



# **УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ**

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

**О. С. Безлюбченко**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА**

**О. С. Безлюбченко**

**УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ**

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

*(для студентів денної і заочної форм навчання освітнього рівня «магістр»  
за спеціальністю 192 – Будівництво та цивільна інженерія, освітня програма  
«Міське будівництво та господарство»)*

**Харків  
ХНУМГ ім. О. М. Бекетова  
2020**

УДК 332.1

**Безлюбченко О. С.** Управління міськими територіями : конспект лекцій для студентів денної і заочної форм навчання освітнього рівня «магістр» за спеціальністю 192 – Будівництво та цивільна інженерія, освітня програма «Міське будівництво та господарство» / О. С. Безлюбченко ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2020. – 117 с.

Автор доц. О. С. Безлюбченко

Рецензент:

О. В. Завальний, кандидат технічних наук, доцент кафедри міського будівництва ХНУМГ ім. О. М. Бекетова

Рекомендовано кафедрою міського будівництва, протокол №12 від 27.03.2020

© О. С. Безлюбченко, 2020

© ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2020

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>Тема 1 ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ МІСЬКОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ</b> .....	6
1.1 Місто як соціально-економічна система.....	7
1.2 Загальні принципи побудови міської системи управління.....	11
1.3 Сучасна система місцевого самоврядування в Україні.....	11
1.4 Всесвітня Декларація місцевого самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування.....	13
1.5 Основні функції органів міського самоврядування.....	14
<b>Тема 2 МІСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА МІСТА</b> .....	19
2.1 Поняття, функції та зміст муніципального господарства.....	19
2.2 Моделі ведення міського господарства .....	23
2.3 Сучасний стан і перспективи розвитку міського господарства в Україні.....	25
<b>Тема 3 ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ</b> .....	28
3.1 Управління як процес. Основні наукові методи процесу управління.....	28
3.2 Принципи, завдання та функції управління міськими територіями.....	29
3.3 Характеристика муніципального управління як наукової дисципліни.....	30
3.4 Методи муніципального управління як наукової дисципліни.....	32
<b>Тема 4 ПРИНЦИПИ ТА ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ ...</b>	34
4.1 Проблеми міського управління .....	34
4.2 Ресурси міського господарства.....	36
4.3 Тенденції розвитку нових форм управління міським господарством.....	37
4.4 Маркетинг територій: сутність й основні напрямки .....	43
<b>Тема 5 ОСНОВНІ НАПРЯМКИ Й ТЕНДЕНЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ</b> .....	47
5.1 Західні моделі муніципального управління.....	48
5.2 Тенденції розвитку муніципального управління закордоном.....	59
5.3 Світовий досвід управління земельними ресурсами.....	62
<b>Тема 6. СУЧАСНІ МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ</b> .....	66
6.1 Основні напрямки та тенденції управлінської політики на сучас- ному етапі.....	66
6.2 Аналіз результатів управлінського рішення.....	70

<b>Тема 7 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ</b>	
<b>ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ .....</b>	<b>76</b>
7.1 Поняття державного управління.....	76
7.2 Організаційна структура державного управління .....	78
7.3 Соціальна ефективність державного управління.....	78
7.4 Концепція сучасного публічного менеджменту як організаційний механізм державного управління розвитком регіонів .....	83
<b>Тема 8 УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНОДАВСТВА.....</b>	<b>90</b>
8.1 Містобудівна діяльність.....	90
8.2 Поняття, зміст і суб'єкти управління в галузі використання та охорони земель.....	91
8.3 Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності.....	92
8.4 Система повноважень органів управління в галузі використання та охорони земель.....	96
<b>Тема 9 МІСТОБУДІВНА ДОКУМЕНТАЦІЯ ПРО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ Й ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ.....</b>	<b>101</b>
9.1 Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері містобудування.....	103
9.2 Повноваження органів місцевого самоврядування при розробленні містобудівної документації з планування території на місцевому рівні.....	105
9.3 Законодавча та нормативна база містобудівної діяльності .....	110
Список джерел.....	112

## ВСТУП

Метою вивчення курсу «Управління міськими територіями» є дослідження основ, принципів, методів і систем управління міськими територіями, формування професійних знань і практичних навичок в області управління на території міського поселення.

Майбутній фахівець на основі знань форм, загальних тенденцій і економічних законів в галузі використання міських територій, повинен бути здатний:

- виявити і оцінити основні напрямки використання міських територій з урахуванням історичних, національних, будівельних та інших особливостей міста;
- оцінити ефективність управління міськими територіями.

Вивчення дисципліни «Управління міськими територіями» передбачає вирішення низки складних завдань, що дає можливість студенту:

- сформулювати уявлення про основи управління міськими територіями;
- вивчити основні принципи і методи управління;
- виявити особливості управління;
- дослідити питання економічної оцінки міської землі;
- вивчити сучасні методи управління землями, розташованими в адміністративних межах міст.

В результаті вивчення дисципліни «Управління міськими територіями» студент повинен:

*знати:*

1. Основні елементи методології та системи управління міськими територіями, а також концепції їх розвитку.
2. Форми організації муніципального управління міськими територіями;

*вміти:*

1. Класифікувати та будувати організаційні структури управління міськими територіями на різних рівнях управління.
2. Грамотно застосовувати нормативно-правову базу в галузі управління міськими територіями та обробляти соціально-економічну інформацію;

*володіти:*

1. Інструментом соціально-економічного аналізу стану міських територій.
2. Навиками виконання окремих елементів маркетингових досліджень міських територій.

## **Тема 1 ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ МІСЬКОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ**

Стратегічною метою містобудівного розвитку будь-кого регіону є створення сукупних матеріально-просторових умов, що забезпечують екологічну безпеку і якість життя, збереження культурної спадщини, а також стійкість розвитку економіки. При плануванні розвитку міста необхідно виходити з пріоритету інтересів людей, не забуваючи про довгострокові інтереси суспільства.

У містобудівному розвитку міста необхідно виділяти наступні аспекти:

- управлінський,
- структурно-функціональний,
- архітектурно-просторовий,
- культурно-екологічний,
- еколого-рекреаційний,
- інфраструктурний (транспорт, інженерне забезпечення і благоустрій),
- технічний (стан забудови й території),
- міська нерухомість, тобто земля, будинки й споруди.

Концепція розвитку міста – це в першу чергу генеральний план розвитку міста й інженерна розробка його підструктур. Сучасному місту потрібна комплексна програма розвитку, пов'язана з розробкою нових наукових підходів, з'єднання зусиль керівництва міста із зусиллями вчених.

Містобудівна концепція розвитку міста повинна містити ряд першочергових заходів щодо вирішення питань архітектурно-планувальної організації і формування образу міста:

- Програма архітектурно-просторового розвитку міського середовища;
- Проект структурно-функціонального зонування території міста;
- Програма реконструкції окремих мікрорайонів;
- Проект забудови історичного центра й центрів поселень.

Проблеми цілеспрямованого впливу на розвиток міста є одними з головних, від рішення яких багато в чому залежать умови життя мільйонів людей і зростання ефективного суспільного виробництва.

Життя міської громади і сталий розвиток великого міста в будь-якій країні світу неможливо уявити без сучасного міського господарства. Постійне зростання кількості населення міст, висока щільність його проживання, розвиток промисловості, застосування досягнень науково-технічною прогресу породжує формування якісно нових проблем. Це зумовлює необхідність застосування адекватних засобів стосовно запобігання надзвичайним ситуаціям, упровадження ринкових

механізмів для підтримки в робочому стані житлового фонду та інженерних споруд, а також пошуку нових технологій з метою покращення умов життя городян, укорінювання європейських стандартів щодо обсягу та якості послуг, реалізації організаційно-управлінських засобів безперебійної роботи всіх систем міського господарства.

Змістовні характеристики міського господарства, механіку його управління й динаміку розвитку важко зрозуміти без з'ясування специфічних особливостей міста як складної соціальної системи [5].

### 1.1 Місто як соціально-економічна система

Місто – складна соціально-економічна, саморозвиваюча самодостатня та самоуправляюча система, створена людиною для влаштування своєї життєдіяльності і адаптована нею відповідно до своїх потреб.

Місто виступає як системне, цілісне утворення відносно середовища, яке його оточує: воно споживає і переробляє елементи свого оточення (сировинні й енергетичні ресурси, воду та ін.) і водночас викидає назовні значну частку невикористаної продукції (промислові відходи, стічні води, викиди в атмосферу) тощо). Сутність системи «місто» полягає в єдності й нерозривності «процесу» і «місця» діяльності людей. Тому вивчення будь-якого процесу міського життя повинно ґрунтуватися на єдності просторового й управлінського функціонування елементів міської системи (рис. 1) [5].

Усі визначення міста, що існують, можна згрупувати за такими ознаками:

- *територіально-демографічні* – фіксуються кількісні ознаки: площа поселення, кількість мешканців, концентрація населення, специфічні особливості організації території проживання (особлива архітектура, транспорт, благоустрій);
- *політико-адміністративні* – з правової точки зору місто є поселення з визначеною територією, якому державною владою привласнено особливі адміністративні права;
- *економічні* – техніко-технологічний поділ праці на сільське господарство і промисловість; поділ праці на таку, що привласнює, і таку, що виробляє; ступінь професійної диференціації праці; фінансово-економічні;
- *за характером домінуючого капіталу*: виробничий, торговий, кредитний;
- *виробничо-економічні* – за типом виробництва матеріальних ресурсів, послуг, інформації, тощо;
- *соціоструктурні* – місто визначають як місце концентрації соціальних структур (груп та інститутів) і рольових функцій. Так відомий урбаніст М. Анциферов зазначає: «Містом є місце, пристосоване для співжиття соціальної групи складного



характеру, що отримала внутрішню правову форму і внутрішньо диференційована»;

– *соціокультурні* – «притягальну силу міст» визнають всі урбаністи світу. Місто – це не тільки кількісні параметри проживання й діяльності, а особлива соціокультурна атмосфера і стан.

Дефініції міста різні за своїм характером (рис. 1.1).

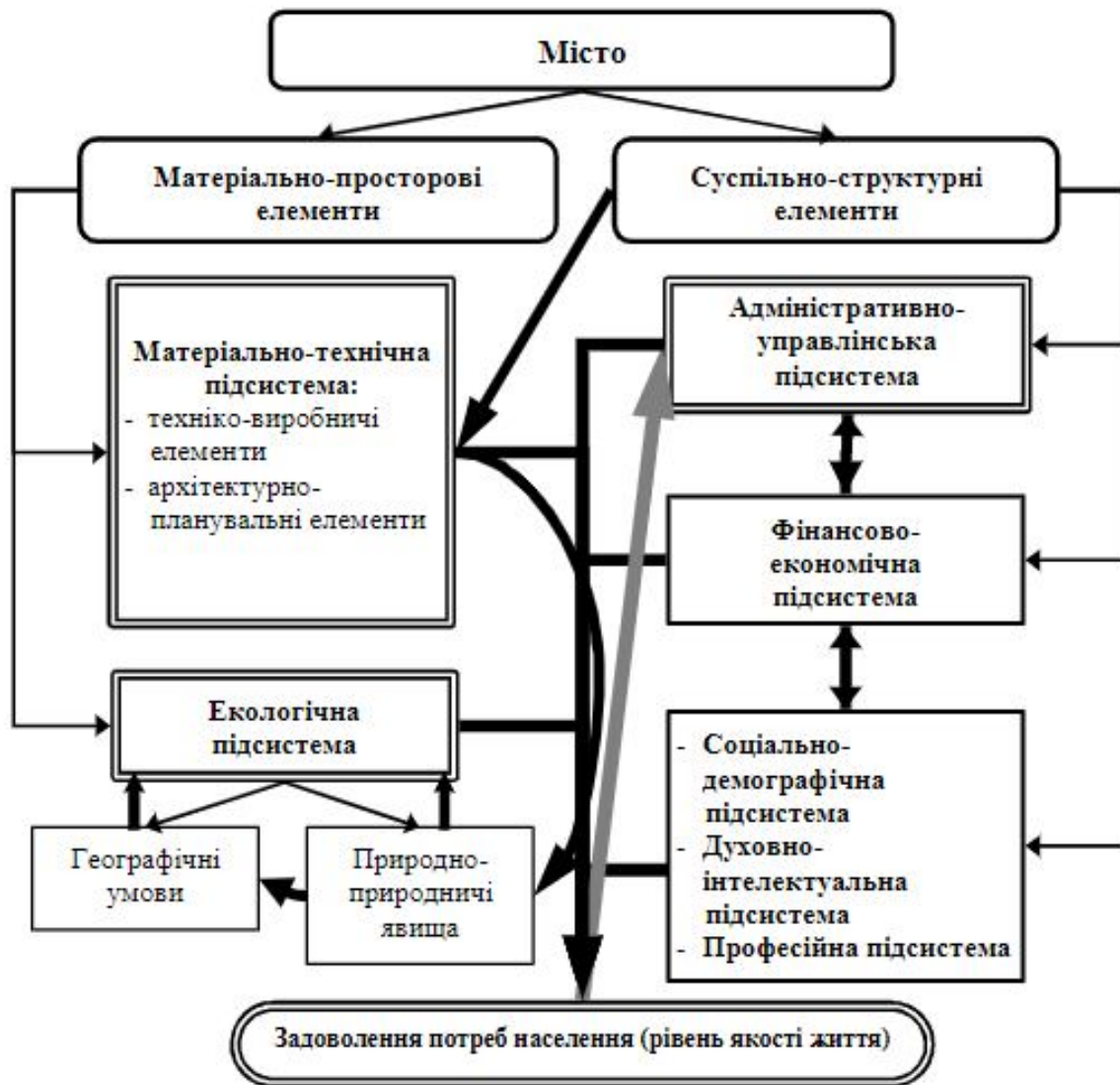


Рисунок 1.1 – Схема взаємозв'язку елементів системи міста

Місто – специфічне просторове середовище, яке формується у процесі розвитку суспільства і є одним з вищих проявів цивілізації.

Місто – це те, що історія на кожному етапі свого розвитку породжувала як деяку ідеальну модель спільного проживання, з конституцією, економічними системами, цивільними правами. Виникнення міст спочатку пов'язано з протиставленням природному середовищу і характеризується високою компактністю, щільністю освоєння, комунікаційною насиченістю міського простору. Концентрація ресурсів в одному місці дозволяє співіснувати великій кількості людей і ефективно співпрацювати.

З прадавніх часів, в умовах зміни суспільних формацій і політичних систем, місто залишається коліскою майже всіх вищих досягнень людства.

Отже як *соціально-економічна система* місто має складну внутрішню структуру, до якої входять підсистеми: населення, виробництво, невиробнича сфера, екологія, оборона, простір, фінанси, зовнішня економічна сфера (рис. 1.2).

У контексті міського (муніципального) господарства місто уявляється як територія муніципального утворення, що виникла в результаті гуртового ведення господарства на основі спільних інтересів городян:

- спільне використання ресурсів для виробничої і будь-якої іншої господарської діяльності;
- спільне користування соціальною інфраструктурою;
- регулювання суспільного життя муніципального утворення (суспільний порядок, національні відношення, тощо).

Місто – це не просте скупчення матеріальних об'єктів (житлових і виробничих будинків, інженерної інфраструктури і транспорту), а, насамперед, визначена соціальна спільність людей.

Будучи цілісним організмом, місто має три істотні характеристики:

1. *Юридична* – місто можна визначити як місцеве співтовариство, наділене правом контролювати й управляти під свою відповідальність місцевими справами в межах, дозволених законом. До того ж воно має відповідний комплекс ознак:

- адміністративну границю, що обмежує визначену територію;
- наявність органу влади, який керує справами на цій території і має компетенцію, права на власність, відмінну від державної;
- особливий статус, який відрізняє місто від села та інших територіальних одиниць.

