності, а існує на кошти, що здобуваються в обхід загальноприйнятих норм поведінки або надаються особам (в основному працездатним) виключно з державних фондів соціальної підтримки.

Маятникова міграція - регулярні поїздки до місця роботи або навчання за межі свого населеного пункту.

Медико-санітарна допомога - комплекс спеціальних заходів, спрямованих на сприяння поліпшенню здоров'я, підвищення санітарної культури, запобігання захворюванням та інвалідності, на ранню діагностику, допомогу особам з гострими і хронічними захворюваннями та реабілітацію хворих та інвалідів.

Медична допомога - комплекс спеціальних заходів, спрямованих на поліпшення стану здоров'я, запобігання захворюванням та інвалідності, ранню діагностику захворювань, спеціалізована допомога особам з гострими та хронічними захворюваннями, реабілітація хворих та інвалідів.

Межа малозабезпеченості - соціально-економічне явище, яке характеризується наявністю груп населення, у яких доходи і рівень споживання нижчі за заведений у суспільстві рівень скромного достатку. Це величина середньодушового доходу, який забезпечує непрацездатному громадянину споживання товарів і послуг на мінімальному рівні, встановленому законодавством.

Межа населеного пункту - умовна замкнена лінія на верхній землі, що відокремлює його територію від інших територій.

Мета функціонування ринку муніципальних запозичень - забезпечення ефективного функціонування механізму для залучення інвестицій у місцеву економіку шляхом установлення необхідних контактів між тими, хто потребує коштів (органи місцевого самоврядування), і тими, хто хотів би інвестувати надлишковий дохід (потенційні інвестори).

Метрополізація - процес утворення метропольних територій чи метрополій-регіонів з надзвичайно великою щільністю населення та високою економічною активністю, що формують чітко визначені функціональні соціоекономічні ареали та містять у собі кілька різних адміністративно-територіальних одиниць. У даному контексті під соціоекономічним ареалом розуміється граничний географічний простір, у середині якого існують стійкі, чітко визначені економічні та соціальні зв'язки: ринки праці, мережі компаній, важливі частини ланцюгів постачання, комунікації між компаніями та місцевими владними структурами.

Міграція населення - соціально-економічний і демографічний процес, що являє собою сукупність переміщень, здійснюван

них людьми, пов'язаних, як правило, із зміною місця проживання, тобто переміщенням робочої сили (працездатних мігрантів) через кордони тих чи інших територій, країн, населених пунктів зі зміною місця проживання назавжди або на більш-менш тривалий час. Розрізняють зовнішню і внутрішню, зворотну і незворотну **М. н.**

Мінімальна заробітна плата - встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче від якого не може проводитися оплата за виконану працівником місячну, годинну норму праці (обсяг робіт). **М. з. п.** є державною соціальною гарантією для працюючих на підприємствах, в організаціях, установах усіх форм господарювання.

Місто - населений пункт, на території якого розміщені промислові підприємства, об'єкти комунального господарства, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів з кількістю населення понад 10 тис. жителів, переважна більшість якого зайнята у не аграрних сферах діяльності.

Містобудівна документація - затверджені текстові і графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та інше використання територій.

Місцева ініціатива - форма волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання, віднесеного до відання органів місцевого самоврядування.

Місьцеве самоврядування - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України. **М. с.** є складовою частиною організації управління суспільством. На відміну від місцевого управління, **М. с.** є діяльністю із забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті **М. с.** розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян.

Місьцеві правила забудови - нормативно-правовий акт, яким встановлюється порядок планування, забудови та іншого використання території населеного пункту, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.

Місцевий борг - загальна сума заборгованості Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста, що складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим або територіальної громади міста, включаючи боргові зобов'язання, що вступають у дію в результаті наданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, які виникають на підставі законодавства чи договору.

Місцевий референдум - форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

Муниципальні запозичення - позики і кредити, залучені від юридичних та фізичних осіб, за якими виникають боргові зобов'язання органів місцевого самоврядування чи гаранта погашення цих зобов'язань.

Надзвичайна екологічна ситуація - ситуація, за якої на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують вжиття надзвичайних заходів з боку держави.

Населення - сукупність людей, що проживають на території окремої країни, регіону, населеного пункту та в масштабі планети.

Населення зайняте - частина населення, що працює у сферах матеріального і нематеріального виробництва, а також особи, які перебувають на дійсній службі в Збройних Силах, учні та студенти денних форм навчання, особи, які виховують малолітніх дітей та інші категорії населення, визначені чинним законодавством.

Населення працездатне - частина переважно дорослих членів (статистично обліковується сукупність осіб працездатного віку) суспільства, здатних до праці завдяки своїм фізичним, розумовим, психофізіологічним та іншим властивостям.

Населений пункт - поселення, первинна одиниця розселення людей в межах однієї забудованої ділянки (місто, селище, село); компактно заселена частина території, в межах якої людиною створене матеріально-просторове середовище для своєї життєдіяльності.

Найвні доходи населення - максимальний обсяг грошових доходів, які призначені для використання домашніми господарствами на придбання споживчих товарів та оплату послуг. **Н. д. н.** включають оплату праці, прибуток, змішаний доход, сальдо доходів від власності, соціальні допомоги, інші одержані поточні

трансфerti в грошовій формі за винятком сплачених, зокрема поточних, податків на доходи та майно.

Невиробничі фонди - капітальні активи, які не використовуються у господарській діяльності платника податку.

Незарєєстрована (нелегальна) зайнятість - зайнятість, що поділяється на два види: пов'язану з приховуванням доходів (і, відповідно, зайнятості) від дозволеної законом діяльності; заборонену законодавством країни діяльність.

Незворотна, або постійна міграція - переселення на нове місце проживання назавжди, без наступного повернення в попереднє місце.

Номинальна заробітна плата - нарахування працівникам у грошовій та натуральній формі (незалежно від джерела фінансування, крім коштів соціального страхування): за відпрацьований час або виконану роботу, премії, доплати, надбавки, а також інші види оплати за невідпрацьований час. **Н. з. п.** включає обов'язкові відрахування із заробітної плати працівників: податок з доходів фізичних осіб, відрахування до Пенсійного фонду та збір на обов'язкове соціальне страхування.

Нормативи витрат (фінансування) - показники поточних і капітальних витрат із бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів.

Нормативи раціонального споживання - рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб.

Облігаційна позика - емісія цінних паперів органу місцевого самоврядування з терміном обертання понад один рік. Залучені таким чином кошти направляються, як правило, на розвиток основних фондів, а проекти, під які випускаються облігації, мають інвестиційну спрямованість.

Обмеження прав на земельну ділянку - обмеження або заборона розпорядження земельною ділянкою, установлені відповідно до правочину (договору), закону або актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, прийнятих у межах повноважень, визначених законом.

Органи самоорганізації населення - представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

Оренда - засноване на договорі строкове, платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності.

Освіта - це процес і результат засвоєння систематизованих знань, умінь та навичок.

Освітня мережа - сукупність закладів освіти, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, центральних і місцевих органів управління освітою та самоврядування в галузі освіти.

Структура освіти включає: дошкільну, загальну середню, позашкільну, професійно-технічну, вищу та післядипломну освіту, аспірантуру, докторантуру, самоосвіту.

До складу навчально-виховних комплексів входять школи - дитячі садки.

Загальноосвітні навчально-виховні заклади першого ступеня (початкова школа) забезпечують початкову загальну освіту, другого ступеня (основна школа) - неповну загальну середню освіту, третього ступеня (старша школа) - повну загальну середню освіту.

Професійно-технічні навчальні заклади - навчальні заклади для забезпечення потреб громадян у професійно-технічній і повній загальній середній освіті.

До вищих навчальних закладів належать: технікуми, училища, коледжі, інститути, консерваторії, академії, університети тощо. Відповідно до статусу вищих навчальних закладів встановлено чотири рівні акредитації: перший - технікуми, училища тощо, другий - коледжі тощо, третій та четвертий - інститути, консерваторії, академії, університети. Підготовку молодших спеціалістів забезпечують переважно вищі навчальні заклади першого рівня акредитації, бакалаврів - другого рівня, спеціалістів і магістрів - третього та четвертого рівнів.

Операційний бюджет - доходи та видатки бюджету міста, пов'язані з виконанням поточних функцій. До доходної частини відносять податкові надходження, платежі, штрафи та інші операційні надходження і трансферти (без капітальних надходжень). Видаткова частина складається з поточних видатків на основні напрями діяльності, субсидій та поточних трансфертів.

Оптова торгівля - сфера підприємницької діяльності з придбання і відповідного перетворення товарів для наступної їх реалізації підприємствам роздрібною торгівлі, іншим суб'єктам підприєм-

ницької діяльності. Включає як безпосередні комерційні зв'язки на умовах договорів купівлі-продажу та поставки між підприємствами-виробниками і споживачами, так і зв'язки між ними через торговельних посередників.

Охорона здоров'я - система державних та громадських заходів, спрямованих на збереження фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

Охорона праці - система організаційних, правових, економічних, технічних, санітарно-гігієнічних заходів, спрямованих на створення безпечних для життя і здоров'я працюючих умов роботи. Існує три основних види норм і правил (загальні, міжгалузеві, галузеві). Загальні норми і правила **О. п.** (техніка безпеки, протипожежні) діють в усіх структурних підрозділах, міжгалузеві стосуються єдиних вимог до охорони праці в різних галузях економіки; галузеві функціонують в окремих галузях (сільське господарство, промисловість, будівництво тощо).

Партнерство соціальне - спільна діяльність уряду, підприємців і профспілок, спрямована на узгодження інтересів і вирішення проблем, передусім у соціальній і виробничій сферах діяльності людей.

Пенсія - щомісячна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" пенсійного віку чи визнання її інвалідом або члени її сім'ї у випадках, визначених цим законом.

Пенсійне забезпечення - матеріальне забезпечення непрацездатних громадян України за рахунок суспільних фондів споживання шляхом надання трудових (за віком, з інвалідності, в разі втрати годувальника, за вислугу років) і соціальних пенсій.

Пенсійне страхування - вид соціального страхування, який забезпечує захист від соціальних ризиків, пов'язаних з повною або частковою втратою працездатності та джерел існування в старості, в разі настання інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника.

Перевага (привілей) - передбачене законодавством виняткове, особливе право окремої групи осіб з конкретної категорії

громадян на звільнення від дотримання чи виконання загальних вимог, правил, обов'язків.

Перепідготовка державних службовців - здобуття особою освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за іншою спеціальністю в межах, як правило, відповідної галузі знань.

Персонал - весь особовий склад працюючих на підприємстві, в установі, організації (на постійній основі та тимчасові працівники) спеціалістів та робітників і службовців, що обслуговують їх діяльність. Цим терміном також позначають окремі категорії працюючих, об'єднаних за професійними чи іншими ознаками (персонал управління, персонал державної служби, медичний персонал).

Підприємець - фізична особа, яка є громадянином України, іноземним громадянином, особою без громадянства, що здійснює підприємницьку діяльність.

Підприємницький ризик - можливість втрати ресурсів чи неодержання доходів, що не можуть бути покриті ніякими системами засторог порівняно із запланованим варіантом.

Підприємництво - самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Підприємство - самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому Господарським кодексом та іншими законами.

П. залежно від чисельності працюючих та обсягу валового доходу від реалізації продукції за рік можуть бути віднесені до малих, середніх або великих.

Малими (незалежно від форми власності) визнаються **П.**, в яких середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік не перевищує 50 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (виконання робіт, надання послуг) за цей період не перевищує суми, еквівалентної 500 тис. євро за середньорічним курсом Національного банку України щодо гривні.

Великими визнаються **П.**, в яких середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує 1 тис. осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (виконання робіт, надання послуг) за рік - суму, еквівалентну 5 млн євро за середньорічним курсом Національного банку України щодо гривні.

Решта **П.** визнаються середніми.

Підприємства державні - підприємства, які перебувають у державній власності, а їх соціально-економічна природа визначається існуючим типом економічної системи і характером політичної влади, соціальних, правових та ідеологічних відносин.

Підприємства казенні - різновид державної форми власності, на базі якої створюються і функціонують підприємства здебільшого некомерційного типу з метою виготовлення специфічного виду товарів для забезпечення грошової системи та ін.

Пільга - передбачене законодавством повне або часткове звільнення категорій громадян (за ознакою віку, статі, посади, заслуг, місця проживання тощо) від дотримання встановлених законом загальних вимог і правил, виконання певних обов'язків.

План - результат наукового передбачення розвитку й наслідків функціонування суспільного відтворення, яке базується на пізнанні його законів і закономірностей, тенденцій соціального, економічного та науково-технічного прогресу, об'єктивних зв'язків і взаємозалежностей.

План (проект) земельно-господарського устрою території населеного пункту - документація із землеустрою, що складається з метою обґрунтування, розробки і подальшої реалізації необхідного обсягу організаційних та інженерно-технічних заходів з освоєння, поліпшення якості земель, їх раціонального використання та охорони, захисту від руйнівних процесів.

Планування - визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, державних функцій (економічних, соціально-культурних, військових, оборонних, боротьба з організованою злочинністю й корупцією в системі державної служби тощо), спрямованих на досягнення заздалегідь визначених цілей; розробка цілей і завдань, напрямів розвитку та реформи всієї державної діяльності й державної служби.

Планування індикативне - одна з форм державного регулювання ринкової економіки. В **П. і.** виокремлюють два типи

планів: кон'юнктурний (його сутність полягає в забезпеченні економічної рівноваги на ринку, тобто високої зайнятості, рівноваги платіжного балансу, стабілізації цін тощо) і структурний (засіб досягнення певних структурних змін в економіці, який полягає в забезпеченні розвитку пріоритетних галузей).

Планування оперативне - поточне виконавче та виробничо-фінансове планування на короткі періоди часу, зорієнтоване на доповнення, деталізацію, внесення коректив у розроблені раніше плани і графіки робіт.

Плата заробітна - винагорода, яку підприємство (установа, організація) зобов'язані своєчасно виплачувати працівникам за їхню працю відповідно до її кількості та якості та інших законних умов, зазначених у трудовому договорі.

Плинність робочої сили - процес переміщення робітників і службовців з одних підприємств, установ і організацій в інші.

Побутове обслуговування населення - надання послуг підприємствами служби побуту, частина сфери обслуговування, надання невиробничих та виробничих послуг (ремонт житла, прання, хімчистка речей, ремонт одягу, взуття, автотехобслуговування, прокат речей, послуги бань та ін.).

Повноваження - конкретні права, що характеризуються правом і обов'язком виконувати певні посадові обов'язки службовцем та наявністю адміністративних функцій, що дають змогу здійснювати завдання органу державної влади та органу місцевого самоврядування.

Податки - обов'язкові платежі, що стягують центральні та місцеві органи державної влади з юридичних і фізичних осіб, кошти від яких надходять у державний та місцевий бюджет.

Позиковий капітал - грошовий капітал, наданий у борг на умовах зворотності і платності.

Позичальники - Верховна Рада Автономної Республіки Крим або міська рада, які прийняли рішення про здійснення запозичення до місцевого бюджету на конкретні цілі, визначаючи при цьому найбільш бажані умови отримання запозичень (форму, обсяг, термін, умови повернення тощо), здійснили їх від свого імені та несуть зобов'язання, які виникають згідно з умовами запозичення.

Політика бюджетно-податкова - політика держави у сфері державних витрат і оподаткування, спрямована на підтримання

стабільності економічного розвитку держави, високого рівня зайнятості, зростання валового національного продукту.

Політика грошово-кредитна - сукупність цілей, шляхів і засобів їх досягнення, що здійснюються у сфері грошового обігу і кредиту, спрямовані на забезпечення стійкого та ефективного функціонування економіки, підтримку в належному стані грошової системи.

Політика державна - діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що віддзеркалює суспільний устрій та економічну структуру держави, а також діяльність партій, суспільних організацій і об'єднань, що визначається їх цілями та інтересами.

Політика економічна - комплекс економічних цілей і заходів держави та уряду, які забезпечують вирішення довготермінових (стратегічних) і короткотермінових (тактичних) завдань розвитку економічної системи відповідно до інтересів країни і втілюються в економічній програмі.

Політика інвестиційна - комплекс урядових рішень, які визначають основні цілі, напрями, джерела та обсяги використання капітальних вкладень в економіку, її різні сфери та галузі.

Політика інноваційна - державне управління інноваційною діяльністю - процесом створення сприятливих умов для такої діяльності, формування інноваційних цілей і проектів, конструювання науково-дослідних зразків нововведень, їх освоєння та просування на ринок.

Політика кредитно-фінансова - комплекс заходів держави, спрямований на пом'якшення, послаблення періодично повторюваних криз перевиробництва, інфляційних процесів, а також вирівнювання платіжного балансу. Її основною метою є досягнення такого стану загального рівня виробництва, який дає можливість забезпечити в ідеалі повну зайнятість населення та відсутність інфляції.

Політика регіональна - сукупність соціально-економічних, правових і адміністративно-організаційних заходів і методів, що органічно поєднують загальнодержавні і регіональні інтереси і спрямовані на те, щоб на основі планомірного і пропорційного розвитку регіонів, принципово нових підходів до розвитку продуктивних сил та ефективного використання місцевих ресурсів забезпечити істотне підвищення життєвого рівня населення регіонів як стратегічної мети.

Політика соціальна - комплекс соціально-економічних заходів держави, підприємств, установ, організацій, спрямований на зменшення нерівності в розподілі доходів і майна, на захист населення від безробіття, підвищення цін, знецінення трудових заощаджень та ін.

Попит на робочу силу на ринку праці - кількість вільних робочих місць та вакантних посад, про які повідомили підприємства, установи, організації державну службу зайнятості.

Популяція - сукупність особин одного виду із загальними умовами, необхідними для підтримання їх чисельності на певному рівні впродовж тривалого періоду.

Професійні учасники ринку муніципальних запозичень - юридичні особи, які на підставі відповідних ліцензій, виданих уповноваженими органами, провадять на муніципальному ринку професійну діяльність, види якої визначені чинним законодавством.

Посадова особа - службовець, діяльність якого має владно-розпорядчий характер з метою реалізації управлінських функцій і спрямована на організацію й забезпечення якості праці службовців та інших учасників службових відносин. **П. о.** вважаються керівники та заступники керівників органів державної влади та їх апарату, інші державні службовці, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Посадова особа місцевого самоврядування - особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Посередництво - сукупність видів діяльності юридичних і фізичних осіб, які забезпечують просування створеної виробником продукції до споживача шляхом здійснення посередницьких операцій. Це пошук партнерів, підготовка договірної та контрактної документації, укладання договорів, здійснення маркетингових досліджень; транспортно-експедиційні операції, кредитно-фінансове обслуговування, страхування, рекламні послуги, післяпродажне обслуговування тощо.

Послуга - особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства.

Послуги соціальні - послуги у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, особистої безпеки, створення і регулювання ринку, забезпечення здорового середовища існування тощо.

Постійне населення - населення, яке постійно проживає на момент перепису на певній території, враховуючи тимчасово відсутніх.

Постійні комісії ради - органи ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Потерпілий на виробництві - працівник, який унаслідок нещасного випадку загинув, згідно з медичним висновком утратив працездатність на один робочий день і більше або якщо виникла необхідність переведення його на іншу, легшу роботу терміном не менш як на один день, якщо оформлено відповідний документ, зокрема акт, за встановленою формою.

Потреби - види продукції, товарів, послуг, речей, необхідних людям, які вони бажають, намагаються мати і споживати, використовувати. До **П.** відносять не тільки те, що приносить користь, що є вкрай необхідним для життя, а й реальний попит на предмети, які можуть бути шкідливими для здоров'я, але споживаються людьми в результаті звичок, що склалися, і заради задоволення, яке ці люди отримують. **П.** поділяються на біологічні і соціальні.

Крім того, розрізняють насичувані **П.** - ті, які мають певну межу, і ненасичувані - **П.**, намагання задовольнити які не має чітко визначеної межі (наприклад потреба в знаннях).

Потенційний попит - попит, який визначається купівельною спроможністю, чисельністю потенційних споживачів і рівнем їхніх потреб.

Право - система забезпечених державою соціальних, загальнообов'язкових норм, які виражають зведену в нормативних актах волю народу і виступають регулятором суспільних відносин.

Правоздатність - здатність фізичної або юридичної особи мати майнові чи особисті немайнові права і обов'язки.

Право приватне - сукупність прав, що поширюється на приватних осіб, громадян і регулює майнові та пов'язані з ними немайнові особисті відносини громадян, сімейні відносини, відповідні інтереси, автономію та ініціативу приватних власників, об'єднань приватних осіб в їхній майновій діяльності.

Право трудове - сукупність правових норм, які регулюють відносини між підприємцями і найманими працівниками.

Право комунальної власності - право територіальної громади володіти, ефективно користуватися і розпоряджатися на власний розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Право власності на землю - право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками.

Право постійного користування земельною ділянкою - право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або в комунальній власності, без встановлення строку.

Право оренди земельної ділянки - засноване на договорі строкове право на платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності.

Право земельного сервіту - право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками).

Працездатність - здатність людини до активної діяльності, що характеризується можливістю виконання роботи і функціональним станом організму в процесі роботи, тобто це такий стан людини, за якого сукупність фізичних, розумових і емоційних можливостей дає змогу працюючому виконувати роботу певного змісту, обсягу і якості.

Працездатність професійна - здатність певного працівника до роботи за своєю професією (фахом) і кваліфікацією чи за іншою адекватною їй професією (фахом).

Праця - свідомо цілеспрямована діяльність; прикладання людиною розумових та фізичних зусиль для одержання корисного результату для задоволення фізичних та духовних потреб; процес перетворення ресурсів природи в цінності й блага, що здійснюється і керується людиною під дією як зовнішніх стимулів (економічних та адміністративних), так і внутрішніх спонукань.

Принцип - основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення. Сукупність принципів є початковою формою систематизації знань, вона адресована певним фахівцям.

Природний приріст населення - різниця між кількістю народжених живими і кількістю померлих.

Прогнозування - науково обґрунтоване передбачення цілей у розвитку та в результаті будь-яких подій чи процесів у системі державної діяльності, в державній службі на основі отриманих даних, досягнень наукового аналізу, професійного досвіду та практики; визначення цілей та моделювання розвитку механізму держави, державного апарату, державної служби, органів державної влади, стандартів державного управління.

Програма економічного розвитку - комплекс взаємопов'язаних цілей, завдань і ресурсів щодо перспектив розвитку народного господарства на коротко-, середньо- та довготерміновий період, що охоплює організаційні, управлінські, власницькі, правові, політичні, соціальні, культурні, ідеологічні та інші заходи.

Прожитковий мінімум - вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років, дітей віком від 6 до 18 років, працездатних осіб, осіб, які втратили працездатність.

Пропозиція - це намагання, бажання виробника (продавця) запропонувати на продаж свої товари. **П.** характеризується обсягом, величиною, під чим розуміється кількість товарів і послуг, які виробник бажає і може, здатний продати за даною ціною в певний проміжок часу.

Пропозиція робочої сили - це загальна сукупність осіб, які є трудоактивними, тобто такими, що активно пропонують свою здатність до праці (свою робочу силу) на ринку. Особи, що входять до складу робочої сили, є зайнятими або безробітними.

Професійна орієнтація - система заходів, спрямованих на надання допомоги молоді у виборі професії.

Район (район у місті) - територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою; відносно невелика частина території країни, яка обмежена адміністративними кордонами; структурна і функціональна одиниця національного господарського комплексу.

Реальна заробітна плата - показник, який характеризує купівельну спроможність номінальної заробітної плати. **Р. з. п.** визначають кількістю матеріальних благ і послуг, що їх можуть придбати і оплатити працівники за одержану ними номінальну заробітну плату без податків та обов'язкових платежів.

Реальні наявні доходи населення - наявні доходи за виключенням впливу інфляції.

Рекультивация - повне або часткове відновлення ландшафту, порушеного попередньою господарською діяльністю.

Реструктуризація - організаційно-економічні, правові та технічні заходи, спрямовані на зміну структури підприємства, його управління, форми власності, які здатні привести підприємство до фінансового оздоровлення, збільшення обсягів конкурентоспроможної продукції (послуг). Існує два способи **Р.**: реорганізація та ліквідація підприємства.

Реорганізація - припинення діяльності підприємства та виникнення на його основі однієї або кількох юридичних осіб, які стають правонаступниками майна, майнових прав та зобов'язань реорганізованого підприємства. Реорганізація здійснюється шляхом: злиття, приєднання, поділу, виділення та перетворення.

Ресторанне господарство - заклади (об'єкти): ресторани, кафе, бари, їдальні тощо, де здійснюється продаж готової їжі та напоїв, призначених, переважно, для споживання на місці, іноді з показом розважальних програм, а також надання послуг з постачання готової їжі, яка готується спеціалізованими пунктами, для споживання в інших місцях: для авіакомпаній, залізничного та водного транспорту, для пунктів "їжа на колесах", для банкетів, весіль, прийомів та інших свят.

Реструктуризація боргів - зміна термінів погашення і умов сплати боргових зобов'язань для уникнення банкрутства.

Рівень економічної активності - відношення (у відсотках) чисельності економічно активного населення у віці 15-70 років до всього населення зазначеного віку за відповідною соціально-демографічною ознакою.

Рівень зайнятості - показник, що визначається як відношення (у відсотках) чисельності зайнятого населення у віці 15-70 років до всього населення зазначеного віку за відповідною соціально-демографічною ознакою.

Рівень захворюваності - частка від ділення кількості хворих з уперше в житті встановленим діагнозом на середньорічну кількість постійного населення.

Рівень економічного розвитку - узагальнююче економічне поняття, що характеризує ступінь розвитку технологічного способу виробництва, організаційно-економічних відносин, економічної власності та господарського механізму і виражається у величині національного доходу на душу населення, ефективності виробництва, глибині суспільного поділу праці та в інших макроекономічних показниках.

Рівень життя - досягнутий рівень задоволення матеріальних, духовних, соціальних та екологічних потреб людини, а також соціальних прошарків і груп.

Робоча сила - загальна чисельність населення старше від певного віку (звичайно 16 або 18 років), яке в даний конкретний момент працює або прагне працювати за винагороду.

Розвиток - це процес, під час якого система розширює можливості із задоволення потреб її елементів та інших систем, що перебувають у зовнішньому відносно неї середовищі. Стосовно людини розвиток - це процес, під час якого індивіди підвищують свої можливості із задовольняння власних та чужих потреб і бажань.

Роздрібна торгівля - сфера підприємницької діяльності з продажу товарів або послуг на основі усного або письмового договорів купівлі-продажу безпосередньо кінцевим споживачам для їх власного некомерційного використання.

Роздрібний товарооборот - виручка від продажу безпосередньо населенню споживчих товарів (як за готівку, так і за розрахункові чеки установ банків, банківські платіжні картки) через організований споживчий ринок, тобто спеціально організовану торговельну мережу (магазини, аптеки, палатки, кіоски, автозаправні станції, розвізну і розносну мережу) і мережу ресторанного господарства (їдальні, кафе, ресторани тощо) усіма діючими підприємствами незалежно від відомчої підпорядкованості, форм власності і господарювання, включаючи торговельних посередників, а також виручка, одержана через касу неторговельних підприємств, організацій, установ від продажу безпосередньо населенню споживчих товарів для особистого споживання за готівку або за наявності заяви працівника на відпуск товару в рахунок

оплати праці. У **Р. т.** не включається продаж для виробничої діяльності або подальшого перепродажу суб'єктами господарювання.

Ринок - інститут або механізм, за допомогою якого відбувається об'єднання та взаємодія покупців (пред'явників попиту) та продавців (постачальників) конкретного товару або послуги. За економічним призначенням розрізняють кілька типів **Р.**, а саме: засобів виробництва; товарів і послуг; робочої сили; житла та капіталу. Ринкова економічна система в сучасних умовах являє собою сукупність взаємопов'язаних **Р.**, які забезпечують можливість купівлі або продажу товарів та послуг.