2. *Соціально-економічна* – місто являє собою місцеве співтовариство, що має здатність формувати життя для власного блага і власними засобами. Соціально-економічні характеристики міста містять у собі:

- обумовленість меж добовим циклом життєдіяльності людини;
- концентрацію населення на обмеженій території;

- наявність муніципального (міського) майна і фінансів у розмірі наданої компетенції, ведення особливого типу господарства, метою якого є не прибуток, а користь, тобто благоустрій життя населення;
- спеціалізацію населення міста за промисловим видом суспільного поділу праці і торгівлі;
- виконання функцій науково-технологічного і культурного центра навколишніх земель;
- особливе співтовариство людей, які ведуть специфічний спосіб життя, що мають свою культуру, мистецтво.

3. *Політична* – місто це місцеве співтовариство, яке самостійно будує систему органів влади і управління, відмінну від державної і яка не входить у систему державних органів влади і управління.

Зібрані разом, ці характеристики описують зміст поняття сучасного міста як соціально-економічного явища.

Сучасне місто – не просто виразник соціально-господарчої системи тієї чи іншої держави, але й істотна частина цієї ж системи, активне співтовариство людей, об'єднаних різноманітними інтересами.

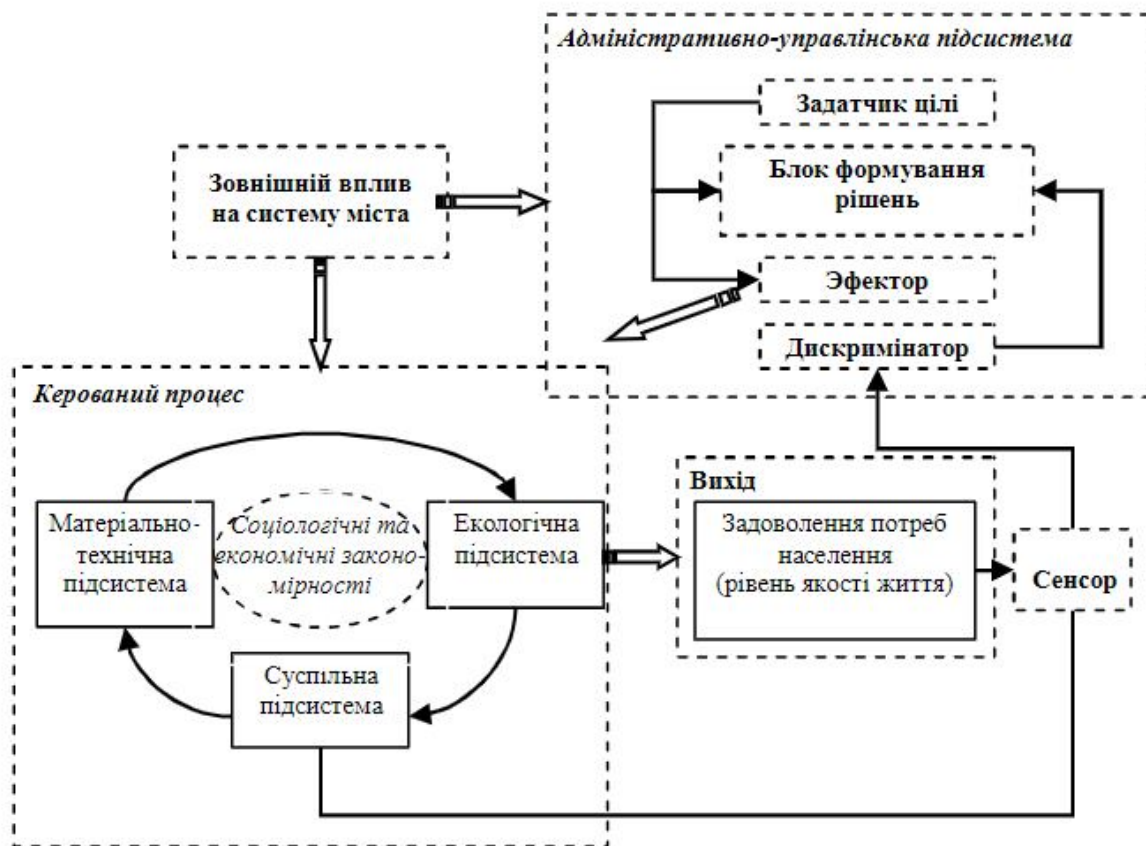


Рисунок 1.2 – Механізм управління містом як соціально-економічною системою

## 1.2 Загальні принципи побудови міської системи управління

Паростки сучасної системи управління в Україні з'явилися ще за часів існування СРСР. Радянська система довгий час мала доволі обмежений спектр ресурсів управління містами у протиположності партійно–господарчій номенклатурі. Цей факт мав негативний вплив на формування міської управлінської системи як самостійної професійної групи.

Сучасна організаційна структура місцевого управління в Україні увібрала в себе історичний досвід державності. За *правовими принципами* – вітчизняна система управління відноситься до симбіозу романської і американської макросистем місцевого управління. *Державний устрій та пов'язані з ним принципи територіального поділу влади* – за цим чинником Україна відноситься до президентсько-парламентської республіки.

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. *Місьцеве самоврядування* – це така система організації влади на місцях, за якої місцеві громади мають реальну можливість через різні форми самостійно, незалежно від держави розв'язувати проблеми, що стосуються організації їх життя. Основу місцевого самоврядування складає територіальна громада, що є його первинним суб'єктом.

## 1.3 Сучасна система місцевого самоврядування в Україні

Згідно ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сучасна система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Суб'єктом і основним носієм функцій в системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада. Територіальна громада – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого само-

врядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду і навпаки жителі, які входять до територіальної громади сусідніх сіл, можуть виходити з неї і утворювати власну територіальну громаду.

Територіальні громади наділені чинним законодавством функціями і повноваженнями у різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції.

Відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна виділити такі види територіальних громад: територіальна громада села; територіальна громада селища; територіальна громада міста; територіальна громада кількох поселень, у тому числі різного статусу у випадку їх добровільного об'єднання у єдину громаду; територіальна громада району у місті. Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Сільські, селищні і міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території. Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавче-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. Це – виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділені власними та делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради.

Згідно зі ст.140 Конституції України, сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти, за ініціативою жителів, створювати будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення». Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення; він поєднує у собі риси органу публічної влади (зокрема, отримує повноваження відповідної ради) та громадського об'єднання (члени працюють на громадських засадах, крім голови та секретаря). Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Органи самоорганізації населення діють на підставі Конституції України, Закону України «Про органи самоорганізації населення» та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, рішень відповідних органів місцевого самоврядування, рішень місцевого референдуму, статутів територіальних громад.

Головними завданнями органів самоорганізації населення є: створення умов для участі мешканців у розв'язанні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації програм соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. Організація діяльності добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», згідно якого асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання – це добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

#### **1.4 Всесвітня Декларація місцевого самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування**

Основними правовими актами, що регулюють проблеми місцевого самоврядування на міжнародному рівні, виступають Європейська Хартія місцевого самоврядування та Всесвітня Декларація місцевого самоврядування. Європейська Хартія місцевого самоврядування на сьогодні є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, що є обов'язковими

для держав-членів Ради Європи. Цей документ прийнято на засіданні Ради Європи 15 жовтня 1985 року. Європейська Хартія місцевого самоврядування складається з преамбули та трьох частин. У преамбулі викладена мета держав-членів Ради Європи, які підписали Хартію, та основні принципи, на яких вона базується. В першій частині Хартії сформульовані загальні положення, що вказують на необхідність конституційних і правових основ місцевого самоврядування; принципи, які визначають характер та об'єм компетенції місцевого самоврядування, захист кордонів самоврядних територій, забезпечення організаційної автономії місцевої влади. У другій частині Хартії викладені положення, що стосуються кола зобов'язань, які учасники можуть прийняти на себе. У третій частині містяться норми процесуального характеру. Європейська Хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим документом, який визначає і захищає принципи місцевої автономії – однієї з підвалин демократії. Від імені України Європейську Хартію місцевого самоврядування було підписано 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі, а Верховна Рада ратифікувала її 15 липня 1997 року. Відповідно до ст. 9 Конституції України після ратифікації Європейська Хартія місцевого самоврядування стала частиною українського законодавства [1].

### **1.5 Основні функції органів міського самоврядування**

Для створення ефективного механізму територіального управління необхідно дати відповідь на чотири групи питань: чим управляти (об'єкт), які проблеми вирішувати (функції), як управляти (методи), хто управляє (органи).

*Об'єктом* територіального управління виступає весь народногосподарський комплекс міст, що ділиться на дві сфери: виробниче і соціальне господарювання. Це необхідно з тієї причини, що характер і мета діяльності у виробничому й соціальному господарюванні різні. Різними повинні бути й механізми керування цими двома сферами. Управління виробничим господарюванням повинне будуватися на основі економічних методів, а в управлінні соціальним господарюванням, область його застосування обмежена. Економічні методи управління являють собою сукупність способів впливу, шляхом створення певних економічних умов для виконання поставлених завдань. Економічну основу місцевого самоврядування становлять: муніципальна власність, місцеві фінанси, майно, передане в управління органами місцевого самоврядування.

Муніципальна власність являє собою майно, частину якого закріплена за муніципальними підприємствами на правах господарського ведення й оперативного управління, інша частина представлена засобами місцевого бюджету.

Місцеві фінанси охоплюють місцеві бюджети, фінанси суб'єктів господарювання й забезпечують фінансування заходів, пов'язаних із соціально-культурним і комунально-побутовим обслуговуванням населення.

У цілому ж в основу господарського механізму територіального управління закладені наступні підходи:

1. Розширення прав, завдань і відповідальності місцевих органів перед населенням за вирішення поставлених завдань. Це забезпечується, по-перше, розширенням прав місцевих органів управління в області оподаткування, використання місцевих бюджетних засобів і територіальних ресурсів, по-друге, новим підходом до проведення виборів у місцеві органи, що забезпечує представництво в них осіб, зацікавлених у вирішенні місцевих проблем, по-третє, посиленням контролю за роботою місцевих органів з боку населення.
2. Розширення матеріальних можливостей місцевих органів управління для вирішення різних завдань. Це здійснюється за рахунок формування фінансових ресурсів регіонів за допомогою прямих відрахувань від прибутку всіх розташованих на його території підприємств, установ й організацій, поза залежністю від форми власності. Крім цього, вводяться рахунки за територіальні ресурси, місцеві податки.
3. Створення прямої економічної зацікавленості місцевих органів у зростанні ефективності підприємств, розташованих на його території. Ефективність місцевих підприємств забезпечується системою економічних пільг і стимулів (пільги по відрахуваннях від прибутку в місцевий бюджет, пільги по рахунках за використувані територіальні ресурси).

Тепер розглянемо сферу соціального господарювання. Вона включає наступні компоненти: умови праці й відпочинку людей, побут і дозвілля, рівень матеріального добробуту населення, умови виховання, утворення, охорона здоров'я, доступність участі в управлінні. Інакше кажучи, соціальна сфера забезпечує безпосередні умови життєдіяльності людей, утворює середовище, в якому ми живемо, учимося, працюємо й відпочиваємо. Стан цієї сфери є інтегральним показником ефективності економіки регіону. Між економічною й соціальною сферою є тісна взаємодія – ефективна економіка здатна дати більш сприятливі умови життя, але вона повинна бути й соціально орієнтованою.

Як основні компоненти соціальної сфери виділяють соціальна структура й інфраструктура.

*Соціальна структура* – це сукупність соціальних груп і відносин, в які включаються всі члени суспільства зі своїм статусом і соціальними ролями.



*Інфраструктура* являє собою комплекс будинків, споруди, підприємств й органів управління, що забезпечують функціонування й розвиток регіону. Стан цих об'єктів і всієї соціальної сфери залежить від соціальної політики. Складний зміст соціальної сфери спричиняє різноманіття напрямків і видів соціальної політики (житлова політика, кадрова політика, сімейна політика, політика в області зайнятості та ін.). У соціальної політики є три функції:

- мотиваційна, покликана стимулювати різні види економічної діяльність людей;
- стабілізаційна, що забезпечує соціальний порядок у регіоні;
- стратегічна, спрямована на створення соціальних умов для розвитку «людського потенціалу».

Для виконання цих функцій повинен додержуватися пріоритет фінансування соціальної сфери, виходячи з потреб людини й з урахуванням можливостей економіки.

Для виконання всіх цих функцій створюють органи місцевого самоврядування. Місцева адміністрація – це не тільки виконавча влада, вона наділяється окремими державними повноваженнями. Структура її залежить від набору функцій.

Основними функціями органів міського самоврядування є:

- створення для жителів міста сприятливого середовища перебування;
- ефективно й раціональне господарювання, розумне використання матеріальних і фінансових засобів з метою благополуччя всіх жителів міста;
- забезпечення соціального захисту жителів міста, охорони їхнього здоров'я, широкого доступу до освіти й культури;
- забезпечення охорони громадського порядку.

Виконавчим органом у місті є адміністрація. Міська адміністрація вирішує всі питання виконавчого й розпорядницького характеру. В структуру адміністрації входять: апарат адміністрації, департаменти управління, відділи.

Крім цього, є комітети, інспекції, фонди й центри (податкова інспекція, центр зайнятості населення, фонд майна та ін.).

Муніципальне управління розглядається не тільки як керування муніципальною власністю й господарством, але і як керування життєзабезпеченням і життєдіяльністю всього міського співтовариства, у зв'язку з чим можна вважати поняття «муніципальне управління» й «міське управління» тотожними.

Існує кілька форм участі населення в управлінні містом: пасивні й активні. До пасивних форм участі населення в управлінні можна віднести: контактну роботу депутатського корпусу й різних служб адміністрації міста з населенням, за допомогою роботи зі зверненнями громадян, публікації документів і матеріалів з

проблем розвитку міського управління, виступу перших осіб міської влади в засобах масової інформації, спілкування в режимі on-line, інформаційні сторінки міських влади в Інтернеті.

До активних форм участі населення в управлінні містом можна віднести: створення різних суспільних об'єднань населення для вирішення проблем, збори, референдуми, запити громадян й ін., де також потрібна підтримка активності населення з боку владних структур, у тому числі через розширення доступу до інформації й можливості вираження думки городянами.

Міське співтовариство насамперед розглядається як партнерське співтовариство рівних асоційованих членів, кожний з яких від даної взаємодії одержує не просто які-небудь види преференцій, а довгострокові умови для вирішення й досягнення кожним з учасників взаємодії своїх проблем й інтересів у режимі безконфліктності й несуперечності. Наприклад, приватний бізнес завдяки взаємодії з владою мінімізує свої ризики, муніципальний сектор економіки оптимізує свою діяльність як рівний партнер ринкових відносин, тим самим виконуючи функцію керуючого власністю від імені населення, що, у свою чергу, впливає на місцеву владу.

Населення одержує основні дивіденди у вигляді нових робочих місць, підвищення рівня і якості життя. Однак потрібна розробка цілого механізму з налагодження системи відносин, взаємного ув'язування і узгодження інтересів.

Крім того, необхідно розробляти інтеграційну модель розвитку міста, що передбачає комплексний підхід у досягненні поставлених цілей і завдань соціально-економічного розвитку. Даний підхід повинен включати:

- аналіз демографічної ситуації в місті, прогноз його стану на перспективу з можливими висновками про зміну структури населення, особливо щодо його просторового розселення;
- визначення функціональної спрямованості міських зон, тобто віднесення окремих районів до промислової, сельбищної, рекреаційної зони;
- встановлення значення й ролі центра міста, перехідних зон, окраїн і новобудов різних районів міста, пригорода, визначення тенденцій розвитку міста;
- забезпечення міста диференційованими (тобто для різних соціальних шарів, вікових груп, з урахуванням розмаїтості інтересів і потреб) і різноманітними об'єктами соціальної інфраструктури, житлом, зеленими зонами;
- економічний блок міського господарства повинен містити в собі галузі економіки інноваційного характеру, які можуть працювати на перспективу й задовольняти як економічні так і соціальні цілі;

– вивчення можливості наявного ринку праці задовольняти потреби перспективного розвитку міста;

– включення в програму комфортності проживання в даному місті націленість міського управління на поліцентричність розвитку міста, коли кожен район міста становив би ідентифікаційне середовище перебування, був оптимальним, функціональним, комфортним й безпечним для проживання городян;

– вивчення внутрішніх регіональних зв'язків й інтеграції між різними районами, містами;

– визначення основних способів досягнення поставлених цілей, управлінських механізмів, що орієнтуються на кооперацію чотирьох складових сучасного управління: це влада, бізнес, наука й освіта, цивільне суспільство з опорою на наявні ресурси.