Ринок землі - форма організації земельних відносин, за допомогою якої передаються права на земельні ділянки суб'єктам господарювання і пов'язані з ними інтереси, і де складається певна кон'юнктура попиту та пропозиції, встановлюються ціни і здійснюється перерозподіл землі.

Ринок муніципальних (місцевих) запозичень - система економічних та правових відносин, пов'язаних із купівлею-продажем або випуском та обігом фінансових активів, які надалі використовуються для фінансування інвестиційних програм та проектів територіальних громад, а також сукупність різноманітних інститутів, що зводять покупців та продавців і обслуговують їхні фінансові взаємовідносини. Обов'язковим учасником цього ринку є уповноважені органи місцевого самоврядування.

Самоокупність - основа самостійної господарської діяльності підприємства, установи чи організації, що передбачає покриття видатків за рахунок власних доходів від реалізації продукції та послуг.

Саморегульвна організація - неприбуткове об'єднання учасників муніципального ринку, що провадять професійну діяльність на цьому ринку, утворене відповідно до критеріїв та вимог, установлених відповідним уповноваженими органом.

Санаторії і пансіонати з лікуванням - лікувально-профілактичні заклади, що обладнані ліжками і надають реабілітаційне лікування переважно на основі цілющих властивостей природних факторів. Усі вони спеціалізовані і можуть бути одно- або багато-профільними. У них враховуються розгорнуті ліжка, що забезпечені необхідним обладнанням, незалежно від того, зайняті вони чи ні. До загальної кількості ліжок включають як постійні (цілорічні)

ліжка, так і сезонні. Постійні ліжка обліковуються на кінець звітної періоду, сезонні - на момент максимального розгортання.

Сектор державний - частина економіки, що перебуває у власності держави, управляється, регулюється та контролюється органами державної влади.

Сектор економіки - велика значна частина економіки, зазвичай галузь чи сфера.

Середньомісячна заробітна плата працівників, зайнятих у галузях економіки, - показник, що визначається шляхом ділення суми нарахованого фонду оплати праці за звітний період, який складається з нарахованої заробітної плати за виконану роботу (відпрацьований час), премій, доплат, надбавок, а також інших видів оплати за невідпрацьований час, на середньооблікову чисельність працівників та на кількість місяців у певному періоді.

Середньооблікова чисельність штатних працівників - показник, що охоплює осіб, які перебувають у трудових відносинах з підприємством та отримують заробітну плату (крім працівників малих підприємств та зайнятих у громадян-підприємців). У цій кількості також не враховуються тимчасово відсутні працівники, за якими зберігається місце роботи (ті, які перебувають у відпустках по вагітності та пологах або в додатковій відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею віку, визначеного законодавством), зайняті на умовах договорів цивільно-правового характеру, сумісники. Цей показник обчислюється в середньому за період (місяць, рік).

Сім'я - заснована на шлюбі або родинних зв'язках мала група, члени якої пов'язані спільністю побуту, взаємодопомоги та моральною відповідальністю.

Сімейне підприємство - підприємство, засноване на власності та праці громадян - членів однієї сім'ї, які проживають разом.

Система продуктивних сил - сукупність підсистем (найважливіші підсистеми: людина, засоби праці, наука, форми і методи організації виробництва, інформація, предмети праці тощо) та елементів продуктивних сил, що формуються та розвиваються в процесі взаємодії людини з природою, поступове підпорядкування у процесі історичного розвитку основній продуктивній силі (людині) інших елементів цієї системи і (як наслідок) перетворення її на єдину цілісність із властивими їй ознаками, суперечностями, новим синергетичним ефектом.

Соціальна справедливість - наявність рівних можливостей для реалізації своїх здібностей і задоволення соціально-економічних потреб для окремих індивідів, трудових колективів, соціальних верств і груп залежно від рівня розвитку НТП виробництва; одна з найважливіших цінностей життя суспільства, що передбачає урівноваженість прав і обов'язків громадян, а також інтересів суспільства, колективу і окремої особи.

Соціальні норми і нормативи - показники необхідного рівня споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами.

Соціальні процеси - процеси, в основу яких покладені соціальні відносини у суспільстві, тобто такі відносини, які складаються між людьми в процесі життєдіяльності. Наслідком **С. п.** завжди є зміна соціальної структури населення.

Соціальні гарантії - законодавчо закріплені конкретні норми, які стосуються вирішення питань соціального забезпечення населення. **С. г.** визначаються:

- у грошовій формі (мінімальна заробітна плата, мінімальна пенсія, стипендії та матеріальні допомоги);

- у формі безоплатних послуг - пільги (компенсації - життєво необхідні пільги для окремих категорій населення; привілеї - "переваги" та "винятки" із загальних правил" соціального забезпечення громадян);

- у формі дотацій, що спрямовуються на зниження цін і тарифів на товари та послуги масового попиту.

Соціальні послуги - комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги (осіб, що потребують соціальних послуг), з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Соціальний захист населення - система державних і суспільних соціально-економічних заходів, закріплених законодавчо, що гарантують матеріальне забезпечення певним категоріям населення в разі відсутності або втрати ними сталих джерел доходу, а також матеріальну підтримку малозабезпеченим групам населення.

Соціальні пільги - категорія, що характеризує надзвичайно складні і соціально-конфліктні економічні відносини в системі, що є складовою регулювання життєвого рівня населення. Важливою економічною особливістю **С. п.** є те, що вони надаються не в грошовій формі, а як безкоштовні послуги, що споживаються певними категоріями населення. Залежно від категорій отримувачів та видів **С. п.** їх поділяють на дві основні форми: *компенсації* (або життєво необхідні та соціально виправдані пільги); та *привілеї* (тобто такі пільги, які не є економічно необхідними та соціально справедливими).

Соціальні послуги - комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. Основні види **С. п.**:

- *соціально-побутові* - забезпечення продуктами харчування, м'яким та твердим інвентарем, гарячим харчуванням, транспортними послугами, засобами малої механізації, здійснення соціально-побутового патронажу, виклик лікаря, придбання та доставка медикаментів тощо;

- *соціально-педагогічні* - виявлення та сприяння розвитку різнобічних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, організація індивідуального навчального, виховного процесів, дозвілля, спортивно-оздоровчої, технічної та художньої діяльності тощо, а також залучення до роботи різноманітних закладів, громадських організацій, заінтересованих осіб;

- *соціально-медичні* - консультації щодо запобігання виникненню та розвитку можливих органічних розладів особи, збереження, підтримка та охорона її здоров'я, здійснення профілактичних, лікувально-оздоровчих заходів, працетерапія;

- *соціально-економічні* - задоволення матеріальних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, що реалізуються у формі надання натуральної чи грошової допомоги, а також допомоги у вигляді одноразових компенсацій;

- *юридичні* - надання консультацій з питань чинного законодавства, здійснення захисту прав та інтересів осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяння застосуванню дер-

жавного примусу і реалізації юридичної відповідальності осіб, що вдаються до протиправних дій щодо цих осіб (оформлення правових документів, адвокатська допомога, захист прав та інтересів особи тощо);

- *послуги з працевлаштування* - пошук підходящої роботи, сприяння у працевлаштуванні та соціальне супроводження працевлаштованої особи;

- *послуги з реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями* - комплекс медичних, психологічних, інформаційних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації права на професійну орієнтацію та підготовку, освіту, зайнятність;

- *психологічні* - це надання консультацій з питань психічного здоров'я та поліпшення відносин із соціальним середовищем, застосування психодіагностики, спрямованої на вивчення соціально-психологічних характеристик особистості, з метою її психологічної корекції або психологічної реабілітації, надання методичних порад;

- *інформаційні* - надання інформації, необхідної для вирішення складної життєвої ситуації (довідкові послуги); розповсюдження просвітницьких та культурно-освітніх знань (просвітницькі послуги); поширення об'єктивної інформації про споживчі властивості та види соціальних послуг, формування певних уявлень і ставлення суспільства до соціальних проблем (рекламно-пропагандистські послуги).

Соціальна інфраструктура - сукупність організацій і підприємств, які забезпечують сприятливі умови життєдіяльності людей на виробництві та в побуті. **С. і.** має множину інтегрованих галузей і підгалузей. До її складу входять установи освіти, охорони здоров'я та праці, спортивні організації, організації із захисту навколишнього середовища, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування, роздрібна торгівля, громадське харчування, громадський транспорт, зв'язок, інформаційна служба і техніка безпеки, дитячі установи тощо. Підрозділи **С. і.** беруть активну участь у відтворенні робочої сили, забезпечують нормальні умови життя і трудової діяльності як самих працівників, так і членів їхніх сімей.

Соціальна структура - сукупність соціальних (клас, трудовий колектив, група, прошарок), соціально-демографічних (молодь, пенсіонери), професійно-кваліфікаційних, територіальних (тип населення) та етнічних спільнот, пов'язаних відносно стійкими взаємними відносинами між ними.

Соціальне страхування - механізм, за допомогою якого забезпечується захист людини від соціальних ризиків, тобто ризиків, пов'язаних з їхньою суспільною діяльністю, здоров'ям, матеріальним забезпеченням.

Спеціаліст - освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра здобула повну вищу освіту, набула спеціальних умінь та знань, достатніх для виконання завдань та обов'язків (робіт) певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності.

Споживач - особа чи організація, які використовують продукт будь-якого виробництва, будь-якої діяльності, включаючи і власний продукт.

Споживання особисте - використання населенням споживчих благ у матеріально-речовій формі, а також у формі особистих послуг для задоволення потреб у їжі, житлі, освіті, культурі, відпочинку і т. ін.

Споживання суспільне - процес надання державою різноманітних послуг (щодо оборони країни, забезпечення її безпеки, захисту довкілля та ін.) та їх споживання членами суспільства.

Статевая структура населення - питома вага чисельності чоловіків і жінок.

Сталий розвиток - процес розбудови держави на основі узгодження і гармонізації соціальної, економічної та екологічної складових з метою задоволення потреб сучасного і майбутніх поколінь.

Сталий розвиток населених пунктів - соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських (сільських) поселень, спрямований на створення економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів, технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної інфраструктури.

Статут територіальної громади - основний нормативно-правовий акт, який регламентує питання організації та функціонування системи місцевого самоврядування, участі населення, а також підприємств, організацій, установ у здійсненні завдань, функцій та повноважень місцевої ради, його фінансової та матеріальної основи тощо.

Статутний капітал - сума коштів, наданих власниками для забезпечення статутної діяльності підприємства.

Стимулювання (активізація) - форми прояву цілеспрямованого впливу на людей шляхом спонукання і підготовки їх до дії, які передбачають забезпечення підвищення ефективності системи менеджменту як елемента процесу реалізації цілей управління.

Стратегічне планування - систематичний спосіб управління змінами, творчий процес визначення і здійснення найбільш важливих дій з огляду на сильні та слабкі сторони, загрози і можливості.

Стратегічне управління - діяльність з управління, пов'язана з постановкою цілей і завдань організації та з підтримкою ряду взаємовідносин між нею і оточенням, що надає можливість їй досягти своїх цілей, відповідає її внутрішнім можливостям та дає змогу залишатись сприйнятливою до зовнішніх запитів.

Стратегія - довгостроковий курс розвитку суб'єкта, загальний, всебічний план досягнення цілей.

Стратегія економічного розвитку - економічна політика, спрямована на досягнення економічного розвитку в довгостроковому періоді.

Структура галузева - поділ економіки на комплексні та окремі галузі.

Структура економічна - спосіб взаємозв'язку між складовими економічної системи, її внутрішня організація.

Структурне безробіття - форма безробіття, що виникає при масштабних структурних зрушеннях економіки, швидкій зміні структури потреби в робочій силі; на практиці проявляється в якійсь невідповідності попиту на робочу силу її пропозиції поза залежністю від співвідношення суто кількісних параметрів, що призводить до принципово різних рівнів безробіття серед неоднакових соціодемографічних і професійних груп; вид вимушеного безробіття.

Суб'єкт права власності - особа, яка має врегульоване законом право володіти, користуватися і розпоряджатися майном (об'єкт права власності), тобто суб'єкт права приватної власності, суб'єкт права державної власності, суб'єкт права комунальної власності.

Сумарний коефіцієнт народжуваності - середня кількість дітей, народжених жінкою за все життя, за умови збереження в кожній віковій групі існуючого рівня народжуваності.

Сукупні витрати - грошові витрати, а також вартість спожитих домогосподарством і подарованих йому родичами та іншими особами продуктів харчування, отриманих з особистого підсобно-

го господарства та в порядку самозаготівель, сума пільг та субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, сума пільг на оплату телефону, проїзду в міжміському транспорті та дотації на путівки в санаторно-курортні заклади.

Сукупні ресурси - ресурси, що включають грошові доходи, вартість спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства (за винятком матеріальних витрат на її виробництво), у порядку самозаготівель, вартість грошової допомоги та подарованих родичами та іншими особами продуктів харчування, суму пільг та субсидій на відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого, рідкого палива, суму пільг на оплату санаторно-курортних путівок, послуг міжміського транспорту та зв'язку, суму використаних заощаджень, приросту в обстежуваному періоді позик, кредитів, узятих домогосподарством, а також повернутих домогосподарству боргів. Цей показник відображає потенційні ресурси домогосподарства, отримані в обстежуваний період, незалежно від джерел їх надходження.

Тактика - сукупність методів та заходів із реалізації стратегічних цілей та завдань у короткі проміжки часу.

Територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища або міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Товариство з обмеженою відповідальністю - суб'єкт підприємницької діяльності, створений юридичними особами і (або) громадянами на засадах угоди шляхом об'єднання їх майна та підприємницької діяльності з метою одержання прибутку, яке має статутний фонд, розділений на частки у розмірах, визначених установчими документами. У **Т. з о. в.** створюється статутний фонд, розмір якого має становити не менше від суми, еквівалентної 100 мінімальним заробітним платам виходячи із ставки мінімальної заробітної плати, що діє на момент створення **Т. з о. в.**

Транспортна рухомість населення - середня кількість поїздок, яка припадає на одного жителя протягом певного проміжку часу.

Трансферти - кошти, що передаються з Державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій тощо.

Трансфертні доходи - кошти, що надходять до місцевого бюджету від бюджету вищого або однакового рівня у вигляді до-тацій, субсидій та субвенцій.