### **Питання до самоконтролю**

1. Визначить загальні принципи побудови міської системи управління.
2. Визначить поняття сучасного міста як соціально-економічного явища.
3. Визначить комплексний характер міського господарства.
4. Визначить поняття «міське управління».
5. Визначить основні функції міського управління.
6. Визначить організаційну структуру місцевого управління в Україні.

## Тема 2 МІСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА МІСТА

### 2.1. Поняття, функції та зміст муніципального господарства

Визначення ключових термінів передбачає такі їх значення:

*господарство* – сукупність різних чинників (матеріальних засобів, виробничих відносин тощо), що є у розпорядженні людини (господаря) чи їх спільноти, використання яких дозволяє задовольняти свої потреби.

*муніципальне господарство* – комплекс підприємств і установ, які здійснюють на території муніципального округу господарську діяльність, спрямовану на задоволення колективних (громадських) потреб його населення.

*міське господарство* – це сукупність розташованих на території міста підприємств, організацій, установ і служб із підпорядкованими їм об'єктами інженерно-технічних інфраструктур, діяльність яких спрямована на задоволення матеріальних, комунально-побутових, соціально-культурних та інших повсякденних потреб населення міста, а також установ та закладів, що забезпечують функціонування міста, як цілісної одиниці економічної системи.

Міське господарство, як планувальна організація території (містобудівна система), включає такі територіальні об'єкти і підсистеми (рис. 2.1):

*Об'єкти* (ресурси), розташовані на території міста:

земельні ділянки;

будинки і споруди;

транспортні магістралі;

інженерні комунікації;

природні й водні *ресурси*.

*Підсистеми* містобудівної системи:

*житлова* - сельбищна зона;

*виробнича* - промислова інфраструктура;

*транспортна* інфраструктура;

*сфера* обслуговування населення;

громадські й історико-культурні об'єкти.

Всі підрозділи міського господарства тісно взаємозв'язані, доповнюють один одного. Але своєрідним центром, базисом галузі є житловий фонд. Діяльність всіх інших служб міського господарства направлена на те, щоб зробити більш зручним, комфортним та здоровим життя людей. При цьому житлове господарство приймає послуги інших підгалузей міського господарства і доводить їх безпосередньо до кожного мешканця.

Муніципальне господарство має суспільний характер, так як жителі є одночасно і замовниками послуг, що надаються органами місцевого самоврядування за їх дорученням, так і колективними власниками муніципального майна (територіальної громади).

До *функцій* міського господарства входить:

житлове, комунальне, транспортне, побутове, торгівельне та інше обслуговування населення, підприємств та організацій (забезпечення міської торгівлі, суспільного харчування, охорони здоров'я, освіти, культури тощо);

захист населення, міських об'єктів і територій від загрози та при виникненні надзвичайних ситуацій.

Комплекс об'єктів підгалузей міського господарства займає важливе місце в балансі території міста (до 70%) та зайнятості населення (понад 7%). Забезпечуючи першочергово потреби міського населення міське господарство тісно пов'язане з промисловістю, яка постачає йому матеріали й устаткування, а їй постачає воду, газ, надає транспортні послуги тощо.

Міське господарство є складовою частиною економіки країни. Воно покликано виконувати важливу роль у забезпеченні потреб усього суспільства. Отже, *функціонування міського господарства* торкається всіх аспектів існування міста: *економічної, соціальної та екологічної складової*.

Комплекс підсистем міського господарства функціонує переважно у *сфері комунальної діяльності*, спрямованих на задоволення комунальних, побутових, і соціально-культурних потреб населення, а також утримання у належному технічному та екологічному стані міського середовища.

Об'єкти міського господарства можуть мати державну, приватну і комунальну (муніципальну) власність, тобто колективну власність територіальної громади. Комунальна власність є основною у міських господарствах України.

*Специфічною особливістю* міського господарства є те, що його підприємства створюють матеріальну продукцію і (або) надають послуги. Більшість підприємств міського господарства (наприклад, водопостачання, водовідведення, теплопостачання, побутового обслуговування населення, громадського транспорту та інші) не тільки виробляють продукцію чи надають послуги, а і безпосередньо реалізують їх населенню, тобто без допомоги торговельних, збутових або інших посередницьких організацій. При цьому оплата наданих послуг або співпадає з процесом виробництва та реалізації, або має *авансовий характер*, а в ряді випадків і передує процесу виробництва. Це вносить свою специфіку у організацію оборотних коштів, визначає їх режим і специфіку роботи, собівартість продукції (послуг)

та формування тарифів на них. Так, пасажирський транспорт одночасно надає і реалізує послуги з перевезення.

Однією з визначальних рис забезпечення діяльності організацій та установ охорони здоров'я, освіти, фізкультури та спорту є наявність багатоканальної системи надходження фінансових ресурсів. Джерелами фінансування їх діяльності можуть бути як бюджетні ресурси, так і кошти підприємств, організацій, населення. Важливим є вибір джерел фінансування, а також співвідношення між ресурсами, що розподіляються через суспільні фонди споживання, і коштами, що направляються на відшкодування витрат на надання матеріально-побутових та соціально-культурних послуг населенню.

Поява міського господарства пов'язана з появою різних форм міської власності і розвитком багатокладної економіки. Об'єктом міського господарства є конкретні господарські питання, вирішення яких віднесено до компетенції публічної влади (органів місцевого самоврядування).

Поняття муніципальної власності нове для сучасної вітчизняної економічної теорії. *Муніципальна (міська) власність* – це конституційне поняття яке має свою історію формування та розвитку. Основним джерелом існування міської власності є передача її з фондів державної власності. Об'єктами муніципальної (міської) власності стають насамперед системи життєзабезпечення; водопровідна мережа, газове господарство, електропостачання, транспорт, інший фонд.

Історично першими з'являються дві форми власності – державна і приватна, з розширенням приватної власності зростає різноманітність форм господарської діяльності населення, а разом з ними і розходження між населеними місцями і територіями всередині держави. Прагнучі врахувати дану специфіку і з метою досягнення оптимального управління власністю та узгодження інтересів місцевих суб'єктів господарчої діяльності, держава передає частину функцій і засобів на місце, пересуваючи філії центральних відомств ближче до реального місця подій. У такий спосіб з'являються місцева державна власність і місцеве державне господарство.

Місцеве господарство, незважаючи на державний характер, у свою чергу, має свій особливий суб'єкт (місцеве або комунальне самоврядування), фінанси, мету (місцевий благоустрій в широкому і вузькому розумінні). Місцеве і комунальне господарство між собою стикаються і приймають у містах форму муніципального (міського) господарства, що також має свій суб'єкт, фінанси, мету.

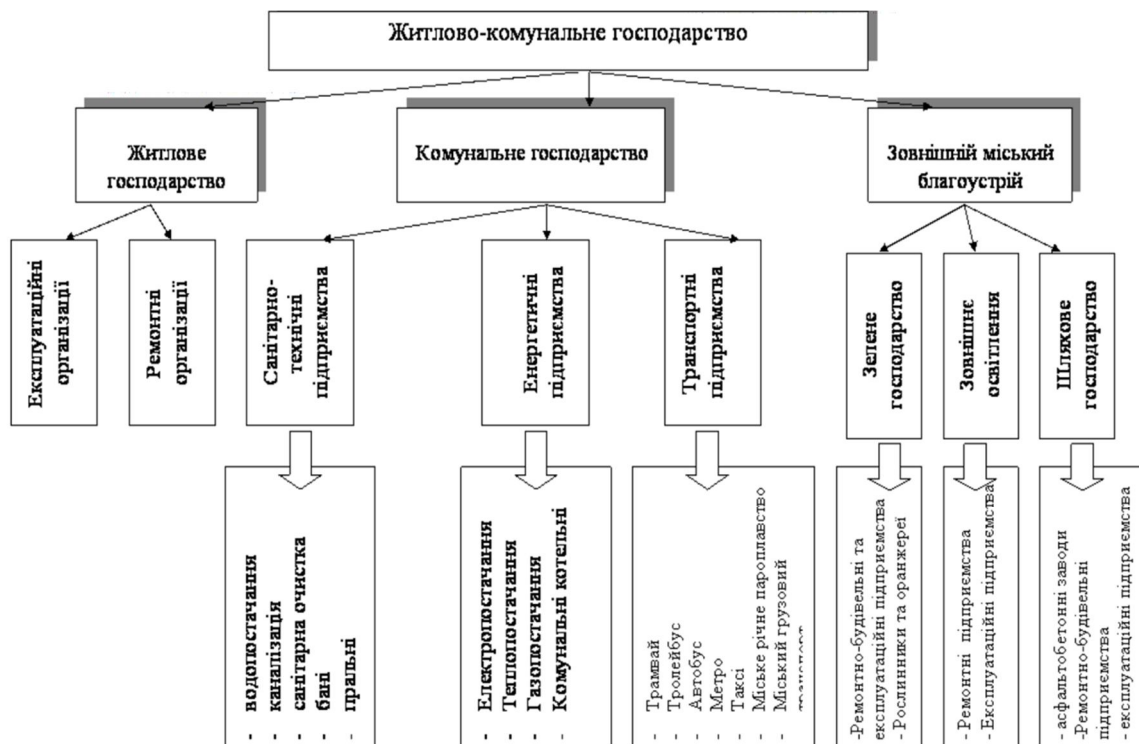


Рисунок 2.1 – Структура міського господарства

Міське господарство має декілька рис, що відрізняють його не тільки від державних, а й інших господарських структур:

- продукція, що виробляється, має характер послуг, обсяг і якість яких визначаються замовником – населенням;
- виробництво і споживання продукції або повністю збігаються за часом, або мають незначний розрив, що, у свою чергу, потребує високого ступеня оперативності управління виробництвом послуг;
- кожна з галузей міського господарства не здатна замінити іншу;
- послуги міського господарства мають місцевий характер;
- відомча розрізненість підприємств міського господарства.

Як невід’ємна частина народного господарства міське господарство тісно пов’язане з його галузями, особливо з промисловістю. Взаємозв’язок міського господарства і промисловості виявляється в наступному:

- розміри міського господарства і темпи його розвитку визначаються, в основному, чисельністю населення і її зростанням, які, у свою чергу, залежать головним чином від розмірів і темпів розвитку промисловості міста. Промисловість є основним містоутворюючим чинником, що породжує нові міста та селища і визначає їхнє зростання;

- міське господарство розвивається на базі розвитку промисловості, бо саме промисловість забезпечує його різноманітними матеріалами й обладнанням;
- діяльність підприємств міського господарства забезпечує нормальну роботу промислових підприємств. Добре, упорядковане житло, чітко працюючий, швидкий і зручний пасажирський транспорт та ін. – все це безпосередньо впливає на продуктивність робітників, які зайняті в промисловості.

Міському господарству притаманні такі особливості: різноманітність галузей і видів підприємств; місцевий характер; органічний взаємозв'язок підприємств; зв'язок більшості підприємств з певною територією; велика розкиданість споруд по території міста; специфічність зв'язку виробництва і споживання.

Оскільки головне завдання міського господарства полягав в безпосередньому обслуговуванні матеріально-побутових і культурних потреб населення, відповідні елементи міського господарства мають бути максимально наближені до споживачів. Саме тому маємо розгалужені по міській території інженерні мережі, за допомогою яких підприємства міського господарства доставляють до житлових будинків та інших споруд воду, газ, тепло, електроенергію, відводять від них стічні води.

При важливості основних характеристик, що визначають міське господарство, не слід ігнорувати низку чинників, які суттєво впливають на формування господарських та управлінських систем міста, а саме:

*Природні умови:* мають великий вплив на формування систем господарського життя та спосіб життя населення даної території. Природний фактор прискорив процес поділу праці, розвиток товарного виробництва в Східній Європі, привів до боротьби міст за свої права. Даний чинник відіграє важливу роль у розвитку сучасного міського господарства. Розташування споруд на території міст (мережі, підстанції, повні споруди) не може бути проведено без урахування природних умов.

Формування міського господарства не може відбуватися без впливу *внутрішніх і зовнішніх умов*. Перш за все це традиції державного будівництва, чинники, пов'язані з особливістю співвідношення впливу різних груп населення на процес становлення державної і міської влади.

## 2.2 Моделі ведення міського господарства

Міське господарство основним своїм завданням проголошує досягнення високого рівня міського благоустрою, в тому числі міського населення. Господа-



рча діяльність складається з багатьох чинників – матеріальних, фінансових, кадрових, залежить від збирання податків і компетенції органів місцевого самоврядування, які і виступають головним критерієм при виборі муніципалітетом моделі ведення міського господарства: муніципалізація, муніципально-підрядна і муніципально-рентна, муніципально-концесійна, концесійна. Ці моделі розрізняються за ступенем втручання органів місцевого самоврядування в господарську діяльність. Максимальне втручання – коли останні стають, власне кажучи, власниками міських підприємств. Мінімальне втручання припускає концесію – коли органи місцевого самоврядування на договірних умовах надають, право приватній особі управляти підприємством. У сучасній світовій практиці найбільш поширеними є такі моделі муніципального господарства:

– *муніципально-рентна*, яка припускає, що основний тягар з обслуговування інтересів населення і вирішення питань місцевого значення несуть органи місцевого самоврядування, для чого їм надається можливість бути повноправним суб'єктом, який господарює на власній території, іншими словами, органи місцевого самоврядування використовують як методи управління, так і методи господарювання;

– *комунально-рентна*. Дана модель відрізняється тим, що передбачає участь органів місцевого самоврядування у сфері використання ресурсів території і в її розвитку через надання обмежених прав у фінансово-кредитній діяльності та права ресурсної ренти. Тобто податки з населення і виробника продукції та послуги на території міста доповнюються можливістю використання міської власності для одержання рентних платежів. Іншими словами, допускається управління міською власністю;

– *комунальна* модель, при якій доходи органів місцевого самоврядування складаються з податків на доходи населення. Господарську діяльність тут ведуть в основному приватні підприємства.

Остання модель – *комунальна* – існує в найбільш благополучних країнах Західної Європи, де права органів місцевого самоврядування на ведення господарчої діяльності обмежені. Недостатність ресурсів для виконання завдань, покладених на місцеве самоврядування, доповнюється державою.

Існування тієї чи іншої моделі залежить від великої кількості чинників, головними з яких є:

- обсяг компетенції органів місцевого самоврядування, визначений законодавством;
- наявність і характер основних ресурсів території:

- наявність кваліфікованих кадрів в органах місцевого самоврядування і міських підприємств;
- податкоспроможність населення.

Виходячи з перерахованих чинників, формується конкретний вид міського господарства.

### **2.3 Сучасний стан і перспективи розвитку міського господарства в Україні**

Сучасний стан економіки України визначається розвитком ринкових відносин, ускладнених системною кризою. Нинішній етап розвитку міст України характеризується значними *відмінностями у рівнях їх соціально-економічного стану*, неузгодженістю ряду *законодавчих і нормативно-правових актів* з містобудівних питань, недостатньо чітко визначеною *загальнодержавною стратегією*. Спостерігається досить велика концентрація населення та виробництва у великих містах на фоні неефективного та уповільненого розвитку більшості середніх і малих міст. Це призвело до значних *територіальних диспропорцій* економічного розвитку країни, недоліків у територіальній організації суспільства, системі поселень. Як наслідок погіршилася демографічна ситуація в країні, знизився рівень зайнятості, погіршилася якість життя населення. Практично в усіх містах України *посилиються процеси депопуляції населення*.

Водночас спостерігається тенденція до збільшення загальної площі території міст. При цьому землі використовуються нераціонально. Значні площі зайняті під *складування відходів* виробництва, смітники тощо. Здебільшого неефективно використовуються землі, відведені під об'єкти промисловості, транспорту й енергетики, а також рекреаційного призначення. Через недостатність коштів державного та місцевого бюджетів майже припинені розробка і коригування генеральних планів міст та іншої містобудівної документації, зокрема з питань раціонального використання міських територій.