Трудова активність - прагнення працездатної особи засто-сувати на практиці наявні знання та досвід, одержуючи за це ви-нагороду в натуральній або грошовій формі. Люди, що виявляють таке бажання, є носіями економічної **Т. а.**

Трудова мобільність - принципова готовність населення до зміни посади, професії, місця роботи та проживання, способу життя в цілому. Розрізняють потенційну та реалізовану мобільність. Перша визначається за результатами вибіркових соціологічних обстежень населення, друга - за фактичними даними статистич-ної звітності.

Технологічне безробіття - безробіття, що формується внас-лідок запровадження нових технологій, переважно на тих вироб-ництвах і операціях, де заміна працівника машиною найбільш вигідна; вид вимушеного безробіття.

Трудовий потенціал - сукупність демографічних, соціаль-них та духовних характеристик і якостей трудоактивного населення, які реалізовані або можуть бути реалізовані в умовах досягнутого рівня розвитку продуктивних сил, науково-технічного прогресу та системи відносин щодо участі в процесі праці і суспільної діяльності.

Трудові ресурси - наявна маса живої праці, інтеграційні тру-дові можливості працездатного населення, реальна здатність ство-рювати блага сукупного працівника суспільства. Населення, що має необхідний фізичний розвиток, розумові здібності та знання для роботи в галузях економіки. До **Т. р.** належать: населення пра-цездатного віку, тобто чоловіки віком 16-59 років, жінки віком 16-54 років (за винятком непрацюючих інвалідів I та II групи та пенсіонерів, що одержують пенсії за віком на пільгових умовах); населення, старше і молодше від працездатного віку, яке зайняте в суспільному господарстві. **Т. р.** є складною соціально-економіч-ною категорією. Соціальну їх суть становлять люди в певних виробничих умовах, а економічну - робочий час, необхідний для виконання суспільно корисної праці.

Трудовий договір - угода між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним орга-ном чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується викону-вати роботу, визначену цією угодою, з підпорядкуванням внутріш-

ньому трудовому розпорядку, а власник підприємства - виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбаченої законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін.

Трудовий контракт - особлива форма договору, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (у тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору (в тому числі дострокового) можуть встановлюватися угодою сторін. Сфера застосування контракту визначається законодавством.

Умови праці - комплекс факторів трудового процесу, виробничого середовища, стану місця роботи і ставлення працівника до виконуваної роботи, які впливають на стан здоров'я і тривалість життя, працездатність і ступінь задоволення працею, на процес відтворення сукупної робочої сили та ефективність праці. **У. п.** поділяються на чотири групи: санітарно-гігієнічні, психофізичні, естетичні і соціально-психологічні. **У. п.** характеризують стан безпеки, гігієни та виробничого середовища в основних галузях економіки, а також зайнятість працівників на важких роботах із шкідливими та небезпечними **У. п.**

Урбанізація - історичний процес підвищення ролі міст у розвитку суспільства, який охоплює зміни в соціально-професійній, демографічній структурі населення, його способі життя, культурі, розміщенні виробничих сил, розселенні тощо.

Установчі збори - один з етапів створення окремих видів господарських товариств. На **У. з.** приймається рішення про створення товариства, затверджується Статут, грошова оцінка майнових і немайнових вкладів, обираються органи товариства та вирішуються інші питання, пов'язані зі створенням підприємства.

Учасники ринку муніципальних запозичень - позичальники (органи місцевого самоврядування), інвестори (юридичні та фізичні особи), професійні учасники ринку муніципальних запозичень, саморегульвні організації.

Холдингова компанія - суб'єкт господарювання, який володіє контрольними пакетами акцій інших (одного чи більше) таких суб'єктів і управляє їх діяльністю та контролює її.

Хоспіс - центр медико-соціальної допомоги на місцевому рівні з проблем надання якісних послуг безнадійно хворим.

Хронічна хвороба - захворювання з тривалим перебігом, яке характеризується чергуванням загострень та ремісій (покрашень).

Фізіологічні норми харчування - науково обґрунтовані норми споживання продуктів харчування, які повністю забезпечують фізіологічну потребу людини в необхідних речовинах і вмісту в них енергії з урахуванням її витрат на трудову діяльність.

Фінансовий бюджет - бюджет, що в доходній частині формується за рахунок фінансових доходів міста, у видатковій - за рахунок виплат за зобов'язаннями (без віднесення сюди витрат, пов'язаних з погашенням тіла боргу).

Часткове безробіття - форма безробіття, за якої людина (група людей) не з власного бажання працює за скороченим режимом (днем, тижнем, місяцем), одержуючи лише частину заробітку.

Цінні папери - грошові документи, що засвідчують право володіння або відносини позики, визначають взаємовідносини між особою, яка їх випустила, та їх власником і передбачають, як правило, виплату доходу у вигляді дивідендів або відсотків, а також можливість передачі грошових та інших прав, що впливають з цих документів, іншим особам.

Цілі здійснення запозичень - погашення основної суми боргу (крім короткотермінових позик); капітальні вкладення; внески органів місцевої влади у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

Цільова комплексна програма - об'єднаний єдиною метою, намічений для планомірного здійснення комплекс взаємопов'язаних завдань і адресних наукових, науково-технічних, економічних, соціальних і організаційних заходів.

Цільове фінансування - спрямування фінансових ресурсів на певні, чітко визначені потреби (заходи).

Юридичні особи - суб'єкти, які мають відокремлене майно, можуть від свого імені набувати майнових і особистих немайнових прав і нести обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді, арбітражному або третейському судах. Підприємства, організації,


об'єднання, які є носіями майнових прав і обов'язків; у господарській діяльності виступають від власного імені й існують незалежно від осіб, які входять до їх складу.

Якість - характеристика результату чи процесу, за допомогою якого державною організацією досягаються певні результати, з урахуванням акуратності, точності, правильності, обґрунтованості, завершеності, а також комплексності їх виконання.

Якість життя - система властивостей духовних, матеріальних, демографічних, культурних та економічних компонентів життя людини. Їх складовими є якість освіти, рівень здоров'я і харчування, матеріального добробуту населення тощо.

ПРАКТИЧНІ ЗАНЯТТЯ


Завдання 1. Оцінка економічного потенціалу міста та визначення типу міста

	<ol style="list-style-type: none">1. Оберіть будь-яке місто та проаналізуйте основні показники його соціально-економічного розвитку порівняно з показниками, які склались у середньому по Україні.2. Визначте, до якого типу міст належить обране Вами.
---	--

Форма звітності для завдання 1:

Показники соціально-економічного розвитку	Значення показника	
	у місті	в Україні
1.		
2.		
Тип міста -		


Завдання 2. Обґрунтування напрямів використання економічного потенціалу міста

	<ol style="list-style-type: none">1. Визначте перспективні напрями економічного розвитку міста, обраного Вами.2. Охарактеризуйте основні проблеми міста на шляху розвитку.3. Запропонуйте зміни до чинної нормативно-правової бази.
---	---

Форма звітності завдання 2:

Перспективні напрями	Проблеми
1.	1. 2.
2.	1. 2.
3. Необхідні зміни до нормативно-правових актів	

Завдання 3. Розробка програм розвитку міста

	<ol style="list-style-type: none">1. Розробіть основні заходи щодо реалізації кількох перспективних напрямів економічного розвитку міста.2. Визначте джерела фінансування програми, відповідальних та строки реалізації заходів, які Ви пропонуєте.
---	--

Форма звітності для завдання 3:

Перспективний напрям № 1 -			
Заходи щодо реалізації	Джерела фінансування	Термін виконання	Відповідальні
1.			
2.			
...			

Перспективний напрям № 2 -			
Заходи щодо реалізації	Джерела фінансування	Термін виконання	Відповідальні
1.			
2.			
...			

Завдання 4. Стратегічне планування розвитку міста



1. Який документ є первинним у порядку вироблення стратегії розвитку міста?
2. На які види поділяється стратегічне планування за термінами?
3. Назвіть основні методи планування розвитку міста.

Форма звітності для завдання 4:

Передумовами розробки стратегії розвитку є:
1.
2.
3.
...
Стратегія розвитку міста розробляється:
1.
2.
3.
...
Розробка стратегії діяльності органу влади (органу місцевого самоврядування) вимагає від нього підготовки:
1.
2.
3.
...

Завдання 5. Планування та забудова міста

	<ol style="list-style-type: none"> 1. У якому документі визначається концептуальне вирішення планування міста? 2. Якими державними органами управління здійснюється планування територій на місцевому рівні? 3. Яким чином встановлюється порядок планування, забудови та іншого використання території міста?
--	---

Форма звітності для завдання 5:

Співвідношення об'єктів та видів планування міста	
Об'єкти планування	Види містобудівної документації
1.	
2.	
...	

Завдання 6. Механізми формування та реалізації екологічної політики міста

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Визначте основні принципи формування екологічної політики міста. 2. Обравши будь-яку адміністративно-територіальну одиницю, розробіть проект екологічної програми міста. Зазначити основні механізми залучення територіальної громади до її реалізації.
--	---

Форма звітності для завдання 6:

Принципи формування екологічної політики міста:	
1.	
2.	
3.	
...	
Класифікація місцевих екологічних програм за сферою впливу:	
1.	
2.	
3.	
...	
Пропозиції щодо залучення територіальної громади до реалізації екологічної політики міста:	
1.	
2.	
3.	
...	

Завдання 7. Регулювання земельних відносин у місті



1. На яких основних принципах має ґрунтуватися формування земельних відносин у місті?

Форма звітності для завдання 7:

Форми власності на землю в межах населеного пункту:	
1.	
2.	
3.	
Принципи формування земельних відносин у місті:	
1.	
2.	
3.	
...	
За господарським режимом землі в межах населеного пункту поділяють на такі:	
1.	
2.	
3.	
...	

Завдання 8. Напрями розвитку малого підприємництва в Україні



1. В обраному Вами місті проаналізуйте, які варіанти можливих методів і форм подальшого розвитку підприємництва є найбільш ефективними.
2. Які зміни потрібно внести у нормативно-правове поле для подальшого розвитку підприємництва?

Форма звітності для завдання 8:

Назва міста	
Варіанти можливих методів і форм подальшого розвитку підприємництва	Обґрунтування пріоритетної позиції кожного з варіантів
1.	
2.	
...	
Пропозиції щодо змін у нормативно-правовому полі:	
1.	
2.	
...	

Завдання 9. Функції та класифікація соціальної інфраструктури



1. Визначте основні функції соціальної інфраструктури.
2. Охарактеризуйте види класифікації об'єктів соціального призначення за мобільністю та місцем надання послуг.

Форма звітності для завдання 9:

Функції соціальної інфраструктури	
1.	
2.	
...	
Класифікація об'єктів соціального призначення	
За мобільністю:	За місцем надання послуг:
1.	1.
2.	2.
...	...

Завдання 10. Основні проблеми, що виникають у процесі функціонування соціальної інфраструктури




1. Визначте, які основні фактори впливають на розміщення об'єктів соціальної інфраструктури в місті.
2. Оберіть будь-яку галузь соціальної інфраструктури та розробіть пропозиції щодо покращання її функціонування в міських поселеннях.

Форма звітності для завдання 10:

Основні фактори впливу:	
1.	
2.	
3.	
...	
Галузь соціальної інфраструктури -	
Пропозиції щодо покращання її функціонування:	
1.	
2.	
3.	
...	


Завдання 11. Формування системи державних соціальних стандартів і нормативів

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Визначте, які основні функції виконує система соціальних стандартів і нормативів. 2. Оберіть будь-який конкретний вид соціального стандарту чи нормативу та проаналізуйте рівень його дотримання у повсякденному житті міських жителів.
---	---

Форма звітності для завдання 11:

Основні функції системи соціальних стандартів і нормативів:
1.
2.
3.
4.
5.
6.
...
Вид соціального стандарту чи нормативу –
Рівень його дотримання у повсякденному житті –


Завдання 12. Оцінювання рівня надання транспортних послуг

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Визначте та порівняйте з нормативним значенням витрати часу пасажирів на пересування в місті, які характеризують рівень надання громадських послуг транспорту (умови завдання видаються кожному слухачеві). 2. Запропонуйте за результатами оцінки заходи щодо поліпшення транспортного обслуговування міського населення.
--	--

Форма звітності для завдання 12:

Оцінювання рівня транспортного обслуговування населення	
Витрати часу на пересування (загальні та за складовими)	Рівень обслуговування населення (зразковий, добрий, задовільний)
1.	
2.	
...	
Заходи щодо поліпшення транспортного обслуговування населення:	
1.	
2.	
...	


Завдання 13. Забезпечення захисту законних прав споживачів у сфері надання транспортних послуг

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Систематизуйте вимоги щодо надання транспортних послуг, оцініть результативність захисту законних прав споживачів як важливий чинник у процесі трансформації забезпечення територіальної громади комунікаційними послугами. 2. Узагальніть обставини прийняття рішень про скасування даного дозволу на експлуатацію об'єктів транспорту, зв'язку у разі порушення екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства.
---	--

Форма звітності для завдання 13:

Узагальнення вимог щодо надання транспортних послуг	
Перелік вимог	Оцінка результативності реалізації кожної вимоги
1.	1.
2.	2.
...	...
Узагальнення обставин прийняття рішень про скасування дозволу:	
1.	
2.	
3.	
...	


Завдання 14. Обґрунтувати стратегії розвитку транспортної системи

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обґрунтуйте напрям удосконалення транспортної системи (умови завдання видаються кожному слухачеві). 2. Які заходи мають бути реалізовані для запровадження визначеної стратегії розвитку транспортної системи?
--	--

Форма звітності для завдання 14:

Оцінювання альтернативних стратегій розвитку	
Який параметр доцільно збільшувати	Річна економія часу пасажирів на користування транспортом
1.	1.
2.	2.
...	...
Заходи, що мають бути реалізовані для запровадження визначеної стратегії розвитку:	
1.	
2.	
3.	
...	


Завдання 15. Участь депутатів міської ради у забезпеченні територіальної громади транспортними послугами

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Підготуйте депутатський запит до керівників підприємств, установ та організацій транспортного забезпечення території міста або до глави відповідної місцевої державної адміністрації (його заступника, керівника відділу, управління або іншої служби). 2. Запропонуйте порядок усунення недоліків з боку посадових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, адміністрації підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності щодо надання транспортних послуг.
---	---

Форма звітності для завдання 15:

Основні положення депутатського запиту:	
1.	
2.	
3.	
...	
Перелік недоліків та порядок їх усунення:	
1.	
2.	
3.	
...	

Завдання 16. Формування мережі надання транспортних послуг

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Оцініть існуючу систему і можливі варіанти з точки зору необхідної кількості транспортних засобів, кількості пересадок пасажирів і витрат їх часу на очікування (умови завдання видаються кожному слухачеві). 2. Виберіть раціональний варіант маршрутної системи за заданим критерієм її оптимальності.
--	--

Форма звітності для завдання 16:

Характеристика альтернативних варіантів	
Варіант маршрутної системи	Критерії оцінки маршрутної системи
1.	1.
2.	2.
3.	3.
...	...
Заходи, що мають бути реалізовані для запровадження маршрутної системи:	
1.	
2.	
3.	
...	

Завдання 17. Місцевий бюджет: політика доходів і видатків



1. Охарактеризуйте основні види доходів і місцевих бюджетів.
2. Проаналізуйте бюджетну забезпеченість органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.

Форма звітності для завдання 17:

Структура місцевого бюджету	
Доходи	Видатки
1.	1.
2.	2.
...	...
Показники бюджетної забезпеченості органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі	
Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни	_____ %
Частка доходів місцевих бюджетів відносно ВВП країни	_____ %
Питома вага спеціального фонду в бюджетах місцевого самоврядування	_____ %
Частка бюджетів розвитку в бюджетах місцевого самоврядування	_____ %
Характеристика фінансової автономії місцевих органів влади в Україні	

Завдання 18. Місцевий бюджет: політика доходів і видатків




1. Проаналізуйте основні статті доходів бюджету Вашого регіону.
2. Визначте частку місцевих податків і зборів у формуванні дохідної частини місцевого бюджету, позитивні та негативні аспекти практики їх справляння.

Форма звітності для завдання 18:

Основні статті доходів бюджету регіону	їх питома вага, %
1.	1.
2.	2.
...	...
Структура надходжень місцевих податків і зборів	
1.	
2.	
Позитивні риси практики їх справляння	Негативні риси практики їх справляння
1.	1.
2.	2.
...	...


Завдання 19. Складання бюджету за програмно-цільовим методом

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сформулюйте назву і визначіть напрями діяльності в межах бюджетної програми, призначте відповідального за її виконання. 2. Визначте мету і завдання конкретної бюджетної програми.
---	--

Форма звітності для завдання 19:

Назва програми:	
Мета програми:	
Напрями діяльності програми:	
Завдання програми:	
Відповідальний за виконання програми:	

Завдання 20. Складання бюджету за програмно-цільовим методом

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Запропонуйте показники результативності виконання конкретної бюджетної програми. 2. Проведіть презентацію бюджетної програми.
---	---

Форма звітності для завдання 20:

Показники результативності:	
Показники витрат	
Показники продукту	
Показники ефективності	
Показники результату	

Завдання 21. Напрями залучення інвестицій у місто



1. Визначте напрями економічної діяльності, найбільш привабливі для зовнішнього та внутрішнього інвесторів у Вашому місті.
2. Визначте привабливі для інвестора напрями діяльності та перспективні напрями економічного розвитку міста.

Форма звітності для завдання 21:

Напрями економічної діяльності, найбільш привабливі для інвестора	Перспективні напрями економічного розвитку
1.	1.
2.	2.
...	...
Висновок щодо відповідності:	

Завдання 22. Основні напрями покращання інвестиційного клімату у місті



1. Визначте, які чинники перешкоджають залученню інвестицій у Вашому місті.
2. Запропонуйте механізми подолання визначених Вами перешкод.
3. Визначте основні напрями поліпшення інвестиційного клімату.

Форма звітності для завдання 22:

Чинники, які перешкоджають залученню інвестицій	Механізми подолання перешкод
1.	1.
2.	2.
...	...
Основні напрями поліпшення інвестиційного клімату	

Завдання 23. Вихід міста на ринок зовнішніх запозичень



1. Охарактеризуйте переваги єврооблігаційних позик порівняно з внутрішніми кредитами, одержуваними від банків та інших кредитних організацій.
2. Проаналізуйте можливість та доцільність виходу Вашого міста на ринок зовнішніх запозичень.

Форма звітності для завдання 23:

Переваги єврооблігаційних позик	Переваги внутрішніх кредитів, одержуваних від банків та інших кредитних організацій
1.	1.
2.	2.
3.	3.
...	...
Особливості здійснення зовнішніх запозичень відповідно до Бюджетного кодексу України:	

СЕМІНАРСЬКІ ЗАНЯТТЯ

Питання для обговорення: Місто: його сутність та особливості



1. Назвіть головні фактори розвитку і зростання міст.
2. Специфіка міста як складного соціально-економічного організму.
3. Типологія міст України.

Питання для обговорення: Місто як об'єкт управління



1. Сучасні проблеми соціально-економічного розвитку міст.
2. Фактори, що визначають функціонування містобудівної системи.
3. Проблеми сталого розвитку населених пунктів.

Питання для обговорення: Стратегічне планування розвитку міста



1. Назвіть особливості стратегічного планування розвитку міста.
2. Що визначає стратегічний вибір міста?
3. Які існують принципи організації процесу стратегічного планування розвитку міста?

Питання для обговорення: Містобудівна політика в місті



1. Який документ визначає містобудівну політику територіальної громади на довгострокову перспективу?
2. На який період розробляється Генеральний план міста?
3. Що входить до складу графічних матеріалів концепції?

Питання для обговорення: Управління комунальною власністю міста




1. Як існують загальні принципи управління комунальною власністю?
2. Якими нормативно-правовими актами регулюються питання управління об'єктами комунальної власності?
3. Хто здійснює повноваження щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності?

Питання для обговорення: Матеріальна основа місцевого самоврядування




1. У чому полягає специфіка комунальної власності в міських поселеннях?
2. З яких об'єктів складається місцеве господарство міста?
3. Якими визначальними ознаками характеризується комунальна власність?


Питання для обговорення: Особливості екологічної політики міста

	<ol style="list-style-type: none">1. Визначте основні положення “екологічного законодавства” та виявіть принципові протиріччя у чинному законодавстві.2. Сформулюйте основні принципи залучення фінансових джерел до реалізації місцевих екологічних програм.3. Визначте роль органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації екологічної політики міста.
---	---


Питання для обговорення: Регулювання земельних відносин у місті

	<ol style="list-style-type: none">1. Яким чином відбувається регулювання земельних відносин у місті?2. Які державні органи управління здійснюють земельну реформу?3. Що є основою для створення єдиної системи реєстрації земельних ділянок?
---	--


Питання для обговорення: Формування ринкової інфраструктури регіону

	<ol style="list-style-type: none">1. Визначте, наскільки ефективно, на Вашу думку, працюють у Вашому регіоні бізнес-центри, бізнес-інкубатори та інші структури підтримки підприємництва.2. Запропонуйте шляхи підвищення ефективності їх діяльності.3. Визначте найбільш важливі для Вашого регіону напрями формування ринкової інфраструктури.
---	--


Питання для обговорення: Напрями розвитку малого підприємництва

	<ol style="list-style-type: none">1. Які основні проблеми гальмують розвиток суб'єктів малого підприємництва?2. Які існують методи й форми активізації та вдосконалення підприємництва?3. Які основні напрями підвищення ефективності інноваційно-інвестиційної діяльності та рівня конкурентоспроможності продукції суб'єктів малого підприємництва?
--	---


Питання для обговорення: Роль і місце соціальної інфраструктури в розвитку міста

	<ol style="list-style-type: none">1. Проаналізуйте сучасний етап розвитку соціальної інфраструктури міста.2. Визначте основні фактори, які справляють вплив на рівень розвитку соціальної інфраструктури. Відповідь обґрунтуйте.3. Запропонуйте напрями державного стимулювання розвитку соціальної інфраструктури.
---	---


Питання для обговорення: Управління розвитком соціальної інфраструктури

	<ol style="list-style-type: none">1. У чому, на Вашу думку, полягає єдність принципів управління соціальною сферою та матеріальним виробництвом?2. Які основні важелі містить система економічного стимулювання соціального розвитку міста?3. Які питання необхідно розглянути у статуті територіальної громади міста?
---	--


Питання для обговорення: Аналіз існуючої соціально-економічної інфраструктури транспортної системи

	<ol style="list-style-type: none">1. Визначте принципи забезпечення регіону транспортними послугами та наявні засоби їх надання у межах певної території.2. Запропонуйте стратегічний підхід до удосконалення транспортної системи.3. Проведіть соціально-економічний аналіз можливих результатів удосконалення транспортної системи.
---	---


Питання для обговорення: Реалізація програмного підходу до вдосконалення надання транспортних послуг

	<ol style="list-style-type: none">1. Концепція програми транспортного забезпечення міста: оцінка стану транспортного обслуговування населення, цілі та завдання програми, засади соціально-економічної стабілізації транспортного комплексу.2. Програмоване забезпечення державного регулювання і контролю, удосконалення нормативно-правової бази, аспекти безпеки та якості транспортних послуг.3. Програмований економічний розвиток транспортного комплексу, організація надання послуг, реформування відносин власності і структури управління, формування ринку транспортних послуг, впровадження прогресивної тарифної політики, стимулювання розвитку інфраструктури.4. Очікувані результати реалізації програми, організація її обговорення.
---	--


Питання для обговорення: Формування та розвиток транспортної системи міста

	<ol style="list-style-type: none">1. Характеристика ринку транспортних послуг та обґрунтування доцільності віднесення його складових до різних форм власності.2. Концептуальне проектування залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій до участі в обслуговуванні населення міста.3. Наведіть стислий опис проекту розвитку інфраструктури транспортної системи.
---	---


Питання для обговорення: Впровадження договірних відносин з надання транспортних послуг

	<ol style="list-style-type: none">1. Узагальніть основні положення законодавства щодо регулювання надання транспортних послуг.2. Складіть перелік умов, що реалізуються під час запровадження договірних відносин. Відповідь обґрунтуйте.3. Сформулюйте пропозиції щодо опанування платоспроможного попиту територіальної громади підприємствами транспорту різних форм власності. Оцініть результативність прийнятих рішень.
---	---


Питання для обговорення: Місцеві фінанси в економічній системі держави

	<ol style="list-style-type: none">1. Охарактеризуйте місцеві фінанси як систему.2. Визначте функції місцевих фінансів.3. Запропонуйте форми взаємодії державних і місцевих фінансів.
---	--


Питання для обговорення: Удосконалення міжбюджетних відносин

	<ol style="list-style-type: none">1. Охарактеризуйте проблеми міжбюджетних відносин в Україні.2. Які параметри має враховувати формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів? Відповідь обґрунтуйте.3. Запропонуйте напрями реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.
---	---

Питання для обговорення: Проблемні питання процесу виконання місцевих бюджетів

	<ol style="list-style-type: none">1. Охарактеризуйте проблемні питання процесу виконання місцевих бюджетів у 2006 р.2. Визначте найактуальнішу проблему, що вимагає першочергового вирішення. Обґрунтуйте.3. Запропонуйте напрями вирішення проблемних питань процесу виконання місцевих бюджетів.
---	--

Питання для обговорення: Вихід міст на ринок зовнішніх запозичень

	<ol style="list-style-type: none">1. Чи існують правові засади та досвід запровадження зовнішніх муніципальних позик в Україні?2. Хто визначає кредитний рейтинг міст України?3. Назвіть основні напрями залучення інвестицій в економіку Вашого міста. Чому саме ці напрями Ви віднесли до основних?
---	---

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агентства регіонального розвитку в Україні: Становлення та перспективи / С.Бугай, М.Дендьєл, Є.Кіш. - К.: Міленіум, 2002. - 302 с.
2. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади: Монографія / А.О.Чемерис, М.Д.Лесечко, А.В.Ліпенцев та ін. / За заг. ред. А.О.Чемериса. - Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2004. - 152 с.
3. Аналітичне дослідження "Україна та Росія: політика сприяння розвитку малого підприємництва" / Д.Ляпін, К.Ляпіна, О.Ступницький, Ф.Шклярук. - К.: ВПЦ Київ. ун-т, 2002. - 210 с.
4. Аналітичний огляд: Український ринок муніципальних облігацій // Проект технічної допомоги Агентства США з міжнародного розвитку "Впровадження пенсійної реформи в Україні" (компанія ПАДКО). - К., 2003. - 55 с.
5. *Андресюк Б.П.* Місце самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / НАН України; Ін-т нац. відносин і політології. - К.: Інформ.-видавн. центр, 1997. - 222 с.
6. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 398 с.
7. *Атаманчук Г.В.* Обеспечение рациональности государственного управления. - М.: Юрид. лит. 1990. - 352 с.
8. *Бабаєв В.М.* Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти. - Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ "Магістр", 2004. - 204 с.
9. *Багмет О.Р.* Головне управління праці та соціального захисту населення обласної державної адміністрації // <http://www.state.gov.sumy.ua/chiefs/zahyst.htm>
10. *Бакуменко В.Д.* Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
11. *Блейклі Є.* Планування місцевого економічного розвитку: Теорія і практика. - Л.: Літопис, 2002. - 416 с.
12. *Берданова О.В., Вакуленко В.М., Сич Н.А. та ін.* Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2003. - 184 с.
13. *Борденюк В.* Контроль у сфері місцевого самоврядування та його співвідношення з контролем у державному управлінні //

Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - Вип. 2. - С.188-197.

14. *Борденюк В.* Співвідношення органів державної влади та органів місцевого самоврядування // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - Вип. 2. - С. 347-363.

15. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / Редкол.: М.Я.Азаров (голова) та ін. - К.: НДФІ, 2004.

16. Бюджетний кодекс України // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - Ст. 189.

17. *Варналій З.С.* Мале підприємництво - основи теорії і практики. - К.: Знання, КОО, 2001. - 277 с.