Актуальна проблема міст України – їх *екологічне неблагополуччя*. Екологічний стан міста нерозривно пов'язаний із загальною соціально-економічною ситуацією в ньому, реалізацією міської екологічної, містобудівної і житлової політики. *Забруднення атмосфери, джерел питного водопостачання, незадовільний стан справ із знешкодженням твердих побутових і промислових відходів* негативно позначається на здоров'ї населення.

Найгострішою екологічною проблемою міст є *забруднення атмосфери*, зумовлене, в основному, *роботою транспорту, підприємств енергетичного комплексу й інших промислових підприємств*. Контроль за станом міської атмосфери

або проводиться неефективно, або не проводиться взагалі. Значно знижена кількість постів спостереження і контролю за викидами транспорту.

Унаслідок погіршення стану природних ландшафтів, активізації несприятливих природно-техногенних процесів *екологічна безпека багатьох міст знаходиться під загрозою*. Так, нераціональне господарське освоєння територій, штучне обводнення ґрунтів призвели до збільшення повеней, переміщення й осідання ґрунтів, підтоплення та засолення значних територій.

Майже четверта частина *інженерних мереж і комунікацій знаходиться в незадовільному стані*. Ситуація ускладнюється ще й тому, що всі види планово-профілактичного обслуговування і ремонтів виконуються несвоєчасно і в недостатньому обсязі, що здебільшого спричинено незадовільним фінансуванням.

Основними проблемами розвитку міст України є:

- невирішеність низки соціальних проблем;
- недостатня ефективність самого механізму управління розвитком міста;
- недосконалість бюджетно-фінансової політики;
- недостатнє використання ресурсного та інвестиційного потенціалу міст;
- значна зношеність фондів та недостатня забезпеченість міською інженерною інфраструктурою;
- критичний стан житлово-комунального господарства;
- недостатній розвиток транспортного комплексу міста, недостатня пропускна спроможність та незадовільний стан вулично-дорожньої мережі.

Міське господарство є галуззю сфери послуг і життєзабезпечення міста, найважливішою частиною його територіальної інфраструктури і визначає умови життя його городян. Прояви кризи у промисловій сфері економіки знайшли свій відбиток у посиленні соціальної напруженості у всіх сферах суспільства [35].

Кризовий стан міського господарства зумовлений неефективною системою управління, дотаційністю сфери, її незадовільним фінансовим станом, високими витратами у виробництві, недосконалістю економічних стимулів щодо зниження витрат, пов'язаних з наданням житлових та комунальних послуг, нерозвиненістю конкурентних відносин у галузі і, як наслідок, неефективною роботою його підприємств, великими втратами енергії. При цьому міське господарство, як основа соціальної сфери життя людини, є однією з найменш сучасно оснащених галузей економіки. Кризові явища в суспільстві та залишковий принцип фінансування галузі призвели до подальшого суттєвого загострення її проблем. Ситуація продовжує ускладнюватися, відсутні позитивні зміни у становленні ринкових засад гос-

подарювання, розвитку конкуренції та залученні приватних інвестицій у підприємства галузі тощо [35].

### **Питання до самоконтролю**

1. Назвіть основні джерела існування міської власності.
2. Назвіть основні характеристики, що визначають міське господарств.
3. Назвіть моделі ведення міського господарства.
4. Охарактеризуйте сучасний стан та особливості міського господарства в Україні.
5. Опишіть перспективні шляхи розвитку міського господарства в Україні.

## Тема 3 ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ

### 3.1 Управління як процес. Основні наукові методи процесу управління

Метою науки управління є вивчення та вдосконалення принципів, структур, методів і техніки управління. Для ефективного управління необхідно знати його теоретичні основи мати практичний досвід і вміти творчо використовувати теорію і практику, тобто володіти мистецтвом управління.

Теорія управління вивчає закономірності організації процесу управління та відносини що виникають між людьми під час цього процесу, визначає методологічні прийоми, розробляє систему та методи активного впливу на об'єкт управління та визначає способи передбачення й прогнозування процесів які досліджує.

*Метод управління* – це спосіб впливу на керовану систему для реалізації поставлених завдань. До числа методів управління відносяться методи моделювання, логічний аналіз, причинний аналіз, соціально-економічне експериментування, тестування, морфологічний аналіз, функціональне проектування, методи експертних оцінок, факторний аналіз і ін. Кожен метод має свою сферу застосування і може використовуватися в залежності від цілей управління, а також специфіки об'єкта управління.

До *інструментальних методів*, що використовуються для організації та функціонування системи муніципального управління, відносяться нормативний, балансовий та статистичний методи.

*Нормативний* метод передбачає використання норм і нормативів в налагодженні ефективної діяльності органів муніципальної влади. На основі спеціально розроблених нормативів визначається спектр базових потреб населення в товарах і послугах, структура витрат і обсяги ресурсів для реалізації пріоритетних цілей і завдань. *Балансовий* метод використовується при розробці і виконанні бюджету міста, який служить неодмінною умовою функціонування і розвитку території. Використання балансового методу дозволяє визначити оптимальні співвідношення між прибутковими та видатковими статтями бюджету. *Статистичний* метод передбачає використання засобів математичної статистики на основі аналізу просторових (територіальних) даних.

При управлінні міськими територіями місцевими адміністраціями можуть бути використані дві основні групи методів: організаційно-розпорядчі методи та економічні методи.

До *організаційно-розпорядчої групи методів* належать:

До *організаційно-розпорядчої групи методів* належать:

- 1) створення муніципальних підприємств;
- 2) укладення договорів на передачу прав на майно;
- 3) внесення частки в статутний капітал акціонерних товариств;
- 4) передача майна з балансу на баланс та списання;
- 5) оренда, лізинг;
- 6) заставу, іпотека;
- 7) передача майна в довірче управління (траст);
- 8) відчуження муніципального майна;
- 9) приватизація муніципальних підприємств.

*До економічної групи методів належать:*

- 1) муніципальне замовлення;
- 2) нормативи відрахувань від прибутку муніципальних підприємств в бюджет муніципального освіти;
- 3) дотації;
- 4) нормативи платежів за використання муніципальної власності;
- 5) місцеве оподаткування;
- 6) економічні санкції, штрафи.

Практика управління реалізується через систему дій, яка складається з процесів аналізу інформації, вибору методів оцінки й прийняття рішень по вибору оптимальних варіантів розвитку території, тобто прийняття управлінських рішень. Поняття «прийняття рішень» охоплює весь процес, що включає стадії визначення та виявлення проблемної області, постановки цілей і завдань, підготовки варіантів рішень, оцінки альтернатив і вибору рішень на основі значущих критеріїв, реалізації, контролю та аналізу результатів, створення системи інформаційної підтримки здійснення управлінського рішення.

### **3.2 Принципи, завдання та функції управління міськими територіями**

Основною метою управління території сучасного міста є підтримка системи життєзабезпечення міського населення на основі розробленої органами управління економічної та соціальної політики.

Формування земельних відносин на території міста має здійснюватися за допомогою наступних заходів:

- 1) розподіл земельного фонду (території) міста по рівням власності (державна, муніципальна, приватна), землевласникам і землекористувачам;
- 2) організація використання міської території для забезпечення життєдіяльності суспільства;

3) постійна підтримка руху міських земель між суб'єктами земельних відносин;

4) встановлення прав суб'єктів земельних відносин та їх обмежень у використанні земель міста з урахуванням інтересів суспільства в цілому і кожного його члена окремо;

5) забезпечення земельного обороту і розвитку ринку землі та нерухомості, оптимізація системи земельних і майнових платежів;

6) проведення державного і муніципального контролю (нагляду) за використанням та охороною земель міста.

*Завданнями управління територією міста є:*

1. Вирівнювання рівня життя між різними групами населення міста.

2. Реалізація державної політики в інтересах населення у сферах соціального життя (освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та ін.).

3. Підтримка режиму функціонування інженерних комунікацій, що забезпечують життєздатність міста.

5. Формування і розвиток транспортної інфраструктури.

6. Екологічний благоустрій міської території, регулювання щільності забудови і розселення.

*Функції управління земельними ресурсами міста включають:*

1) ефективне використання міських земель;

2) оптимізацію структури доходів місцевого бюджету за рахунок доходів від земельної власності;

3) створення ринку нерухомості на території міста;

4) забезпечення гарантій майнових прав та об'єктів нерухомості;

5) збільшення дохідної частини державного бюджету за рахунок збільшення збирання земельних платежів;

6) забезпечення економії бюджетних коштів.

Для ефективного управління земельними ресурсами повинен використовуватися весь спектр способів, методів і механізмів, наданих законодавством і нормативно-правовими актами України.

### **3.3 Характеристика муніципального управління як наукової дисципліни**

*Муніципальне управління* – наукова дисципліна, що вивчає управління місцевими співтовариствами як соціально-економічними системами. У рамках загальноновизнаної в даний час державно-суспільної теорії муніципальне управління як вид управління тотожне місцевому самоврядуванню як формі народовладдя.

Під *місцевим співтовариством* розуміється об'єднання громадян, які проживають на території муніципального утворення, розпоряджаються муніципальною власністю, місцевим бюджетом і мають загальні інтереси. Ці інтереси знаходять вираження в самостійному рішенні питань місцевого значення, причому відповідальність за цей процес несе дане об'єднання громадян.

Головним об'єктом для розглянутої галузі наукового знання є муніципальні утворення – міста, сільські поселення, муніципальні райони.

До питань, що перебувають у веденні муніципального управління як наукової дисципліни, слід віднести:

- поглиблене вивчення муніципального утворення (міста, району), його природно-ресурсного потенціалу, історичних, демографічних особливостей, рівня економічного розвитку;
- побудова системи управління, найбільш прийнятної і ефективною для кожного муніципального утворення;
- розробка уставів муніципальних утворень і системи контролю над їхнім дотриманням;
- формування механізму фінансово-економічного забезпечення муніципального утворення та ін.

Питання діяльності муніципального управління:

- контроль над використанням природних ресурсів муніципального утворення, охорона природи, санітарний нагляд;
- утримання систем енерго-, паливо-, водопостачання, благоустрій;
- створення виробничої і соціальної інфраструктури, забезпечення її життєдіяльності;
- збереження пам'ятників історії й культури;
- забезпечення належного рівня побутового й культурного обслуговування населення, створення на місцевому рівні необхідних умов для роботи підприємств сфери послуг, торгівлі;
- забезпечення зайнятості населення;
- підвищення фінансово-економічної самостійності муніципального утворення;
- збереження єдиного економічного простору в Україні;
- формування регіонального ринку й інше.

Основна *стратегічна мета* муніципального управління – створення органів влади, які змогли б забезпечити збереження регіону й країни як цілісної системи.

На сьогоднішній день перед міським управлінням як науковою дисципліною стоять наступні завдання:



1. розробка типових нормативних документів, що містять механізм реалізації нової системи місцевого самоврядування, в тому числі фінансово-бюджетний механізм – для муніципальних утворень;
2. методичне забезпечення аналізу рівня соціально-економічного розвитку муніципальних утворень;
3. створення інструментарію, необхідного для прогнозування розвитку об'єктів місцевого самоврядування, методичних документів щодо управління ними;
4. удосконалення організаційної структури органів місцевого самоврядування з обліком ринкових відносин;
5. визначення основних напрямків і розробка конкретних заходів щодо перебудови системи місцевого самоврядування [15,18,21].

Для цього потрібно виконати наступні умови:

- на основі укладених договорів розмежувати функції й сфери господарювання між місцевими органами управління й органами вищого рівня,
- досягти послідовної концентрації в системі місцевих органів влади повноважень і ресурсів, що вимагаються для розвитку соціальної й виробничої інфраструктури місцевого господарства,
- забезпечити найбільш повний розвиток міжгалузевої взаємодії всіх місцевих об'єктів управління, розташованих на території міста, району, організувати горизонтальну координацію діяльності,
- гарантувати організаційну й економічну самостійність міста, району, інших населених пунктів у вирішенні загальних проблем соціального й економічного розвитку регіону,
- зміцнити фінансово-господарську систему муніципального (міського, районного) самоврядування, розширити ініціативу місцевих органів влади й забезпечити широку участь населення у вирішенні місцевих питань через референдуми, збори тощо,
- змінити зміст управлінської діяльності таким чином, щоб домогтися комплексного вирішення місцевих проблем соціально-економічного розвитку. Повинні одержати розвиток інноваційна інфраструктура муніципального утворення, створюватися консультаційні центри, лізингові підприємства на територіально-міжгалузевій основі [37].

### **3.4 Методи муніципального управління як наукової дисципліни**

Дослідники, що працюють у рамках тематики муніципального управління як наукової дисципліни, використовують комплекс загальнонаукових методів, найважливішими з яких є методи: нормативного, балансовий, системного аналізу,

економіко–математичні, статистичні (вирахування індексів, кореляційний аналіз) та ін.

*Системний аналіз* – це метод, що розглядає зв'язки й характеристики цілісності складних систем. Управління на основі системного методу має на увазі три етапи:

- визначення сфери, області й масштабу діяльності суб'єкта управління;
- проведення безпосередньо системного аналізу;
- розробка альтернативних варіантів вирішення певних проблем і вибір оптимального варіанта.

Системний аналіз особливо важливий при вирішенні управлінських завдань. У муніципальному управлінні застосовують і специфічні методи, що являють собою сукупність способів і засобів впливу суб'єкта на об'єкт управління та діляться:

- на організаційні (організаційно-стабілізуючі, розпорядницькі й дисциплінарні) методи управління – це система впливу на організаційні відносини для досягнення конкретної мети;
- економічні методи управління – це сукупність дій (використання фінансово-цінових важелів, складання прогнозів, створення економічних стимулів, фінансово-економічних норм і нормативів та ін.) з формування певних економічних умов для вирішення поставлених завдань;
- соціально-психологічні методи управління – способи впливу, засновані на використанні особистісних соціально-психологічних факторів (характеру муніципального службовця, його здібностей, темпераменту тощо). Сюди ж відноситься й створення певної суспільної думки й резонансу з використанням ЗМІ.

### **Питання до самоконтролю**

1. Назвіть фактори, що визначають особливості муніципального управління.
2. Охарактеризуйте процес муніципального управління.
3. Назвіть риси, що визначають зміст принципу самостійності місцевого самоврядування.
4. Які напрямки перебудови системи місцевого самоврядування в сучасних умовах?

## Тема 4 ПРИНЦИПИ ТА ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ

### 4.1 Проблеми міського управління

Дослідження міських зон, які проводяться в різних країнах світу, свідчать, що до проблем, які потребують негайного вирішення, відносять:

- відсутність міської політики, побудованої на стратегічному аналізі виявлення пріоритетів. Деякі великі світові міста та їхні агломерації дотепер залишаються некерованими або слабо керованими з боку міського самоврядування. Як відзначалося на всесвітніх форумах ООН з проблем міст, з 2300 великих міст тільки 22 можуть пишатися добре налагодженою практикою управління, в їх числі Париж, Відень, Стокгольм і деякі інші [18];
- домінування відомчої вертикалі управління територією. Відомча і галузева розрізненість;
- монополізування міського управління місцевою адміністрацією. Мешканці не відчувають себе суб'єктами управління містом. Більшість державних чиновників, планувальників і оглядачів до цього часу не можуть примиритися з ідеєю широкої участі громадян у процесі прийняття рішень. Ефективність роботи міського уряду залежить від успішного вирішення численних мікропроблем, які часом випадають з поля зору;
- нерозвиненість громадського руху. Суспільні утворення не є консолідованими, суспільними, масовими рухами, тому що більшість з них не мають відпрацьованої політики, власної стратегії, вони розрізнені, роздроблені за конкретними напрямками діяльності;
- лобіювання різними групами власних інтересів у владних структурах;
- гілки влади переймаються дотриманням власних інтересів, а не інтересів міста. Адміністрація вирішує проблеми міста за рахунок кишені громадянина, наприклад підвищення тарифів на комунальні послуги замість пошуку нових джерел інвестицій, субсидування;
- за умови хронічного браку бюджетних засобів муніципалітет не в змозі вирішити проблеми управління містом, якщо не залучить міське співтовариство до процесу прийняття рішень.

На жаль, перелік існуючих міських проблем можна продовжувати і далі. Усунення цих недоліків повинно проводитися в комплексі та шляхом прозорого аналізування й адміністрування із залученням державної та міської громадськості.

В аспекті міських проблем одним з ключових напрямків діяльності місцевої влади на найближчий період стає напрямок «наведення порядку» у всіх сферах управління адміністративно-територіального утворення, тобто пряме скорочення витрат бюджету може бути здійснено за рахунок переведення всіх витрат бюджету на муніципальне замовлення, що розподіляється на конкурсній основі. *Муніципальне замовлення* – угода між органом місцевого самоврядування і підрядчиком про виконання підрядчиком робіт або надання послуг, що фінансуються за рахунок місцевого бюджету.

Необхідні, як мінімум, відповідний структурований підрозділ, система міських соціально-технічних нормативів (мінімальних стандартів, фінансових лімітів, тарифів), положення і регламент про муніципальне замовлення;

- ліквідація проміжної ланки розподілу бюджетних фінансових ресурсів;
- важливе місце у вирішенні міських проблем повинні посісти системні методи роботи з міською і районною нерухомістю, перш за все у сфері містобудування. Це очевидний резерв підвищення податкової бази й орендних ставок на міську нерухомість, додаткові можливості регулювання інвестиційних процесів;
- необхідним є аналіз і планування в бюджетно-фінансовій сфері як засіб оптимізації бюджетного процесу. Необхідна реорганізація структури управління сферою, залучення в діяльність міської влади програмно-проектних методів управління, відповідних положень і регламентів. У перспективі слід орієнтуватися на роботу з нормативно-розрахунковим бюджетом;
- забезпечення процесів розвитку. Створення структурного підрозділу, що забезпечує формування політики міського розвитку, підготовку і контроль здійснення тактичних (програмно-проектних) і стратегічних концептуальних завдань діяльності міста. Це може бути інформаційно-аналітична служба;
- важливим аспектом вирішення міських проблем є житлово-комунальна реформа. Необхідна цілеспрямована робота з «інвентаризації» мешканців міста. Тільки точна інформація може зробити «адресну підтримку», яка є дійсно дієвим інструментом реформи і не призведе до нового витка соціальної напруженості в місті. Етапність реформи виглядає наступним чином:
  - реорганізація управління,
  - скорочення витрат,
  - модернізація інфраструктури,
- упорядження плати за послуги;

- необхідна також програма створення міцної системи адміністративно-розпорядницьких документів міської влади, що регламентують діяльність її підрозділів і цивілізовано організують документообіг. Потрібна свого роду програма «бюрократизації» роботи міської влади, на противагу домінуючим соціально-корпоративним відносинам;
- ще один резерв – муніципалізація сфери управління містом – полягає в освоєнні співробітниками і структурами місцевого самоврядування повноважень і відповідальності, покладених на них законодавством про місцеве самоврядування. Це спричинить докорінну реорганізацію системи (і структури) міського управління і, відповідно, політичної волі керівників. Насамперед, це стосується бюджетно-фінансової сфери, управління житловою й інженерно-комунальною сферами, міською нерухомістю, включаючи міську землю;
- вирішення проблеми становлення інституту місцевого самоврядування (а це теж очевидний ресурс зростання добробуту міста) пов'язане з діями міської влади в напрямку:
  - лобіювання інтересів міста, району і місцевого співтовариства в органах державної влади;
  - об'єднання зусиль адміністративно-територіальних утворень за регіональними ознаками для вирішення завдань власного нормативно-правового забезпечення, розв'язання загальних проблем повсякденного життя і розвитку;
  - активізації законотворчої ініціативи місцевих співтовариств;
  - активізації процесів становлення територіальних суспільних самоврядувань.

## **4.2 Ресурси міського господарства**

Будь-яке міське управління прагне бути ефективним, отримувати максимальні результати при мінімальних витратах, при цьому діяльність у рамках міського господарства повинна забезпечуватися різного виду ресурсами. Розвиток міського господарства неможливий без закріплення за ним ресурсів, які відповідають виду і обсягу завдань, що стоять перед адміністративно-територіальним утворенням. Саме ресурси території визначають модель і стратегію ведення міського муніципального господарства.

Традиційно під *ресурсами* розуміють деяку сукупність можливостей адміністративно-територіального утворення, розпорядження якими віднесено до

*компетенції органів місцевого самоврядування.* Стосовно господарських відносин, під господарськими ресурсами, як правило, розуміють матеріальні та нематеріальні показники території, які можуть бути використані в господарській діяльності. Перш за все це природні (земля, надра, водні об'єкти тощо) і матеріальні ресурси.

До матеріальних ресурсів відносять:

- виробничий потенціал (підприємства, інші виробничі потужності), розташований на даній території;
- фінансові ресурси (бюджет, позабюджетні джерела фінансування);
- організаційні ресурси (оргтехніка, оргструктура тощо);
- кадрові ресурси (кваліфіковані службовці, інфраструктура підготовки і перепідготовки кадрів), оскільки господарська діяльність неможлива без основного ресурсу – кадрового потенціалу території.

Розвиток території, господарського комплексу та інвестиційна привабливість багато в чому визначаються наявністю або відсутністю матеріальних ресурсів, оскільки від них залежить ефективність інвестицій, що вкладаються в регіон, вони визначають структуру виробничої діяльності і добробут населення.

До нематеріальних ресурсів відносяться:

- правові ресурси – повноваження, якими наділений господарський суб'єкт за законом, тобто визначений правовий статус, без якого неможливе здійснення господарської діяльності;
- інтелектуальні ресурси – науково-освітні комплекси, технопарки, проекти.

Однак не завжди багатство природних ресурсів міст і регіонів гарантує успішне залучення до нової глобальної економіки. Брак ресурсів здатне компенсувати суспільне і корпоративне керівництво, якщо є новаторська жилка і необмежена фантазія.

### **4.3 Тенденції розвитку нових форм управління міським господарством**

В останні десятиліття ХХ ст. міський розвиток в Україні відбувався за циклічною моделлю міського зростання в умовах зниження кількості населення і занепаду економічної активності. Визначають чотири стадії розвитку міст:

- урбанізація, що співпадає з концентрацією економічної діяльності;
- субурбанізація, коли великі міста втрачають своїх мешканців на користь муніципалітетів у пригородах. Перехід від урбанізації до субурбанізації пов'язаний із зростанням добробуту населення;

- дезурбанізація, яка означає, що не тільки ядро міста, а й перше коло пригородів втрачає мешканців на користь окремих більш віддалених міст. Дезурбанізація досить часто супроводжується процесом занепаду центру міст;
- реурбанізація, коли міста відроджують свою привабливість, але відновлення економіки супроводжується зростаючою кількістю соціальних проблем. Міська система стає все більш складною, це зумовлює необхідність розроблення цілеспрямованої міської політики, удосконалення системи управління і залучення до цього процесу населення.

Управління міським господарством – це процес оптимізації складного соціально–демографічного, економічного феномену. Об’єкт управління постійно знаходиться під впливом різнорідних, різноспрямованих сил.

В останні 30–40 років з’явилася низка тенденцій, які ведуть до кардинального перегляду концепції управління містом.

Світові тенденції міського управління:

- глобалізація виробництва та ринків товарів і послуг – загострення міжнародної конкуренції. У другій половині ХХ ст. значно посилюлися процеси глобалізації й інтеграції, великі транснаціональні корпорації почали виходити на національні ринки товарів, організовувати міжрегіональні міжнародні системи виробництва;
- зміна головних дієвих осіб у справі забезпечення економічного розвитку міст і регіонів. Мається на увазі підвищення ролі регіонів в економічному житті держави. Як наслідок, раціоналізація економіки приводить до більш активного залучення приватного сектора;
- ускладнення механізмів управління. Державні кордони сьогодні більш прозорі для фінансових і матеріальних потоків, з’являються нові суб’єкти інвестиційної діяльності. Така діяльність змушує міста самотужки піклуватися про свою інвестиційну привабливість;
- прагнення просунутися у вирішенні класичних міських соціальних проблем, зважаючи на нову соціальну ситуацію міста.

Нова соціальна ситуація міста розкривається при зіставленні колишніх і нових функцій органів місцевої влади.

Старі функції:

- виконання законодавчо визначених функцій;
- підтримка інфраструктур і систем життєзабезпечення;
- надання послуг мешканцям міста;
- поточне планування і оперативне керування.

Нові функції:

- створення умов для стійкого розвитку міста;
- залучення додаткових фінансових і матеріальних ресурсів;
- зниження витрат у міському господарстві;
- підвищення ефективності управління.

*Головною тенденцією в перегляді концепції управління є децентралізація, а також розширена участь населення у прийнятті рішень, пов'язаних з життям міста.*

До децентралізаційної державної міської адміністрації ведуть:

- суворі макроекономічні рамки, що встановлюються МВФ та іншими міжнародними фінансовими організаціями для кожної країни і приватних кредиторів;
- інтелектуальна революція, що відбувається у свідомості експертів і мешканців міста.

Її початок відноситься до 1961 р. і знаменується виходом у світ полемічної роботи Джейкобс «Смерть і життя великих американських міст». Проведене в ній мікроетнографічне дослідження відображало неприйняття автором планів міської влади, яка мала намір спорудження швидкісної траси, а отже, знесення району мешкання автора. Джейкобс довела, що мешканці району практично не мали можливості брати участь в обговоренні пропонованих проєктів. «Смерть і життя великих американських міст» була занесена до списку обов'язкової літератури з курсу міського планування у США.

*Управління* – це процес встановлення взаємовідносин у часі та просторі, а не формальний вибір результатів і наслідків.

Управління містами сьогодні здійснюється за такими напрямками:

- перехід від тоталітарного до демократичного суспільства;
- виникнення на «соціальному полі» нових гравців: політичних партій, приватного бізнесу, незалежної преси, організацій громадян;
- криза адміністративної моделі управління.

Очевидно, що в процесі переходу до гнучких моделей управління одним з першорядних завдань є розроблення ефективних механізмів функціонування системи життєзабезпечення міста під управлінням органів місцевої влади і органів місцевого самоврядування.

*Під структурою управління* розуміється упорядкована сукупність взаємозв'язаних елементів, що забезпечують функціонування і розвиток організації (у нашому випадку – місцевого самоврядування) як єдиного цілого. Організаційна структура управління визначається також як форма розподілення та кооперації управлінської діяльності, в межах якої здійснюється процес управління за відповідними функціями, спрямованими на вирішення поставлених завдань і досягнення



цілей. З цих позицій структура управління виступає як система оптимального розподілу функціональних обов'язків, прав та відповідальності, порядку і форми взаємодії між органами управління і людей, які працюють і входять до складу системи.

До структури управління висувається безліч вимог. Вони враховуються у *принципах формування системи управління*. Головні з цих принципів можуть бути сформульовані в такий спосіб. Організаційна структура управління повинна, насамперед, відповідати меті та завданням місцевого самоврядування, а отже бути підпорядкованою управлінню і його потребам:

1. Слід передбачати оптимальний поділ праці між органами управління й окремими працівниками, що забезпечує творчий характер роботи і нормальне навантаження, а також належну спеціалізацію.

2. Формування структури управління слід пов'язувати з визначенням повноважень і відповідальності кожного працівника й органу управління із встановленням системи вертикальних і горизонтальних зв'язків між ними.

3. Між функціями й обов'язками, з одного боку, і повноваженнями і відповідальністю – з іншого – необхідно підтримувати співвідносність, порушення якої призводить до дисфункції системи управління в цілому.

4. Організаційна структура управління покликана бути адекватною до соціально-культурного середовища, що має істотний вплив на рішення щодо рівня централізації та деталізації, розподілу повноважень і відповідальності, ступеня самостійності й масштабів контролю управлінців-менеджерів.

Практично це означає, що спроби сліпо копіювати структури управління, які успішно функціонують в інших соціально-культурних, економіко–політичних умовах, не гарантують бажаного результату [21].

Організаційна структура повинна застосовувати системний підхід до організації ефективного управління (рис. 4.1).

Серед напрямків трансформації сучасних моделей і структур управління муніципальним господарством виділимо:

- перехід від вузько функціональної спеціалізації до інтеграції у змісті управлінської діяльності;
- децентралізацію, дебіюрократизацію та деформалізацію управлінських функцій;
- скорочення кількості ієрархічних рівнів управління;
- трансформацію організаційних галузевих структур з пірамідальних у горизонтальні, з мінімальною кількістю рівнів між керуючою і виконавчою ланками;
- підвищення ролі інновацій в управлінській діяльності.

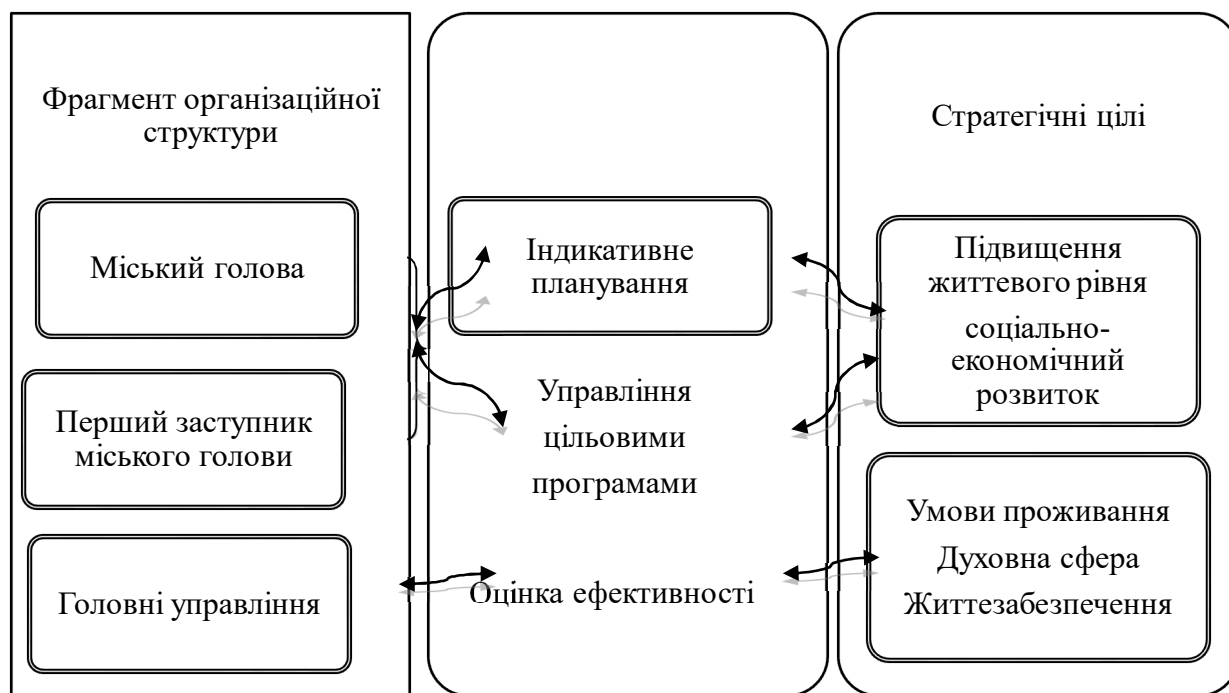


Рисунок 4.1– Схема реалізації системного підходу до організації ефективного управління

На базі міських проблем вирізняють такі підходи в управлінні:

1. Галузевий (відомчий) – міське співтовариство поділено на відомства і галузі, які фактично ізольовані одна від одної. Дуже часто в одному районі міста не знають, що відбувається в іншому. Галузевий підхід необхідний для виживання і допомоги тим, хто найбільше потребує соціального захисту, для підтримки всієї міської інфраструктури і міського господарства.

2. Адміністративний, який включає:

- формально-бюрократичну організаційну форму управління;
- централізоване прийняття рішень;
- директивну і контролюючу роль місцевої влади;
- управління залежно від ситуації.

3. Проектно-плановий (програмний) – необхідний для розвитку, здійснення прориву, для виходу з тупика. Такий підхід робить місто містом, тобто суб'єктом, який здатен управляти своїм розвитком.