18. *Вакуленко В.М., Орлатий М.К., Ігнатенко О.С., Лебединська О.Ю. та ін.* Управління розвитком міста: Навч. посіб. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - 389 с.

19. *Василик О.Д., Павлюк К.В.* Державні фінанси України: Підручник. - К.: Центр навч. л-ри, 2003. - 594 с.

20. *Вебер М.* История хозяйства. Город: Пер. с нем. - М.: Канон-Пресс-Ц, 2001. - 575 с.

21. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. - К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2005. - 1728 с.

22. *Веймер Девід Л., Вайнінг Ейден Р.* Аналіз політики: Концепції і практика / Пер. з англ. І. Дзюби, А.Олійник; Наук. ред. О.Кілієвич. - К.: Основи, 1998. - 654 с.

23. Візуалізована база даних "Глобаліс" // <http://globalis.gvu.unu.edu/>

24. Водний кодекс України // Відом. Верховної Ради України. - 1995. - № 24. - Ст.189.

25. *Воротіна Л., Воротін В., Мартинюк Л., Черняк Т.* Малий бізнес та підприємництво в ринкових умовах господарювання: Навч. посіб. / За заг. ред. проф. Л.І.Воротіної. - К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2004. - 308 с.

26. *Воротт А.Г., Латин В.А., Широкая А.Н.* Основы управления муниципальным хозяйством. - М.: Моск. обществ. науч. фонд, 1997. - 380 с.

27. *Гаращук В.* Управлінські послуги - новий інститут чи нова помилка? // Вісн. АПРН України. - 2001. - № 3. - С. 111.

28. *Генкин Б.М.* Экономика и социология труда: Учебник для вузов. - М.: Издат. група НОРМА - ИНФРА М, 2000. - 412 с.
29. Города и системы расселения. - М.: Стройиздат, 1981.
30. Господарський кодекс України // Відом. Верховної Ради України. - 2003. - № 18-22. - Ст.144.
31. Государственное регулирование рынка ценных бумаг: институциональная структура // Экономика и жизнь. - 1994. - № 38.
32. *Гусаков В., Валетта У., Ваишулат О., Нудельман В.* Регулювання використання та забудови території населених пунктів (зонінг): Довідник. - К.: Падко, 1996. - 112 с.
33. *Грузд А., Заржицький О., Смирнов Д., Сумська Н.* Конституційно-правове регулювання в Україні: деякі питання теорії та практики // Право України. - 1998. - № 8. - С. 75-80.
34. *Гьофе О.* Справедливість субсидіарності: Виступи в Україні. - К.: Альтерпрес, 2004. - 144 с.
35. Декрет Кабінету Міністрів України про місцеві податки і збори // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 30. - Ст. 336.
36. *Дёмин Н.М.* Управление развитием градостроительных систем. - К.: Будивельный, 1991. - 184 с.
37. Демографічна і трудоворесурсна ситуація в Україні // <http://www.vuzlib.net/rps/16.htm> (27.09.2007 р.).
38. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Кол. авт.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С.Одінцової. - Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. - 492 с.
39. Державне управління: Словник-довідник / Укл. В.Д.Бакуменко, Д.О.Безносенко, І.М.Варзар, В.М.Князев та ін.; Заг. ред. В.М.Князева, В.Д.Бакуменка. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.
40. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Монографія / Кол. авт.; За ред. д-ра філос. наук, проф. В.М.Князева. - К.: Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. - 320 с.
41. Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів. - К.: СОЦІНФОРМ, 2002. - 36 с.
42. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / За ред. Ю.Немец та Г.Райта. - К.: Основи, 1998. - 127 с.
43. *Дехтяренко Ю., Драпиковський О., Іванова І.* Регулювання земельних відносин у місті. - К.: Основи, 1997. - 139 с.
44. *Дехтяренко Ю.Ф., Лихогруд М.Г., Манцевич Ю.М., Палеха Ю.М.* Методичні основи грошової оцінки земель в Україні: Наук. вид. - К.: Профі, 2002. - 256 с.

45. *Долечек В.* Правове регулювання та організація системи надання управлінських послуг // Упр. сучас. містом. - 2004. - № 7-9 (15). - С. 124-130.

46. *Дробенко Г.О., Брусак Р.Л., Свірський Ю.І.* Стратегічне планування розвитку територіальних громад. - Л: СПОЛОМ, 2001. - 118 с.

47. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. / А.М.Колодій, А.Ю.Олійник. - К.: Юрінком Інтер, 2001. - 303 с.

48. Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15 окт. 1985 // <http://con-ventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=1&CL=RUS>

49. Економіка міст: Україна і світовий досвід: Навч. посіб. / В.М.Вакуленко, Ю.Ф.Дехтяренко, О.І.Драпиковський та ін. - К.: Основи, 1997. - 243 с.

50. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні: Зб. наук. ст. за ред. Я.А.Жаліла. - К.: Альтерпрес, 2003. - 148 с. - (Сер. "Безпека економ. трансформацій"; Вип. 23).

51. Європейська хартія місцевого самоврядування: Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. - К.: Ін Юре, 2002. - С. 225-231.

52. *Єхануров Ю., Кужель О. та ін.* Мале підприємництво України: процес розвитку. - К.: Ін-т конкурент. сусп-ва, 2001. - 254 с.

53. Закон України про власність // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 20. - Ст. 249.

54. Закон України про всеукраїнський та місцеві референдуми // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 33. - Ст.443.

55. Закон України про зайнятість населення // Голос України. - 1991. - № 56.

56. Закон України про охорону навколишнього природного середовища // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.

57. Закон України про освіту // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 34. - Ст. 451.

58. Закон України про систему оподаткування // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 39. - Ст. 510.

59. Закон України про цінні папери і фондову біржу // Голос України. - 1991. - 11 лип.

60. Закон України про основи містобудування // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 52. - Ст. 683.
61. Закон України про охорону атмосферного повітря // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 50. - Ст. 678.
62. Закон України про плату за землю // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 38. - Ст. 560.
63. Закон України про приватизацію державного майна // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 24. - Ст. 348.
64. Закон України "Основи законодавства України про культуру" // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 21. - Ст. 294.
65. Закон України про оренду державного та комунального майна // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 30. - Ст. 416.
66. Закон України про підприємництво // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 14. - Ст. 168.
67. Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 4. - Ст. 19.
68. Закон України про фізичну культуру і спорт // Відом. Верховної Ради України. - 1994. - № 14. - Ст. 80.
69. Закон України про туризм // Відом. Верховної Ради України. - 1995. - № 31. - Ст. 241.
70. Закон України про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні // Голос України. - 1996. - 26 листоп.
71. Закон України про систему оподаткування // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 39. - Ст. 510.
72. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Уряд. кур'єр. - 1997. - № 107. - С. 11-20.
73. Закон України про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування // Уряд. кур'єр. - 1997. - 24 лип.
74. Закон України про професійно-технічну освіту // Відом. Верховної Ради України. - 1998. - № 32. - Ст. 215.
75. Закон України про відходи // Відом. Верховної Ради України. - 1998. - № 36-37. - Ст. 242.
76. Закон України про оренду землі // Відом. Верховної Ради України. - 1998. - № 46-47. - Ст. 280.
77. Закон України про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні // Уряд. кур'єр. - 1998. - 10 січ.

78. Закон України про передачу об'єктів права державної та комунальної власності // Відом. Верховної Ради України. - 1998. - № 34. - Ст. 228.
79. Закон України про рослинний світ // Відом. Верховної Ради України. - 1999. - № 22-23. - Ст. 198.
80. Закон України про концесії // Відом. Верховної Ради України. - 1999. - № 41. - Ст. 372.
81. Закон України про місцеві державні адміністрації // Відом. Верховної Ради України. - 1999. - № 20-21. - Ст. 190.
82. Закон України про спеціальну економічну зону "Славутич" // Відом. Верховної Ради України. - 1999. - № 32. - Ст. 263.
83. Закон України про архітектурну діяльність // Відом. Верховної Ради України. - 1999. - № 31. - Ст. 246.
84. Закон України про загальну середню освіту // Відом. Верховної Ради України. - 1999. - № 28. - Ст. 230.
85. Закон України про Генеральну схему планування території України // Відом. Верховної Ради України. - 2002. - № 30. - Ст. 204.
86. Закон України про планування і забудову територій // Відом. Верховної Ради України. - 2000. - № 31. - Ст. 250.
87. Закон України про державну підтримку малого підприємництва // Відом. Верховної Ради України. - 2000. - № 51-52. - Ст. 447.
88. Закон України про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки // Відом. Верховної Ради України. - 2000. - № 47. - Ст. 405.
89. Закон України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття // Відом. Верховної Ради України. - 2000. - № 22. - Ст. 171.
90. Закон України про дошкільну освіту // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - № 49. - Ст. 259.
91. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - № 33. - Ст. 175.
92. Закон України про органи самоорганізації населення // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - №. 48. - Ст. 254.
93. Закон України про вищу освіту // Відом. Верховної Ради України. - 2002. - № 20. - Ст. 134.
94. Закон України про тваринний світ // Відом. Верховної Ради України. - 2002. - № 14. - Ст. 97.

95. Закон України про землеустрій // Відом. Верховної Ради України. - 2003. - № 36. - Ст. 282.
96. Закон України про електронні документи та електронний документообіг // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 25. - Ст. 1174.
97. Закон України про електронний цифровий підпис // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 25. - Ст. 1175.
98. Закон України про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності // Відом. Верховної Ради України. - 2004. - № 9. - Ст. 79.
99. Закон України про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів // Відом. Верховної Ради України. - 2004. - № 30-31. - Ст. 382.
100. Закон України про стимулювання розвитку регіонів // Відом. Верховної Ради України. - 2005. - № 51. - Ст. 548.
101. Закон України про цінні папери та фондовий ринок // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 13. - С. 61.
102. *Занадворов В.С., Занадворова А.В.* Экономика города: Учеб. пособие. - М.: Магистр, 1998. - 272 с.
103. *Захарченко В.І.* Державне регулювання регіональної економіки. - Х.: ТОВ "Одісей", 2003. - 592 с.
104. Збірник законодавчих та нормативних документів, що регламентують діяльність підприємств транспорту всіх форм власності. - К.: Юмана. - 1998. - Вип. 2. - 528 с.
105. Земельна реформа: питання і відповіді. - К., 2001. - 62 с.
106. Земельний кодекс України. - К.: Парламент. вид-во, 2001. - 71 с.
107. Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і норм. документи / Держкомзем України. - К.: Урожай, 1998. - 816 с.
108. *Ігнатенко О.С., Маруніч В.С.* Організація автобусних перевезень у містах: Навч. посіб. - К., 1998. - 196 с.
109. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку: Зб. / За матеріалами VIII всеукр. муніцип. слухань 29 лип. - 2 серп. 2002 р. - К.: Отіка-Н, 2003.
110. Історія держави і права України: У 2 т. / За ред. В.Я.Тация, А.Й.Рогожина. - К., 2000. - Т. 1. - 648 с.
111. *Кавер І.К.* Экономические модели и стратегии развития территорий (в контексте муниципальной реформы) // Економ. часоп. - 2005. - XXI. - Вип. 5-6. - С. 29-32.

112. *Кампо В.* Як організувати муніципальну просвіту (Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні: законодавство і практика) // Людина і влада. - 1999. - № 1. - С. 49-50.

113. *Кейнс Дж.* Общая теория занятости, процента и денег. - М.: Прогресс, 1978. - 494 с.

114. *Кельдер.* Програми сприяння зайнятості // <http://www.readbookz.com/book/123/3310.html>

115. Київська міська програма охорони навколишнього природного середовища на період до 2007 року: Дод. до рішення Київської ради від 28 груд. 2004 р. №1062/ 2472 // <http://www.KMV.gov.ua>

116. *Кириленко О.П.* Фінансова незалежність місцевого самоврядування // Фінанси України. - 2001. - № 1. - С. 34-39.

117. *Кириленко О.П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). - К.: НІОС, 2000. - 384 с.

118. *Кириленко О.П.* Місцеві фінанси. - Т.: Астан, 2004. - 140 с.

119. *Ковриженко Д.* Основа земельних основ // Укр. регіон. вісн. - 2001. - № 20.

120. Кодекс законів про працю "Кодекс законів про працю України" // Відом. Верховної Ради УРСР. - 1971. - Дод. до № 50. - Ст. 375.

121. Кодекс України "Про надра" // Відом. Верховної Ради України. - 1994. - № 36. - Ст. 340.

122. *Колесникова Л.* Предпринимательство: от максимизации прибыли к синергии социально-экономических систем // Вопр. экономики. - 2001. - № 10. - 42 с.

123. *Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б.* Адміністративна реформа для людини (наук.-практ. нарис). - К.: Факт, 2001. - 72 с.

124. *Кондратюк Т.В.* Державна політика підтримки малого бізнесу: зміст і механізм реалізації // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 4. - С. 111-119.

125. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

126. Концепція сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України // <http://zakon.rada.gov.ua>.

127. *Косенков С., Ведерникова О.* Критерии оценки инвестиционной привлекательности Харьковского региона иностранными инвесторами / USAID - Харьковское партнерство. - Х., 2001.

128. *Костиков И.В.* Сравнительный анализ государственного заимствования в развитых странах и России (региональный и местный уровень): Дис. ...канд. экон. наук. - М., 1998. - 176 с.
129. *Кочановский М.В.* Развитие институциональной среды малого бизнеса. - Н. Новгород, 2000. - 68 с.
130. *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посіб. - К., 2001. - 176 с.
131. *Кравченко В.В., Пітцик М.В., Салій І.М.* Основи муніципального менеджменту: Навч. посіб. / За ред. В.В.Кравченка. - К.: Атіка-Н, 2003. - 304 с.
132. *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Муніципальне право України. - К.: Атіка, 2003. - 672 с.
133. *Кредісов В.Н.* Підприємництво - вирішальний фактор розвитку країн з перехідною економікою. - К.: Знання України, 2003. - 327 с.
134. *Куйбіда В.С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. - Л.: Літопис, 2001. - 326 с.
135. *Куйбіда В.С.* Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення. - Л.: НАН України, Ін-т регіон. дослідж., 1999. - 72 с.
136. *Куйбіда В.С.* Реформа місцевого самоврядування назріла давно // Віче. - 2004. - № 11. - С. 5-7.
137. *Куйбіда В.С.* Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні. - Л.: Літопис, 2001. - 176 с.
138. *Куйбіда В.С., Кавер І.К.* Самоврядування територіальної громади: Монографія. - Л.: Літопис, 2006. - 108 с.
139. *Лебединська О.Ю.* Соціально-економічні проблеми малих міст України // Упр. сучас. містом: Наук.-інформ. бюл.. - 1999. - № 2. - 40-42 с.
140. *Лебединська О.Ю., Васильєва О.І., Жабінець О.М. та ін.* Монофункціональні шахтарські міста: регулювання розвитку. - Ужгород: Патент, 2002. - 264 с.
141. *Леоненко П.М., Юхименко П.І., Ільєнко А.А. та ін.* Теорія фінансів: Навч. посіб. / За заг. ред. О.Д.Василика. - К.: Центр навч. л-ри, 2005. - 480 с.
142. *Ліценюк Т.М.* Особливості ціноутворення на ринку земельних ділянок несільськогосподарського призначення в Київській області // Землевпорядкування. - 2002. - № 3.