4. Партнерський, який має наступні складові: організаційна форма управління – партнерська команда під завдання; прийняття рішень на основі партнерства з приводу вирішення конкретних проблем; управлінець – антрепренер, посередник; сполучення стратегічного та бізнес-планування; роль людського ресурсу – кадри під завдання та проблему.

Будь-яка управлінська діяльність сполучена з етапністю її здійснення і видами управлінських рішень, які приймаються.

Управлінську діяльність здійснюють за такими етапами:

- аналітичний – аналіз проблеми, визначення можливих шляхів вирішення;
- постановка завдання – виділяються пріоритети діяльності;
- прийняття управлінського рішення – встановлення технології і алгоритму вирішення завдання, кінцевого і проміжного результатів;
- виконання рішення – конкретна діяльність з реалізації управлінського рішення;
- оцінювання результатів – аналіз результатів діяльності, підготовка до чергового аналітичного етапу і нового циклу.

Отже при побудові структури управління адміністративно-територіальним утворенням необхідно враховувати той факт, що перелічені етапи повинні бути структурно забезпечені в ході управлінської діяльності. Тобто управлінська структура повинна забезпечити процес формування і виконання управлінських рішень на всіх етапах циклу; комплексність і внутрішню координацію діяльності всіх структурних підрозділів; закінченість і поступовість розвитку.

Відповідно до цього сформульовані *принципи формування оптимальної управлінської моделі*:

1. Принцип цілеполягання. Будь-яка виконавча структура влади виступає як інструмент реалізації цілей і завдань, які стоять перед органом управління, отже повинна відповідати цим завданням. Саме тому необхідно виділити функції та завдання, що стоять перед органом влади.

2. Принцип горизонтального поділу функцій і субсидіарності – поділ функцій по горизонталі допускає розмежування їх між органами та посадовими особами одного рівня (подібне вичленовування функцій і закріплення їх за конкретними органами влади визначається населенням адміністративно-територіального утворення і закріплюється у статуті міста); субсидіарність – передача повноважень, ресурсів і відповідальності на більш низькі рівні управління, де ці ресурси будуть використовуватися більш ефективно.

3. Принцип відповідності обсягу і характеру повноважень видам управлінських впливів. Структура управління повинна враховувати наявні в ній методи управлінських впливів. Основні їх види можна поділити на безпосередні та опосередковані, здійснення яких відбувається через регулювання відношень між іншими суб'єктами діяльності.

4. Принцип відповідності форм і методів діяльності завданням і мотиваціям. За видами впливу можна виділити три групи методів:

- пряме адміністрування – засноване на створенні системи супідрядних елементів, коли головним механізмом впливу виступає санкція за невиконання норм і правил, визначених системою;
- господарське – управління через функції власника або через регулювання фінансових потоків;
- індикативне – управління через створення відповідних мотивацій.

В основі вибору – сутнісні характеристики об'єкта або сектора управління. Наприклад, господарські методи управління неможливо використовувати при управлінні сектором територіального господарства, де основною дієвою особою є приватні підприємства. Адміністративні впливи в даному разі також обмежені підзаконними нормативними актами.

Сучасні органи (державної, міської системи) управління застосовують усі форми управлінських впливів. Але сполучення деяких видів управління у межах однієї установи, як правило, призводить або до ігнорування одного з видів, або до зрушення і підміни одного іншим. Це, в свою чергу, знижує ефективність діяльності установ.

Експериментування з розроблення та введенням нових моделей управління стало характерною рисою останнього десятиліття ХХ ст. і залишається такою сьогодні. У ході експериментів використовуються найрізноманітніші комбінації відомих типів структур, що адаптуються організаціями до конкретних умов функціонування. Головна тенденція полягає в тому, що кожна наступна структура стає більш простою у своєму ієрархічно-систематичному викладі.

#### **4.4 Маркетинг територій: сутність й основні напрямки**

Маркетинг територій покликаний забезпечувати:

- привабливість, поліпшення іміджу й престижу міста;
- привабливість зосереджених у місті матеріально-технічних, фінансових, трудових, організаційних, соціальних й інших ресурсів;
- залучення в місто державних та інших зовнішніх, стосовно міста, замовлень;
- підвищення привабливості вкладення, реалізації в місті зовнішніх стосовно нього ресурсів (інвестицій) [27, 28].

У вітчизняній науковій літературі сьогодні можна зустріти цілий ряд понять маркетингового походження до керування територією в умовах ринкової економіки, наприклад: «регіональний маркетинг», «маркетинг місця», «муніципальний маркетинг», «маркетинг міста», «територіальний маркетинг», «маркетинг територій», «маркетинг на (усередині) території» [14].

Панкрухін А. П. дає наступне визначення: «Маркетинг територій – це маркетинг, що розглядає як об’єкт уваги й просування територію в цілому, здійснюваний як усередині, так і за її межами, і націлений на створення, розвиток, ефективно просування й використання конкурентних переваг даної території в її інтересах, в інтересах її внутрішніх, а також тих зовнішніх суб’єктів, у співробітництві з якими вона зацікавлена»; «маркетинг на (усередині) території – аспект розуміння терміну «територіальний маркетинг», що позначає рівень і конкретні характеристики розвитку маркетингових відносин суб’єктів усередині території з приводу конкретних товарів і послуг» [32].

Для муніципального утворення основним фактором при формуванні місцевих ринків є прогнозування розвитку ринків житла, послуг, охорони здоров’я, праці з урахуванням всіх місцевих особливостей й в інтересах усього населення. Управління муніципальним утворенням містить у собі всі види управлінської діяльності, основне завдання яких полягає в захисті інтересів всіх верств населення.

Стосовно до міста маркетинг здійснюється з урахуванням особливостей міського способу життя. Серед них:

- висока щільність населення, що, наприклад, диктує доцільність активної роботи із зовнішньою рекламою й особливі форми й канали розподілу, збуту товарів, оптової й роздрібною торгівлі, розвитку муніципального споживчого ринку;
- концентрація в містах транспортної й ділової інфраструктури, що ставить специфічні завдання перед маркетингом послуг транспорту, зв’язку, гостинності й туризму;
- розміщення в містах як місцевих, так і вищих органів влади, що веде міста до сполучення муніципальних й столичних функцій, підсилює «знаковість», символічний характер і значущість проблем міського маркетингу як провідної ланки маркетингу території більше високого рівня організації й управління;
- насиченість інформаційного й освітнього середовища міста, що надає особливі можливості маркетинговим комунікаціям, науковим розробкам, навчанню маркетингу й ставить підвищені вимоги до цих сфер діяльності;
- концентрована забезпеченість сучасними міськими зручностями (особливу роль може зіграти маркетинг житлово–комунальних послуг, а також нерухомості);
- висока (щодо сільських районів) вартість життя й землі, особливо – у великих містах;

- напружений стан екології більшості міст [14].

Класик теорії маркетингу П. Котлер відзначає: «Маркетинг місць – це діяльність, почата з метою створення, підтримки або зміни відносин й/або поведіння, що стосуються конкретних місць». Маркетинг місця може визначатися чотирма аспектами бачення території: маркетинг житла, маркетинг зон господарської забудови, маркетинг місць відпочинку, маркетинг інвестицій у земельну власність [27, 32].

З 1995 р. Центр ООН з вивчення поселень людини (UNCHS–Habitat) розробляє Всесвітню базу даних по індикаторах стану міст. Найважливішими показниками при визначенні рейтингу міста є його економічна база, її зростання і диверсифікованість. Застосовувана при цьому єдина міжнародна шкала включає наступні позиції:

- економічні умови – демографічна ситуація, структура місцевого господарства, перспективи зростання;
- організаційна й адміністративна структура – відносини між різними рівнями влади, баланс прибутків і видатків, системи керування;
- фінансова гнучкість і результати діяльності – рівень ліквідності, обсяги боргових зобов'язань, розміри заборгованості.

Найважливіша й інтегральна характеристика привабливості будь-якої території, а міста особливо – це вартість життя. У містах, особливо у великих, вона традиційно висока (щодо сільських районів). Саме цей показник, поряд із забезпеченістю сучасними міськими зручностями й благами, виступає одним з провідних.

Серед важливих проблем маркетингу територій можна ще відзначити наступні:

- керування розвитком міського, муніципального споживчого ринку, умовами торгівлі, раціональне використання податку з продажів;
- підготовка міських кадрів маркетологів і маркетингова освіта городян, представників дрібного бізнесу, муніципальних підприємств й органів місцевого самоврядування, маркетингове інформаційне й консультаційне забезпечення муніципальних утворень;
- розвиток міських маркетингових комунікацій, у тому числі розробка, популяризація й використання міської символіки – прапора, герба, гімну, словесних символів, міських нагород; розробка й реалізація правил створення, розміщення й оплати міської реклами; керування іміджем міста; розвиток міських Internet–комунікацій;

- радикальне підвищення дієвості виставочно-ярмаркової й іншої презентаційної активності, сфер транспорту, зв'язку, туризму й гостинності.

### **Питання до самоконтролю**

1. Що розуміють під структурою управління муніципальним господарством?
2. Визначить організаційну структуру управління муніципальним господарством.
3. Назвіть вимоги до структури управління муніципальним господарством.
4. Назвіть напрямки трансформації сучасних моделей і структур управління муніципальним господарством.
5. Назвіть принципи формування оптимальної управлінської системи.
6. Назвіть форми управлінських впливів.
7. Сформулюйте принципи формування оптимальної управлінської моделі.
8. Назвіть етапи управлінської діяльності.

## Тема 5 ОСНОВНІ НАПРЯМКИ Й ТЕНДЕНЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ

Уявлення про міське господарство буде неповним, якщо не має ретроспективного поняття про існуючі західні моделі.

Розглянемо найбільш типові західні моделі муніципального управління. Господарська діяльність міста безпосередньо відноситься до сфери діяльності органів місцевого самоврядування, бо суб'єктами міського господарства є:

1) місцеві органи державної влади з посадовими особами, які безпосередньо призначаються останньою, або міське самоврядування;

2) змішані публічні органи з посадовими особами, частково призначені урядом, частково обрані міським населенням або частиною міського населення.

Міське самоврядування – це діяльність з керування справами місцевого співтовариства. Для організації ефективного управління територіями у будь-якій державі існує поділ на адміністративно-територіальні одиниці, правління якими здійснюється або місцевими органами управління державною адміністрацією, що призначається центральною владою, або органами місцевого самоврядування – представницькими органами, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їхніми виконавчими органами. Подекуди має місце комбіноване правління, коли на одному територіальному рівні одночасно функціонують як місцеві органи управління (державна адміністрація), так і органи місцевого самоврядування.

Як правило, воно охоплює і представницькі, і виконавчі органи влади. У різних державах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі *чинники*: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності її природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць їхні «природні» та «штучні», національні та історичні особливості і традиції.

Отже в основу цих систем покладено різні принципи взаємодії місцевих органів влади між собою і центральними органами влади.

Основним критерієм для типологізації виступають принципи взаємин і поділу компетенції між центральними (державними) і місцевими органами управління.



## 5.1 Західні моделі муніципального управління

Місцеве самоврядування в його сучасному розумінні стало формуватися на межі XVIII–XIX ст. Тоді ж з'явилися перші теорії самоврядування й перше державне законодавство, що регулює муніципальну діяльність (в Англії, Франції, Пруссії та інших країнах). Законодавче закріплення прав місцевого самоврядування знайшло найбільш повне відбиття в бельгійській конституції 1831р., що зіграла значну роль у поширенні ідей місцевого самоврядування в європейських країнах.

За останні 200 років місцеве самоврядування одержало розвиток в усьому світі. В європейських країнах, США, Японії, Австралії, Туреччині й багатьох інших країнах воно оформлено законодавчо, відбивши величезний досвід громадян у вирішенні місцевих проблем, участі в муніципальній діяльності. Прийнято Європейську хартію про місцеве самоврядування. Для взаємодії з регіональною й місцевою владою європейських держав у Раді Європи створена спеціальна структура – Конгрес місцевої й регіональної влади – з двома палатами (регіональною і місцевою).

З урахуванням специфіки окремих держав, релігійних і демографічних особливостей у світі сформувалися різні системи місцевого самоврядування. У західних країнах найбільше поширення одержали англосаксонська й французька (континентальна) моделі місцевого самоврядування [14].

*Англосаксонська модель* (Великобританія, США, Канада, Австралія й деякі інші країни) характеризується чітким законодавчим закріпленням переліку муніципальних повноважень. У рамках цих повноважень органи місцевого самоврядування діють самостійно, представники держави на місцях відсутні. Однак є певні питання, які органи місцевого самоврядування зобов'язані погоджувати з державними органами і які можуть бути предметом контролю з боку держави.

*Суть французької, або континентальної моделі* полягає в тому, що поряд із широкими правами й значною самостійністю місцевих органів влади зберігається певна підпорядкованість муніципальних ланок вищестоящим, а інколи здійснюється і пряме державне управління муніципальними утвореннями. Наприклад, до реформи 1982 р. у Франції рішення муніципальної ради мали силу лише після затвердження префектом, який призначався державними органами влади. Більше того, префект мав право скасувати рішення муніципальної ради, якщо вони, на його думку, не відповідали законодавству. На початку 1980-х років залежність місцевого самоврядування від центра у Франції була знижена. В 1983 р. було

прийнято кілька законів, які вказували, що жоден адміністративно-територіальний орган не може здійснювати опіку над іншим. Однак по ряду питань контроль, як і раніше, здійснюється [17].

В Італії, яка в організації місцевого самоврядування також опирається на континентальну модель, у статті 130 Конституції країни записано, що керівництво областей має право здійснювати контроль над законністю актів місцевих органів влади.

У Швеції поряд з низовою ланкою місцевого самоврядування, представленою комунами, існує середній рівень (як і у Франції) – лени. Представники центрального уряду входять у структуру цих органів місцевої влади й контролюють їхню роботу.

У Нідерландах місцеве самоврядування одержало правове закріплення в 1848 р., коли були переглянуті багато статей Конституції і муніципалітети одержали статус незалежних одиниць. Але в Конституції особливо підкреслювалося, що уряд країни зберігає контроль над органами місцевого самоврядування, а також місцеві органи відіграють подвійну роль – управляють своїми територіями й одночасно є помічниками центрального уряду.

У цілому ряді держав успішно функціонує так звана *модель самоврядування, що включає елементи англосаксонської і французької моделей*. Особливою специфікою відрізняється організація місцевого самоврядування у федеративних державах. Там, як правило, представником держави стосовно місцевого самоврядування виступає не федеральна влада, а влада провінції, штату, землі.

У Конституції США взагалі немає згадки про місцеве самоврядування, всі його правові регулювання здійснюються на рівні штату. Проте органи місцевого самоврядування можуть з певних питань виходити на федеральну владу (наприклад, з питань участі у федеральних програмах, одержання федеральних грантів тощо).

Це деякою мірою стосується до Японії, Німеччини, Австрії. Наприклад, у Конституції землі Бранденбург зазначено, що громади й союзи громад, які мають право на самоврядування, разом з тим перебувають під правовим наглядом земель [14].

*Радянська модель* (система Рад та їхніх виконавчих комітетів) сьогодні є архаїчною, вона базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів з низу до верху. Ця модель передбачає, що всі Ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, усі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані Радам. Рада обирає

інший державним орган – виконавчий комітет – колегіальний орган державного управління у відповідній адміністративно–територіальній одиниці. Виконавчий комітет є органом подвійного підпорядкування – вищому виконавчому комітету і відповідній Раді. Система Рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь–якої самостійності місцевих органів, реальна влада належить партійним організаціям, а вибори до Рад відбуваються на безальтернативній основі. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах з комуністичними режимами (зокрема. КНДР, КНР, на Кубі, у В'єтнамі).

Важливе значення на Заході надається конституційно-правовим гарантіям місцевого самоврядування. Адже без законодавчого закріплення прав і гарантій місцевого самоврядування неможливе його нормальне функціонування.