143. *Максимов С.М.* Девелопмент (розвиток нерухомості). - СПб, ЗАО Изд. дом "Питер", 2003. - 256 с.
144. *Макуха В.* Економіка міст України і світовий досвід. - К.: Основи, 1997. - 243 с.
145. *Малиновський В.Я.* Державне управління: Навч. посіб. - Луцьк: Вежа, 2000. - 560 с.
146. *Мамонова В.В.* Методологія управління територіальним розвитком: Монографія. - Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. - 196 с.
147. *Маннапов Р.Г, Рябов В.М.* Актуальные проблемы развития муниципального управления. - Самара: Дом печати, 1998. - 262 с.
148. Методичні рекомендації до вивчення дисципліни "Управління трудовими ресурсами" / Уклад. О.М.Петрос. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. - 52 с.
149. Методичні рекомендації до вивчення навчальної дисципліни "Управління трудовими ресурсами регіону" для слухачів магістерських програм усіх форм навчання / Уклад.: О.М.Коваль, В.В.Юзефович. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 44 с.
150. Методичні рекомендації Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва щодо запровадження видачі документів дозвільного характеру за принципом організаційної єдності від 17 черв. 2005 р. // [http:// www.dkrp.gov.ua](http://www.dkrp.gov.ua)
151. Методологічні підходи до визначення проблемних територій та напрями регулювання їх подальшого розвитку: Монографія. / За наук. та заг. ред. Л.М.Зайцевої. - Д.: ДРІДУ НАДУ, 2003. - 144 с.
152. Міжнародні договори: Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р.) // Офіц. вісн. України. - 1997. - № 29. - С. 8.
153. Міста України: Довідник. - К.: НВП Картографія, 1999. - 135 с.
154. Містобудування: Довідник проєктувальника. - 2-ге вид. / За заг. ред. Т.Ф.Панченко. - К.: Укрархбудінформ, 2006. - 192 с.
155. Місцеве самоврядування в столиці України / О.М.Невелєв (ред.): НДІ соц.-екон. проблем міста (НДІСЕП). - К.: НДІСЕП, 2000. - 279 с.

156. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: Навч. посіб. / В.В.Кравченко, Н.В.Кравченко, В. Лисюченко та ін. - К., 2001. - 231 с.

157. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посіб. для самост. вивчення дисципліни / М.А.Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А.Славкова. - К.: КНЕУ, 2002. - 184 с.

158. Муниципальная кадровая политика: Учеб. пособие для вузов / А.Г.Гладышев, В.Н.Иванов, Е.С.Савченко и др.; Под общ. ред. В.Н.Иванова, В.И.Патрушева; Акад. наук соц. технологий и местного самоуправления. - 2-е изд. - М.: Муницип. мир, 2003. - 256 с.

159. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фріцко. - К.: Юрінком Інтер, 2001. - 352 с.

160. Муніципальні запозичення в Україні "Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв'язання": Міжнар. наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Кравченка, В.М.Падалки, Д.М. Гриджука; Міжнар. ін-т фінансів. - К., 2005. - 192 с.

161. Муніципальні позики: Зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. матеріалів / Укр. агентство фінанс. розвитку. - К., 2004. - 87 с.

162. Муніципальні позики: світова практика та український досвід / За ред. І.Бураковського. - К.: К.І.С., 2000. - 72 с.

163. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку: Наказ М-ва економіки та з питань європейської інтеграції України від 29 лип. 2002 р. № 224 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

164. *Музиченко П.* Історичні джерела сучасного етапу розвитку самоврядування в Україні // Юрид. вестн. - 1995. - № 2.

165. Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні: Затв. Законом України від 21 груд. 2000 р. № 2157-III // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - № 7. - С. 35.

166. *Новаковський Л.Я.* Проблеми реалізації Земельного кодексу України // Землевпорядкування. - 2003. - 231 с.

167. *Новаковський Л.Я., Третяк А.М.* Розвиток суспільства і проблеми земельних відносин // Землевпорядкування. - 2001. - № 3.

168. *Нудельман В., Санжаровський І.* Розробка стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики. - К.: Вид-во "Дата Банк Україна", 2002. - 232 с.

169. *О'Салліван А.* Економіка города: Пер с англ. - 4-е изд. - М.: ИНФРА-М, 2002.

170. Об управлении государственным долгом Санкт-Петербурга в 2004-2008 годах: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 янв. 2004 г. № 57 // Весн. Администрации Санкт-Петербурга. -2004. - № 2. - 28 янв.

171. *Оболонский А.В., Барабашев А.Г.* Государственная служба (комплексный подход). - М.: Дело, 1999. - 440 с.

172. *Олійник Я.Б., Степаненко А.В.* Вступ до соціальної географії: Навч. посіб. - К.: Т-во "Знання" КОО, 2000. - 204 с.

173. *Орлатий М.К., Лебединський Ю.П., Вакуленко В.М. та ін.* Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 112 с.

174. *Осітнянко А.П.* Планування розвитку міста: Монографія. - К.: КНУБА, 2001. - 379 с.

175. Основи муніципальної бюджетної політики / В.І.Кравченко, О.Я.Лилик. - К., 2006. - 142 с. - (Навч. прогр. для працівників місц. самоврядування; Кн. 5).

176. Основні напрями поглиблення земельних відносин в Україні (тези до виступу голови Держкомзему України А.С.Даниленка на IV Всеукр. конгресі вчених економістів-аграрників 25 черв. 2002 р.) // Землевпоряд. вісн. - 2002. - № 3.

177. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України // Відом. Верховної Ради України. - 1998. - Ст. 248.

178. *Пал Леслі А.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. І.Дзюби. - К.: Основи, 1999. - 422 с.

179. *Пастернак М.М.* Місцеві позики як інструмент фінансування соціально-економічних програм органів місцевого самоврядування: Дис. ... канд. економ. наук / Київ. нац. ун-т ім.Т.Шевченка. - Ірпінь, 2001. - 210 с.

180. *Пахомов С.Б.* Международная практика коллективных заимствований и управления региональным и муниципальным долгом // Рынок ценных бумаг. - 2004. - № 24 (279) - С. 34-38.

181. Перші кроки Земельного кодексу України // Землевпоряд. вісн. - 2002. - № 3.

182. *Перцик Е.Н.* География городов (геоурбанистика). - М.: Высш. шк., 1991. - 319 с.

183. *Петленко Ю.В., Рожко О.Д.* Місцеві фінанси: Опорний конспект лекцій. - К.: Кондор, 2003. - 282 с.

184. Пікуляк М. Зауваги до реформування територіального устрою держави // Аспекти самоврядування. - 2005. - № 4 (30). - С. 57-60.

185. Повестка дня Хабитат II, принята конференцией ХАБИТАТ II, Стамбул, Турция, 3-14 июня 1996 г. // <http://www.un.org/russian/conferen/habitat/haba-gend.htm>

186. Повестка дня на XXI век, принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г. // <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/>

187. Програмно-целевое управление производством: (Вопр. теории и практики) / Ред.: А.Г.Аганбегян и др. - М.: Экономика, 1980.

188. Про концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341 // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 22. - С. 20-28.

189. Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичань, що провадяться органами місцевого самоврядування: Указ Президента України від 18 черв. 1998 р. № 655 // Офіц. вісн. України. - 1998. - № 25.

190. Про державну підтримку малого підприємництва: Указ Президента України від 12 трав. 1998 р. № 456 // Уряд. кур`єр. - 1998. - № 91-92. - С.12.

191. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 трав. 2001 р. № 345 // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 22. - Ст. 985.

192. Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення: Указ Президента України від 4 лют. 2000 р. № 168 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 6. - Ст.205.

193. Про основні засади розвитку соціальної сфери села: Указ Президента України від 20 груд. 2000 р. № 1356 // Президент. вісн. - 2001. - № 1. - С. 16-23.

194. Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки: Указ Президента України від 30 трав. 2001 р. № 372 // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 22. - Ст. 986.

195. Про Положення про Міністерство фінансів України: Указ Президента України від 26 серп. 1999 р. № 1081 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 5.

196. Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення: Указ Президента України від 19 січ. 1999 р. № 32 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 3. - Ст. 93.

197. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599 // Уряд. кур'єр. - 2000. - 19 квіт. - С. 14-16.

198. Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва: Указ Президента України від 3 лип. 1998 р. № 727 // Зб. указів Президента України. - К., 1998. - Вип. 3. - С. 5-9.

199. Про Стратегію подолання бідності: Указ Президента України від 15 серп. 2001 р. № 637 // Правова база "Ліга".

200. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради Української РСР від 12 груд. 1990 р. № 563-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 10. - Ст. 100.

201. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі: Постанова Верховної Ради України від 13 берез. 1992 р. № 2200-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 25. - Ст. 355.

202. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 1991 р. № 311 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

203. Про порядок ведення державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січ. 1993 р. № 15 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

204. Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури, які належать суб'єктам підприємницької діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лют. 1996 р. № 222 // Зібр. постанов Уряду України. - 1996. - № 7. - С. 92-94.

205. Про Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 груд. 1997 р. № 1355 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

206. Про затвердження положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лип. 1998 р. № 1150 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

207. Про затвердження Типового концесійного договору: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квіт. 2000 № 643 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

208. Про експертну грошову оцінку земельних ділянок: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2002 р. № 1531 // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 42. - Ст. 1941.

209. Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 207 // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 9. - С. 108.

210. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2004 р. № 308 // <http://www.rada.gov.ua>

211. Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2008 рік (Бюджетної декларації): Постанова Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2007 р. № 316 // <http://www.rada.gov.ua>

212. Про розгляд питань щодо погодження розміру зовнішніх запозичань органів місцевого самоврядування та про затвердження Порядку погодження розміру внутрішніх запозичань, що провадяться органами місцевого самоврядування: Наказ М-ва фінансів України // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 7. - С. 265.

213. Про затвердження Порядку отримання короткотермінових позичок на покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету: Наказ М-ва фінансів України // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 35. - С. 242.

214. Про розгляд питань щодо погодження розміру зовнішніх запозичань органів місцевого самоврядування та про затвердження Порядку погодження розміру внутрішніх запозичань, що провадяться органами місцевого самоврядування: Наказ М-ва фінансів України // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 7.

215. *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування. - Л.: Літопис, 2002.

216. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства фінансів України "Про розгляд питань щодо погодження розміру зовнішніх запозичань органів місцевого самоврядування та про затвердження Порядку погодження розміру внутрішніх запозичань, що провадяться органами місцевого самоврядування: Наказ М-ва фінансів України // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 22.

217. Про хід впровадження Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". - К.: Ком. Верховної Ради України з питань пром. політики та підприємництва, 2004. - 124 с.

218. Про затвердження Положення про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик: Рішення Держ. коміс. з цін. паперів та фондів. ринку // Галиц. контракти. - 1998. - № 6.

219. Про затвердження Положення про порядок реєстрації інформації про випуск облігацій місцевих позик, здійснений до 27.12.97: Рішення Держ. коміс. з цін. паперів та фондів. ринку // Офіц. вісн. України. - 1998. - № 38. - С. 387.

220. Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій підприємств: Рішення Держ. коміс. з цін. паперів та фондів. ринку // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 33.

221. Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик: Рішення Держ. коміс. з цін. паперів та фондів. ринку // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 44. - С. 245.

222. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 504-р // zakon.rada.gov.ua

223. Проект Закону України "Про комунальну власність" // <http://zakon.rada.gov.ua>

224. Проект Закону України "Про місцеві запозичення і місцеві гарантії" // http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=60176

225. Проект нового закону "Про місцеве самоврядування в Україні" // www.rada.gov.ua

226. Регіональне управління: Навч. посіб. / За наук. та заг. ред. Л.М.Зайцевої. - Д.: ДФ УАДУ, 2000. - 239 с.

227. Регіональний економічний розвиток / За ред. О.П.Крайник. - Л.: Ліга-Прес, 2003. - 211 с.

228. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М.Я.Азаров, Ф.О.Ярошенко, В.Г.Бодров та ін. - К., 2004. - 400 с.

229. *Розенберг, Джерри М.* Бизнес. Менеджмент: Терминолог. слов.: Пер. с англ. - М.: ИНФРА-М, 1997. - 463 с.