Питання організації місцевого самоврядування досить детально регламентуються в спеціальних законах про місцеве самоврядування, а також у деяких галузевих законодавчих актах. При цьому в одних країнах діє єдиний закон про місцевий самоуправління, а в інших – закони про окремі види органів місцевого самоуправління. Федеративні держави (США, Німеччина та ін.), як правило, не мають спеціального федерального закону про місцеве самоврядування, надаючи суб'єктам федерації (штатам, землям і т. ін.) право здійснювати повною мірою законодавче регулювання питань місцевого самоврядування.

Наприклад, у Конституції Японії 1947 р. виділена спеціальна VIII глава «Місцеве самоврядування». У ній чітко визначена ієрархічна система муніципій, що складається з двох ланок. Низову ланку становлять сільські громади, селища й міста; верхнє – префектури, які, у свою чергу, діляться на чотири категорії. За Конституцією муніципії наділені правом розпоряджатися майном, здійснювати керування у своїх границях, приймати обов'язкові постанови місцевого значення, за невиконання яких передбачається карне покарання. І ще важлива деталь: парламент Японії може прийняти закон, що ставиться до конкретної муніципії тільки за згодою абсолютної більшості її жителів; для з'ясування їхніх думок проводиться референдум [14].

Правовою основою діяльності місцевого самоврядування в Канаді є Основний закон країни – акт про Британську Північну Америку 1867 р. й акт про Конституцію 1982 р. Діяльність місцевого самоврядування регулюють провінційні органи влади (федеративна держава складається з десяти провінцій і двох територій). Вони встановлюють і міняють границі муніципалітетів різні законодавчі документи, що визначають політики місцевого самоврядування. У двох суб'єктах федерації (у так званих територіях) діяльність місцевого самоврядування регулюється федеральними законами [14].

## Місцеве самоврядування в США

Визнано, що організація місцевого самоврядування відноситься до базисних елементів всієї інфраструктури американської демократії. У США графства виступають адміністративно – територіальними підрозділами всіх штатів, крім Коннектикуту й Род-Айленда й служать головним чином для керування позаміською територією. За даними на 1987 р., в США налічувалося 3042 графства. Переважна більшість інших місцевих одиниць керування розташовано на території графств. До складу графств входять муніципальні корпорації (Сіті, бороу, віліджи й тауни). В 1987 р. у США було 19200 муніципалітетів. Виняток становлять 39 міст, які виділені із графств. Їхні муніципалітети здійснюють функції, властиві муніципальним корпораціям і графствам.

Наступна велика ланка місцевих одиниць керування – тауншипи й прирівняні до них тауни – існує в 20 штатах. В 1987 р. Їх було 16691. Особливу категорію одиниць місцевого керування становлять шкільні й спеціальні округи. У США налічується 14 721 шкільний округ й 29 532 спеціальні округи. У них створюються органи й компетенції для виконання певних функцій. За цією ознакою виділяється 19 типів основних округів. Серед них і пожежні; з водопостачання; з охорони ґрунтів; у будівництві; дренажні; санітарні, включаючи каналізаційні [14].

Спеціальні округи створюються для деполітизації тієї або іншої сфери діяльності, а також для надання населенню тих послуг, які не роблять органи місцевого самоврядування. Важливим елементом правового статусу місцевих органів у США є муніципальні хартії. Уперше право муніципалітетів приймати й змінювати свої хартії було закріплено в конституції штату Міссурі в 1875 р. Тепер лише шість штатів з 50 не передбачають для своїх муніципалітетів хартії самоврядування. У зв'язку з урбанізацією, зростанням населення, культурними, демографічними зрушеннями, енергетичними, транспортними й деякими іншими факторами функції органів місцевого самоврядування в порівнянні з минулим розширилися.

Функції місцевого управління можна розбити на дві великі групи :

- 1) функції в області соціального обслуговування й комунального господарства (організація шкільного навчання; керівництво бібліотеками, громадськими парками; охорона здоров'я, соціальне забезпечення);
- 2) адміністративно-управлінські функції (підтримка порядку; забезпечення протипожежної охорони; керівництво юстицією; стягнення податків; про-

ведення виборів; реєстрація актів громадянського стану; контроль над якістю товарів; планування будівництва й міське планування; керівництво державною службою).

У США має місце велика розмаїтість організаційно–правових форм місцевого самоврядування. Практично у всіх графствах створюються виборний представницький орган (муніципалітет) і рада графства, що може бути представлена однією з двох наступних типів структур:

- 1) комісійною радою, що має невеликий склад (три – п'ять чоловік);
- 2) радами контролерів. Вони формуються з посадових осіб тауншипів і муніципалітетів, що входять у графство. Члени цих рад виконують свої обов'язки за сумісництвом; чисельний склад ради коливається від 10 до 100 чоловік і більше.

Залежно від характеру взаємодії рад графств й адміністративного персоналу використовують три форми управління графствами: «мер – рада» («виборний керівник – рада»), «рада – менеджер», комісійна.

Система «мер – рада» діє більш ніж у половині всіх міст, що самоуправляються. При цьому може йти мова про «сильного» або «слабкого» мера, тому що реальна влада мера далеко не однакова у муніципалітетах. На обсяг влади з його позиції в системі муніципального управління впливають такі фактори, як процедура обрання (мер обирається або безпосередньо жителями, або муніципальною радою; можливий й інший спосіб обрання – мером може стати муніципальний радник, який набрав найбільше число голосів на виборах в раду); строк повноважень мера (два-чотири роки); право мера накладати «вето» на рішення ради та ін.

Система «рада – менеджер». Ця форма міського управління використовується майже в 40% випадків. Мер і муніципальна рада наймають професійного чиновника – менеджера (міського керуючого), який керує міською адміністрацією й управляє містом. Муніципальна рада й мер є органами, що визначають загальну політичну лінію.

Третя форма міського самоврядування в США – комісійна – є рідкою й тільки в невеликих містах, це керування здійснюється комісією, що складається звичайно з п'яти членів, яких обирають загальним голосуванням. Члени комісії одночасно виконують функції ради й глав основних підрозділів апарата муніципального керування [17].

### **Міське управління у Великобританії**

У Великобританії зародилася так звана англосаксонська модель місцевого управління. Британська система місцевого управління має давню історію.

Ця система складалася на основі королівських хартій, що надавали містам і громадам привілеї вирішенні місцевих питань й у відносинах з феодалами – власниками землі. Такі міста мали право створювати свої адміністративні органи, мати свою власність, обирати суддів. Подібна система з тими або іншими змінами проіснувала до початку XI ст.

Першими органами місцевого керування, що з'явилися в XI ст., стали об'єднання з надання допомоги бідним.

Тепер існуюча система муніципального управління Великобританії сформувалася в результаті реформ 1970–1980 рр. Одна з її характерних рис – відносна самостійність по відношенню до центральної державної влади, незалежність від уряду у вирішенні багатьох питань місцевого життя; відсутність на місцях представників уряду, які опікують місцеві виборні органи. Проте уряд впливає на те, як органи місцевого самоврядування здійснюють свої завдання.

Відповідно до Закону від 1972 р. «Про місцеве управління» (набув чинності в 1974 р.) території Англії і Уельсу підрозділяються на 52 графства (44 – в Англії й 8 – в Уельсі). На території всієї країни існує два, а іноді й три рівні місцевого керування. У кожній з одиниць керування, за винятком деяких приходів і громад, є органи керування – ради, які парламент наділяє спеціальними повноваженнями. У дворівневій системі всі функції місцевого керування розподіляються між радою графства й радою округу. Якщо система місцевого управління має три рівня, то функції діляться між радою графства, радою округу й парафіяльною (общинною) радою або зборами приходу (громади). Розмежуванням повноважень займається парламент, причому він розглядає взаємини між органами всіх рівнів місцевого управління скоріше як партнерство, ніж як ієрархію [17].

Іншою відмітною рисою британської моделі самоврядування є принцип, відповідно до якого муніципальні органи можуть робити лише те, що їм прямо дозволив закон.

Практика взаємин між центральним урядом і місцевими органами управління показує, що місцева влада дійсно наблизилася до статусу «агентів центральної влади». Про це говорить британське законодавство. Ще в 1980 р. відповідно до Закону про місцеве керування відповідним міністрам було надане право давати вказівки графським й окружним радам практично з усіх питань їхньої діяльності, а Закон про місцеве управління 1984 р. позбавив метрополітенську округу права встановлювати ставки місцевого податку.

У цілому практика організації місцевого управління в Великобританії має багато вдалих прикладів забезпечення системності в роботі муніципальних орга-

нів. Цього вдається досягає завдяки чіткому перерахуванню функцій і повноважень конкретних органів декількох муніципальних ланок при вирішенні окремих управлінських завдань.

Функції різних видів органів місцевого управління співвідносяться в такий спосіб. У веденні ради графства перебувають всі дороги, за винятком магістральних доріг і мостів; освіта й бібліотеки (у конурбаціях за них відповідають не графства, а округи-метрополії); планування в місті й графстві; соціальні служби; пожежна охорона; поліція; музеї й художні галереї; працевлаштування молоді; продовольство й медикаменти, а також деякі служби із захисту інтересів споживачів; парки й місця відпочинку; збирання сміття; дрібні акціонерні компанії.

У ведення рад округів входять боротьба із шумом й охорона здоров'я, житлове будівництво; міське й сільське планування; видовища, реклама; збір сміття; цвинтарі; фабрики й установи на їхній території; оподаткування.

Веденню рад приходів (громад) підлягають розподіл земельних ділянок; пішохідні доріжки; поховання; місцевості для відпочинку, землі під цвинтарі; автобусні стоянки. Там, де немає приходів, їхні функції виконують округи.

Крім органів місцевого керування, у Великобританії є дві цікаві форми: публічні корпорації й органи типу *ad hoc*.

Ні законодавство, ні суди не дають значення поняттю «публічна корпорація». Основні риси публічної корпорації:

- наявність індивідуальної корпоративної правосуб'єктності, наданої статутом або патентом, що виданий на підставі королівської прерогативи;
- наявність кола обов'язків управлінського характеру, закріпленого в установчому статуті або патенті (причому повноваження корпорації поширюються на територію всієї країни або значної її частини);
- незалежність від центрального уряду й здатність діяти від свого імені (наявність права самостійно вирішувати всі завдання, за винятком питань загальної політики).

Як приклад можна навести публічну корпорацію «Керування британських залізниць», що діє в транспортній галузі.

В області розподілу управлінських функцій також є цікавий досвід. Так, функцію планування здійснюють ради графства й округу. Вони складають і затверджують стратегічні плани розвитку територій на десятирічний період, які містять завдання з використання доріг і поліпшення їхнього стану, будівництву виробничих і соціально-культурних об'єктів тощо. Плани розробляються з обліком економічних, соціальних і демографічних факторів розвитку графства в цілому й вхі-

дних у нього округів зокрема. Графські й окружні органи працюють разом, постійно консультуючись з представниками інших корпорацій, і урядовими закладами, з муніципалітетами низової ланки (парафіяльними радами). Грунтуючись на планах графства, окружні ради складають свої плани, в яких закладено питання показників плану графства й враховані окружні особливості.

Далі нижчестоящі муніципальні ланки (приходи), спираючись на плани округу, чітко розписують свою роботу.

Для узгодження інтересів місцевого управління із цілями центральної влади у Великобританії діють асоціації графських, окружних і низових (парафіяльних) ланок муніципальної системи.

Цікавий досвід цієї країни у вирішенні проблеми організації місцевої влади. На Британських островах, за винятком муніципального управління Сіті, взагалі скасували посаду глави як незалежної посадової особи. Представницькі функції здійснює голова муніципальної ради, він же організує роботу представницького органу [36].

### **Місьцеве управління у Франції**

Сучасна Франція – унітарна держава з високим ступенем централізації. Але так було не завжди. В XI ст., наприклад, граф провінції Британія, населеної кельтами, мав більше влади, ніж король Франції. Основні принципи організації самоврядування у Франції були закладені ще наприкінці XVIII – початку XIX ст. й істотно відрізнялися від принципів, прийнятих у Великобританії.

Франція – одна з країн світу, які мають чотири рівні управління: комунальний, департаментський, регіональний і національний. Після Великої Французької революції утворилися три рівні влади: центр, департаменти, комуни. Адміністративно-територіальний поділ країни став виглядати в такий спосіб: центр, регіони (22 одиниці), департаменти (більше 100 одиниць), комуни (більше 36 тис. одиниць).

В історії розвитку французьких структур влади чітко простежуються три напрямки:

1. **Централізація.** З останньої третини епохи Середньовіччя носії державної влади були єдиними регуляторами суспільної діяльності й самоврядування муніципалітетів. Держава була єдиним провідником і виразником суспільних інтересів.

2. **Деконцентрація** (не є антонімом централізації) – це перебудова адміністративної влади держави, в ході якої органи центра делегують місцевим («деконцентрованим», або «зовнішнім») органам реальне адміністративне управління, не підриваючи при цьому єдності центральної влади.



3. Децентралізація. Французький професор Ж. Буде-Бурдо в «Трактаті про політичну науку», виданому в 1967 р., визначив це поняття: «Діяльність називається децентралізованою, якщо визначальні її норми розроблені владою того об'єкта, якого вона стосується. Таким чином, децентралізацію територій одиниці характеризує її звільнення від центральної влади в даній діяльності» [18].

Проведена в 1982 р. децентралізація розширила повноваження територіальних колективів, забезпечила їм більшу самостійність у вирішенні своїх справ. Відповідно до закону від 2 березня 1982 р. представники державної влади в департаментах і регіонах стали іменуватися «комісарами республіки» й «помічниками комісара республіки» замість префектів і супрефектів, статус цих посадових осіб істотно змінився: вони втратили виконавчу владу в департаменті, припинили керувати регіонами й вести адміністративну опіку за комунами й департаментами.

Децентралізація надала місцевій владі можливість повною мірою задовольняти соціальні потреби населення, розвивати нові послуги. Характерно, що ініціатива в цій області виходила в першу чергу від місцевих органів керування. Найбільш часто комуни реалізують наступні види допомоги:

- гарантії позик;
- перекупування будинку для здачі його внайми підприємству;
- субсидії й позики;
- процентні знижки;
- допомога в професійному навчанні.

У той же час наявність на місцевому рівні спеціального уповноваженого, що представляє уряд, дозволяє державі зберегти тут досить сильні позиції [36].

Слід відзначити, що в основі правового регулювання компетенції органів місцевого керування Франції лежить наступний принцип: муніципальним органам дозволені всі дії, які не заборонені законом і не стосуються компетенції інших органів.

Однієї з особливостей системи місцевого управління у Франції було сполучення державного й місцевого управління в межах тих самих адміністративно-територіальних одиниць. У цей час регіони, департаменти й комуни відносяться до системи місцевого управління. Але навіть самим французам не завжди зрозуміло, як розмежовані повноваження між державою й виборними органами місцевого управління.

Одна з переваг французької системи управління – доскональне пророблення питань державної служби. У країні не прийнято виділяти муніципальну службу, вона розглядається як різновид державної. У Франції існує три типи державної служби:

- 1) державна служба верхнього ешелону;
- 2) державна служба на рівні територій (місцева державна служба);
- 3) служба в системі охорони здоров'я.

Усередині кожного типу, на кожному регіональному рівні виділяють три категорії державних службовців залежно від освіти [36].

1. Категорія «А» – кадрові працівники в міністерстві, уряді, мерії, раді регіону й т.п. Щоб потрапити в цю категорію, необхідно мати ступінь бакалавра (три роки навчання в університеті).

2. Категорія «В» – службовці середнього рівня, які займаються складанням документів на базі інструкцій зверху. Їм потрібний ступінь бакалавра (коледж і ліцей).

3. Категорія «З» – працівники – виконавці в таких органах, як бюро, канцелярія. Для цієї групи чиновників досить мати середню освіту (коледж).

До прав місцевих державних службовців належать: свобода думок; право на профспілкову діяльність, на страйки, на участь у розробці правил, що визначають статус державної служби, у прийнятті рішень, що стосуються окремих службовців: право на охорону здоров'я, захист від погроз й образ, доступ до особистої справи, постійне підвищення професійної підготовки, обов'язкові відпустки для підвищення професійної кваліфікації, відпустка й винагорода.