230. *Романюк С.А.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 112 с.
231. Руководящие принципы устойчивого пространственного развития европейского континента, Ганновер, 7-8 сент. 2000 г. // Город. упр. - 2002. - № 10 (74). - Октябрь. - С. 37-49.
232. *Рябцев В.А.* Муниципальный заём как фактор социально-рыночной реформы в России: Дис. ... канд. экон. наук. - Волгоград, 2000. - 152 с.
233. *Саваренская Т.Ф.* История градостроительного искусства. Рабовладельческий и феодальный периоды. - М.: Архитектура-С, 2004. - 376 с.
234. *Саваренская Т.Ф., Швидковский Д.О., Петров Ф.А.* История градостроительного искусства. Поздний феодализм и капитализм. - М.: Архитектура-С, 2004. - 392 с.
235. *Салій І.* Українські міста: питання власності і муніципального управління: Навч. посіб. - К.: ТОВ УВПК "Екс об", 2001. - 416 с.
236. *Серебрякова Л.А.* Мировой опыт регулирования рынка ценных бумаг // Финансы. - 1996. - № 1. - С. 10.
237. *Сизоненко В.О.* Підприємництво: Підручник. - К.: Вікар, 1999. - 27 с.
238. *Синцова О.О.* Місцеві фінанси: Навч. посіб. - К.: Центр навч. л-ри, 2005. - 560 с.
239. *Сівков В.* Підвищення ефективності управління малим підприємством та державна підтримка його розвитку // Упр. сучас. містом. - 2002. № 1-3 (5). - С. 79-88.
240. *Сівков В.* Світовий досвід розвитку малого бізнесу і можливості його застосування в Україні // Упр. сучас. містом. - 2002. - № 4-6. - С. 59-65.
241. *Сірий С.В., Фаренік С.А.* Соціологія підприємництва. - К.: Укр. центр духов. культури, 2000. - 258 с.
242. Словарь иностранных слов. - М.: Рус. яз., 1989. - 623 с.
243. Словник іншомовних слів / Уклад. С.М.Морозов, Л.М.Шкарапута. - К.: Наук. думка, 2000. - 680 с.
244. *Слуцкий Л.Э.* Развитие малого предпринимательства в российской экономике. - М.: Финансы и статистика, 2000. - 140 с.
245. *Соколенко С.І.* Кластери в глобальній економіці. - К.: Логос, 2004. - 840 с.

246. *Сонін О.М.* Питання розвитку основних засад земельного законодавства // Землевпорядкування. - 2001. - № 2.
247. Социальная хартия городов - членов союза балтийских городов, принятая на IV Генеральной конф. СБГ, Ростов, 13 октяб. 2001 г. // www.ubc.net/commissi-ons/Social_charters/SC_Russian.doc
248. Соціальна інфраструктура та комунікаційне забезпечення регіону: Навч. посіб. / Кол. авт. за ред. М.К.Орлатого, О.С.Ігнатенка. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. - 208 с.
249. Социологический энциклопедический словарь: На рус., англ., нем., фр. и чеш. языках / Ред.-координатор - академик РАН Г.В.Осипов. - М.: Издат. группа ИНФРА-М - НОРМА, 1998. - 397 с.
250. *Станиславский А.И.* Планировка и застройка городов Украины. - К.: Будивельник, 1971. - 274 с.
251. Статистичний щорічник України за 2006 рік. - К.: Консультант, 2007. - 551 с.
252. *Степаненко А.В.* Социально-экономическое развитие городов: проблемы комплексности и сбалансированности. - К.: Наук. думка, 1977. - 263 с.
253. *Сунцова О.О.* Місцеві фінанси. - К.: Центр навч. л-ри, 2005. - 560 с.
254. *Табінський В.А.* Напрямки державного регулювання малого підприємництва в Україні // Вісн. Дніпропетровськ. держ. фінансово-економ. ін-ту. - Д., 1999. - № 2. - С.53-55. (Сер. "Економічні науки").
255. Теорія фінансів: Навч. посіб. /За заг. ред. О.Д.Василика. - К.: Центр навч. л-ри, 2005. - 480 с.
256. Тимчасові методичні рекомендації з організації орендних земельних відносин. - К.: Держ. ком. України по земельн. ресурсах, 1999.
257. *Тихонов А.Г., Паламарчук Л.В.* Наукові засади ринку землі в Україні // Землевпоряд. вісн. - 2002. - № 3.
258. *Ткаченко К.* Муніципальна позика як частина сталої фінансової бази місцевого самоврядування // Торгівля і ринок України. - Донецьк, 1999. - Вип. 9. - Т. 1. - С.186-191.
259. *Третяк А.М.* Державний земельний кадастр: проблеми і перспективи // Землевпорядкування. - 2002. - № 3.
260. *Третяк А.М.* Наукові основи землеустрою: Навч. посіб. - К.: ТОВ ЦЗРУ, 2002. - 342 с.

261. *Третьяк А.М.* Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні. - К., 1998. - 224 с.
262. *Удовиченко В.П.* Пошук оптимальної моделі соціально-економічного розвитку України // Регіон. екон. - 1999. - № 1. - С. 35-47.
263. *Удовиченко В.П.* Україна: від соціального міста до соціальної держави. - К.: РВПС України НАН України, 1997. - 60 с.
264. *Удовиченко В.П.* Новітні моделі соціально-економічного розвитку міст в умовах формування ринкових відносин. - К.: Заповіт, 2003. - 340 с.
265. *Удовиченко В.* Ефективна економічна політика місцевої влади. Формула успіху // Аспекти самоврядування. - 2005. - № 2 (28). - С. 28-31.
266. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом: Посібник для органів місцевого самоврядування. - 2-ге вид. / Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні", RTI International - К., 2005. - 56 с.
267. *Устинов О.В.* Фондовий ринок України: муніципальні позики // Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку. - Х., 2000. - С. 133-137.
268. Філософія: Курс лекцій: Навч. посіб. / Л.В.Губернський, І.Ф.Надольний, В.П.Андрущенко та ін.; За ред. проф. І.Ф.Надольного. - К.: Вікар, 2000. - 516 с.
269. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С.Сковороди; Редкол.: В.І.Шинкарук (голова) та ін. - К.: Абрис, 2002. - 744 с.
270. Финансы: Учебник / Под ред. М.В.Романовского и др. - М.: Юрайт, 2002. - 205 с.
271. *Фишельсон М.С.* Городской транспорт: Учеб. для вузов. - М.: Высш. шк., 1986. - 352 с.
272. Хартия "Города Европы на пути к устойчивому развитию" (Ольборгская хартия). Одобрена учасниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы, Ольборг, Дания, 27 мая 1994 г. // www.sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_russian.pdf
273. *Шулус А.А.* Формирование системы поддержки малого предпринимательства в России. - М., 1997. - 103 с.

274. *Шумпетер Й.А.* Теория экономического развития / Пер. с нем. В.С.Автономова; Общ. ред. акад. А.Г.Милейковского. - М.: Прогресс, 1982. - 456 с.

275. *Щёкин Г.В.* Социальная теория и кадровая политика: Монография. - К.: МАУП, 2000. - 576 с.

276. Эффективность государственного управления / Пер. с англ.; Под. ред. С.А.Батчикова и С.Ю.Глазьева. - М.: Изд-во АО "Консалтбанкир", 1998. - 848 с.

277. *Ягодка А.Г.* Соціальна інфраструктура і політика: Навч. посіб. - К.: КНЕУ, 2000. - 212 с.

278. *Яницкий О.Н.* Экологическая перспектива города. - М.: Мысль, 1987. - 280 с.

279. *Ясенюк С.В.* Взаємодія місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування на рівні району // Реформа державної служби: здобутки і проблеми: Наук. зб. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - С. 44-46.

280. "WORLD POPULATION TO 2300". - Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations. - New York, 2004. - 254 p.

281. Administering State Government Productivity Improvement Program. - State University of New York at Albany: New York, 1975.

282. *Balk W.* Improving Government Productivity: Sage. - Beverly Hills: California, 1975.

283. *Balk W.* Productivity in Government: A. Legislative Focus // Public Productivity Review. - 1984. - № 8.

284. Britannica on-line <http://www.britannica.com/eb/article-9074449/urbanization>)

285. *Bryant S., Joyce R.* Federal Productivity Lesson // The Bureaucrat. -1984. -V.13. - № 1.

286. *Clark L.* Productivity in State Government: The Wisconsin Approach / *Balk W.* (Ed.).

287. *Coulter P.* Organizational Effectiveness in the Public Sector: The Example of Municipal Fire Protection // Administrative Science Quaterly. - 1979. - V.24. - № 1.

288. Competitive Cities in Global Economy, OECD. - Paris, 2006. - 446 p.

289. *Derlien H.-U.* Theoretische und Methodologische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung // Die Verwaltung. - 1974. - V.7. - № 1.

290. *Donovan D. Rypkema*. GLOBALIZATION, URBAN HERITAGE, AND THE 21ST CENTURY ECONOMY. Global Urban Development, Volume 1, Issue 1, May 2005. 1.

291. European Regional Planning Strategy, CEMAT, Strasburg, 1988 http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/cemat/Presentation/

292. FACING THE ENVIRONMENTAL CHALLENGE LOCAL AND GLOBAL: THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN A SUSTAINABLE WORLD, Kaarin Taipale, Global Urban Development, Volume 1, Issue 1, May 2005 1 // www.globalurban.org/GUDMag06Vol2Iss1/MagHome.htm

293. *Haberle P.* Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslernre в A.Rihlin und G. Batlinger (eds.), Subsidiarität, Ein interdisziplinäres Symposium, Vaduz /Baden-Baden, 1994. - P. 267-310.

294. *Hampton W.* Local Government and Urban Politics. - UK, 1991.

295. *Hatry H. P., Fisk D.* Improving Productivity and Productivity Measurement in Local Government. - The Urban Institute: Washington, 1971.

296. *Leach S.* Strengthening Local Government in the 1990. - London, 1992.

297. *Merton R.K.* Social theory and social structure, Glencoe (III), 1957. - P. 33-34.

298. *Poister T.H.* Performance Monitoring. - Lexington Books: Lexington, Mass., 1983.

299. *Rose-Ackerman S.* The Economics of Corruption // J.Political Economy. -1975. - № 4.

300. State Policy Approaches to Promote Metropolitan Economic Strategy, Dr Marc A. Weiss, National Governors Association Center for Best Practices, Washington DC, October, 2002 // www.nga.org/Files/pdf/1002 STATEPOLICYAPPROACHES.pdf.

301. *Stoker G.* The Politics of Local Government. - UK, 1991.

302. The city as an Economical Node / James O. Wheeler and Peter O. Muller / Economic geography. Second edition. - New York, 1986. - P. 130-135.

303. The glossary of property terms. - London, 1993. - 449 p.

304. The Maryland Population Research Center, Maryland, USA // <http://www.popcen-ter.umd.edu>

305. The World Bank Group <http://www1.worldbank.org/economicpolicy/globalization/>

306. THE WORLD'S URBAN SYSTEMS: A EUROPEAN PERSPECTIVE. Sir Peter Hall, Vice Chair of Global Urban Development University. - London, UK, Global Urban Development, Volume 2, Issue 1, March 2006.

307. Why Metropolitan Economic Strategy is the Key to Generating Sustainable Prosperity and Quality of Life for the World, Global Cities. - Toronto, Canada, S. a. // [www. Globalcities.ca/presentations/Prague_Institute_MES_Report.doc](http://www.Globalcities.ca/presentations/Prague_Institute_MES_Report.doc)

308. World Urbanization Prospects, United Nations. - New York, 2006. - 256 p.

309. *Youngman J.M., Malme J.H.* An International Survey of Taxes on Land and Building. / Kluwer Law and Taxation Publishers. - Boston: Dtventer, 1994.

Зміст

СЛОВО ДО ЧИТАЧА	3
ВСТУП	5
Розділ 1. ПРЕДМЕТ, МЕТА ТА ЗАВДАННЯ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ	9
Розділ 2. МІСТО ЯК СКЛАДНА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА СИСТЕМА	19
2.1. Місто: його сутність та особливості	19
2.2. Міста давнини та античності	22
2.3. Середньовічне місто	26
2.4. Промислове місто	34
2.5. Соціалістичне місто	39
2.6. Сталий розвиток міста	41
2.7. Місто як об'єкт управління	47
2.8. Світові тенденції розвитку міст: міжнародний досвід	50
Розділ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ	67
3.1. Система місцевого самоврядування в Україні	67
3.2. Правові основи, закономірності та принципи здійснення управлінських процесів у місті	73
3.3. Функції міського самоврядування	85
3.4. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів міського самоврядування	98
3.5. Організаційно-функціональна структура органів міського самоврядування	111
3.6. Статут територіальної громади міста	117
3.7. Комунальна власність міста та її особливості	154
3.8. Оцінка ефективності місцевого управління	174
Розділ 4. ОСНОВНІ НАПРЯМИ МІСЬКОЇ ПОЛІТИКИ	190
4.1. Стратегічне планування міського розвитку	190
4.2. Містобудівна політика: планування та забудова міст	206
4.3. Девелопмент як спосіб реалізації містобудівної політики	228
4.4. Екологічна політика міста	238
4.5. Управління трудовими ресурсами міста	260
Розділ 5. РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У МІСТІ	283
5.1. Основні напрями державної земельної політики	283
5.2. Принципи регулювання земельних відносин у населених пунктах	290
5.3. Роздержавлення земель та становлення земельного ринку ...	302
5.4. Платний характер використання земельних ресурсів	309

5.5. Оподаткування земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості	314
5.6. Організаційно-інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами	327
5.7. Інформаційне забезпечення управління міськими землями та іншими об'єктами нерухомого майна	333
Розділ 6. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ПІДПРИСМНИЦТВА	345
6.1. Регулювання підприємницької діяльності	345
6.2. Взаємодія органів місцевого самоврядування та малого підприємництва у місті	369
6.3. Методи і процедури регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування міста	382
6.4. Зарубіжний досвід функціонування малого підприємництва	400
Розділ 7. УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ МІСТА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ НАДАННЯ КОМУНІКАЦІЙНИХ ПОСЛУГ	412
7.1. Соціальна інфраструктура як об'єкт управління містом	412
7.2. Розвиток основних галузей соціально-культурного та соціально-побутового призначення	421
7.3. Програмно-цільовий метод управління соціальною інфраструктурою міста	454
7.4. Загальні аспекти розвитку міського транспорту	461
7.5. Обґрунтування стратегії розвитку транспортної інфраструктури	466
7.6. Оцінювання стратегічних рішень щодо розвитку транспортної системи	470
7.7. Комплексна характеристика інфраструктури міського пасажирського транспорту	471
Розділ 8. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСТА	478
8.1. Місцеві фінанси: сутність і функції	478
8.2. Бюджет міста	490
8.3. Удосконалення процесу бюджетування	519
8.4. Запозичення до місцевих бюджетів	531
СЛОВНИЧОК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ	549
ПРАКТИЧНІ ЗАНЯТТЯ	593
СЕМІНАРСЬКІ ЗАНЯТТЯ	605
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	609