Основні обов'язки місцевих державних службовців: заборона на поєднання посад; зберігання службової таємниці, професійна стриманість; ієрархічне підпорядкування і супідрядність; обов'язок надавати інформацію на вимогу громадськості. Останній обов'язок виконують тільки в тій мірі, в якій це не суперечить збереженню службових таємниць, правилам доступу до адміністративних документів і дотриманню професійної стриманості [36].

Реформи місцевого самоврядування у Франції здійснювалися в декількох напрямках: 1) створення регіональних одиниць, що займають проміжне положення між департаментами й державним управлінням; 2) заходи на рівні комун, що називалися структурною реорганізацією; 3) реформи адміністративного характеру, відносно різних аспектів місцевого управління.

Проведені в останні роки муніципальні реформи у Великобританії й Франції трохи послабили розходження між цими двома системами місцевого самоврядування [37].

### **Місьцеве управління в Німеччині**

У ФРН місьцеве самоврядування захищено конституційно–правовими гарантіями трьох видів [37].

I. Інституційні гарантії, закріплені в Конституції ФРН у статті 28. У ній визначено, що в громадах «народ повинен мати представництво, забезпечуване в результаті загальних, прямих, вільних, рівних виборів при таємному голосуванні... Громадам повинне бути надане право вирішувати місцеві питання в рамках закону під свою відповідальність...» [17].

II. Конституційно-правові гарантії в сфері фінансових відносин. Вони закріплені в статтях 106 й 107 Конституції ФРН.

III. Конституційно-судові гарантії правозахисту громад. Відповідно до статті 93 Конституції ФРН, Німеччина є федеральною державою, тому основна схема структури державного управління містить у собі три незалежних рівні: федеральне управління, земельне управління, комунальне управління. Кожний з цих рівнів має своє автономне й сконцентроване коло завдань. Але, незважаючи на сильну децентралізацію, державна цілісність Німеччини не піддається небезпеці. Причиною цього є наступні п'ять факторів [37]:

- 1) загальнофедеральний правопорядок;
- 2) регульована в масштабі всієї федерації державна служба;
- 3) національна структура партій;
- 4) загальнофедеральна економічна система;
- 5) загальнофедеральний адміністративний устрій.

Комунальне управління підрозділяється на три рівні: обшинне, районне, надрайонне. Місцеве самоврядування означає виконання місцевими органами покладених на них державних завдань під власну відповідальність.

Діючі в Німеччині організаційні устрої громад засновані на чотирьох типах конституцій: магістратна конституція, бургомістерська конституція, північногерманська конституція ради місцевого самоврядування, південногерманська конституція ради місцевого самоврядування.

Система місцевого управління ФРН будується відповідно до адміністративно-територіального розподілу. Країна складається з 16 земель, до складу яких входять округи, райони, міста в ранзі районів і громади. Всі 16 федеративних земель мають власні парламенти, що обираються населенням, свої уряди, мають у своєму розпорядженні законодавчі компетенції у всіх областях.

Як Основний закон (Конституція) ФРН, так і конституції земель закріплюють за громадами сильні позиції. У ФРН щодо державного будівництва діє наступний принцип: якщо держава хоче мати підтримку народу, то демократія повинна будуватися знизу вгору.

Громади у ФРН інтегровані в загальну систему державної влади, будучи хоча й самою нижчою її ланкою, але одночасно й найважливішою.

Райони – це наступний щабель системи місцевого самоврядування й нижчі органи державної адміністрації. Голова району (ландрат) обирається або безпосередньо населенням, або районними зборами. Невеликі міста й селища входять до складу району й підкоряються йому. Більші поселення можуть самі виконувати функції районів – це так звані місто-район або районний центр.

Округи становлять середню інстанцію, проміжну між міністерствами земель і районами. Це чисто адміністративні утворення, вони не мають представницьких органів. Глава округу звичайно призначається урядом землі.

Найважливішою передумовою для закріпленого в статті 28 Основного закону ФРН й у земельних конституціях права на самоврядування є, на думку німецьких учених, право громад на власні джерела фінансування – податки й збори. Громади мають право претендувати й на частину податкових надходжень землі при обліку завдань, які зобов'язана виконувати. Землі шляхом дотацій і перерозподілу фінансових засобів зобов'язані забезпечити громадам як мінімум таке фінансове становище, що дозволить їм виконувати свої завдання. Багато в чому завдяки таким фінансовим гарантіям право на самоврядування не перетворюється в пусту фразу, а має реальний зміст і перетворитися в життя.

## **5.2 Тенденції розвитку муніципального управління закордоном**

Аналіз досвіду місцевого управління у Великобританії, Франції, і інших західноєвропейських країнах показує, що там склався досить стрункий механізм поділу функцій органів центральної і місцевої влади, органам місцевого управління усе ширше делегуються державні функції, а їхні права у вирішенні місцевих питань розширюються.

Проведені в Західній Європі реформи можна умовно розділити на три види, які взаємодіють і доповнюють один одного: структурні, функціональні й організаційні реформи [37].

Структурні реформи стосуються організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління – це територіальні реформи місцевих одиниць, а також установка регіонального управління.

Одна з тенденцій цих реформ – укрупнення муніципалітетів (Великобританія, ФРН, Скандинавські країни). У закордонній літературі відзначається, що після Другої світової війни відбулося розширення суспільних завдань, чітко оформилися вимоги населення до їхнього вирішення на місцевому рівні. Результатом стала децентралізація великої кількості суспільних завдань, які були переведені із центрального на муніципальний рівень. Очевидно, що реалізувати зросло число суспільних завдань можливо тільки після укрупнення муніципалітетів, і насамперед у сільській місцевості.

Муніципальний досвід Західної Європи свідчить, що питання зміни границь муніципалітетів, їхнього укрупнення, злиття повинні вирішуватися законодавчим шляхом з урахуванням думки зацікавлених муніципалітетів і населення.

Функціональні реформи спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними й центральними рівнями управління. Такі реформи майже завжди проводилися одночасно із структурними й найчастіше зв'язувалися з поняттями централізації і децентралізації. У свою чергу, ці поняття включають ступінь свободи, який органи місцевого самоврядування мають в унітарній державі або в суб'єкті федерації. Функціональні реформи ведуть до перерозподілу прав, обов'язків, компетенції, відповідальності й найчастіше здійснюються на законодавчому рівні. Ці реформи завжди супроводжуються перерозподілом фінансових ресурсів, які виділяються державою на потреби місцевого управління із центрального бюджету, так й одержуваних за рахунок місцевих надходжень.

Організаційні реформи стосуються внутрішньої структури органів влади й управління на місцях. Такі реформи торкаються відносин між місцевими представницькими установами й виконавчими органами.

Всі перераховані вище види реформ у більшій або меншій мірі стосуються значного числа країн Західної Європи. Так, у Великобританії такі реформи проходили в 1970–1980-х рр., у Франції – в 1960–1970-х рр. (найбільш кардинальні – в 1982 р.), у ФРН – в 1980 р.

Важливу роль у розвитку місцевого самоврядування відіграє Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята в Страсбурзі в листопаді 1985 р.

Вивчення закордонного досвіду реформ муніципального управління дозволяє виділити наступні тенденції його розвитку:

1. Посилення виконавчої влади за рахунок представницької системи, ріст впливу бюрократії. Це компенсується зростанням професіоналізму управління. Посилення виконавчих органів відбувається в різних формах: при визначенні структури органів місцевого самоврядування більший обсяг владних повноважень закріплюється за виконавчими органами; представницькі органи передають частину своїх функцій виконавчим органам (на певний час або безстроково).

2. Використання в роботі муніципальної влади економічних важелів – податків, ліцензування, контрактів із приватними фірмами.

Це сприяє, з одного боку, збільшенню доходної частини місцевих бюджетів, з іншого – розвитку муніципального господарства й стимулюванню підприємництва. Але для більшості держав проблема формування достатньої фінансової основи залишається досить актуальною.

3. Зміни функцій органів місцевого самоврядування. Це обумовлюється рядом обставин: по-перше, з'являються нові функції, потреби в здійсненні яких раніше не було (екологічні тощо); по-друге, частина функцій, традиційно здійснюваних органами місцевого самоврядування, передається представникам суспільних об'єднань або приватних компаній (наприклад, збирання й утилізація сміття тощо); по-третє, урбанізація і демографічні зміни приводять до фактичного скорочення сільських поселень і зростання числа міських, що не може не відбиватися на характері функцій, здійснюваних муніципалітетами. Крім того, спостерігається скорочення ролі муніципалітетів у вирішенні соціальних питань.

4. Множинність управлінських структур, що породжує «ефект безкоштовного споживання», коли окремими послугами користуються ті, для кого вони не призначені й хто за це не платить. Наприклад, жителі приміських районів користуються практично в повному обсязі всіма благами міста.

5. Передача повноважень з центра на місця (децентралізація управління), хоча це не завжди означає одночасну демократизацію управління.

6. Видозміна території місцевого самоврядування, що супроводжується одночасним розукрупненням територіальних одиниць (наприклад, великих міст) і злиттям дрібних одиниць (наприклад, у сільській місцевості). Одна з тенденцій реформ місцевого самоврядування закордоном – укрупнення муніципалітетів (зокрема, у Великобританії, Німеччині, Скандинавських країнах). Так, у Данії перед реформою місцевого самоврядування в 1970 р. було 1297 сільських і міських муніципалітетів. У ході реформи вони були перетворені в 275 великих муніципалітетів. Метою реформи було створення муніципалітетів з територією і податковою базою, що дозволяють органам місцевого самоврядування ефективно вирішувати місцеві питання.

7. Розвиток співробітництва між різними муніципалітетами, об'єднання їхніх зусиль для вирішення певних загальних проблем.

Розглядаючи тенденції сучасного розвитку місцевого самоврядування на Заході, закордонні автори підкреслюють, що суспільна структура управління в кожній державі перебуває під сильним впливом історичних факторів і політичної культури, що значно розширює діапазон суспільних механізмів: від передачі функцій на найнижчий рівень до посилення централізованого контролю. Незважаючи на розходження у своєму історичному розвитку, західноєвропейські країни мають подібну тенденцію прагнення до «золотої середини», де між централізацією і децентралізацією. Іншими словами, центральний уряд визнає автономію місцевих органів влади, але в той же час установлює над ними певний контроль.

### 5.3 Світовий досвід управління земельними ресурсами

З метою вдосконалення системи управління земельними ресурсами в Україні, нині, необхідно враховувати досвід зарубіжних країн. Практично у всіх цивілізованих країнах фундаментальною основою організації управління земельними ресурсами є державне регулювання правовідносин на землю, хоча принципи і форми підходу до правового вирішення цієї проблеми в різних країнах істотно різняться.

Ключовий аспект реалізації ефективного управління територіями в усіх зарубіжних країнах – ведення земельного кадастру. Земельний кадастр, який в даний час ведеться практично у всіх країнах світу, нерозривно пов'язаний з поняттями обліку, оцінки стану і використання земельних ресурсів і передбачає виділення передбачає виділення і визначення однорідних за своїми властивостями об'єктів з описом їх територіальних кордонів з подальшим картографування і поданням кількісних і якісних характеристик.

У ряді країн поряд з терміном «кадастр» широко використовується терміни «регістр (реєстр) власності» і «земельний реєстр». Регістр власності, як правило, містить основну інформацію про нерухомість у вигляді реєстру власності та індексних карт. Земельний реєстр містить вичерпну інформацію про власників, а також про всі юридичні права на відповідну земельну ділянку.

Аналіз світового досвіду регулювання земельних відносин показує, що в більшості економічно розвинених країн держава всіляко стимулює впровадження оренди як форми земельного права. Механізми регулювання правовідносин землевласників та орендарів в різних станах помітно різняться по жорсткості визначення умов договорів оренди, розмірів і форм орендної плати, методики її розрахунку, критеріям, які висуваються до орендарів, а також застосовуваним заходам державної підтримки обороту земель в оренді, правових гарантій орендарів.

У США, де в федеральній власності знаходиться більше 10% земель, введені жорсткі умови цільового використання земель різних категорій, в тому числі екологічного характеру, які визначаються з урахуванням зонування території та санкції за порушення правил землекористування. Сучасна північноамериканська кадастрова система при зборі, зберіганні і пошуку інформації в якості вихідного об'єкта використовує ділянку, що носить назву «парцелла». Парцелли можуть бути об'єднані в сукупності за сегментами вулиць. Вибірка ділянок їх сукупності проводиться за адресами, номерами знаків (стовпів) землекористувань і номерами парцелл. У США основою для багатоцільового кадастру служать точна геодезична мережа, точні кадастрові карти, юридичні записи про межі землекористувань і дані земельного обліку.

У базу даних інформаційної системи багатоцільового кадастру включені наступні файли:

- правового опису – в графічному вигляді з необхідними текстовими доповненнями;
- обліку земельної власності – інформація про кожну парцелу і будь-якій будівлі всередині парцели;
- ринкові відомості – ціна землі і витрати на її використання, дата придбання і оренди;
- землекористувань – дані про платників податків, величині податку, кодів податкової ставки.

Зв'язок між усіма файлами здійснюється за допомогою коду парцели.

У Німеччині в приватній власності перебуває більше 90% земель. Німецьке земельне право встановлює законодавче регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення та лісового фонду, що передбачає заборону на дроблення лісових і сільськогосподарських ділянок, їх відчуження зі зміною цільового призначення і забезпечує розвиток високоефективного агропромислового виробництва. Особлива увага приділяється контролю за раціональним використанням земель; неприпустимістю введення обмежень їх господарського обороту з метою перерозподілу між «ефективними власниками прав»; виконання землевласниками правових зобов'язань, в тому числі по податкових платіжах.

У Данії кадастр передбачає в основному, картування земельних ділянок у великому масштабі. Основна функція кадастрової системи – це ідентифікація кожної земельної ділянки відповідно до дійсним використанням. Кадастр є основою для затвердження законних прав на землю.

У Нідерландах ведення кадастру здійснює кадастрова служба. До її функцій відносять: ведення публічної книги записів, що містить всі документи про передачу власності та встановленню позики під заставу; введення кадастрової документації на право власності; зйомка меж кадастрових ділянок; складання кадастрових карт з нанесеними на них ділянками. Кадастрова служба Нідерландів бере участь в оновленні та збереженні мережі тріангуляції, плануванні нових землекористувань, а також займається створенням, оновленням і виробництвом великомасштабних карт. В даний час в країні вже існує автоматизована система багатоцільового кадастру.

У Нідерландах та Італії законодавчо встановлений граничний розмір орендної плати, французьке і німецьке законодавство дозволяє орендарям вести певні



види робіт незалежно від волі власників землі. У Франції та Нової Зеландії, потенційним орендарям надається сприяння в підборі земельної ділянки, отримання пільгового цільового товарного кредиту для розвитку агробізнесу.

У Фінляндії основну кадастрову діяльність з обліку земель здійснює Національна земельна служба (НЗС) Фінляндії. Система фінансування діяльності кадастрових бюро є змішаною – національний бюджет виділяє лише частину коштів необхідних для діяльності служби (приблизно 50%), а інша частина коштів надходить за рахунок виконання робіт, продажу картографічної продукції, наданні платних послуг. Крім того, для ведення всього комплексу земельно-кадастрових робіт на муніципальних землях в муніципалітетах діють свої місцеві (муніципальні) кадастрові служби. Повноваження держави й муніципалітетів строго розділені: НЗС займається сільськогосподарськими землями (землі поза населеними пунктами), а муніципальні служби управляють земельними ресурсами на території своїх муніципалітетів. У НЗС є інформація про всю територію Фінляндії, і з урахуванням розвиненості в країні телекомунікацій, в будь-якому місці країни можна отримати будь-яку інформацію з будь-якого земельній ділянці.

Англійська система управління земельними ресурсами також включає розгалужену мережу різних служб, орієнтованих на виконання вузько специфічних управлінських функцій. По суті земельний кадастр в Великобританії формується на основі відомостей Національної служби картографії, що вирішує питання створення планової основи кадастрового обліку земель; Служби земельної реєстрації, яка веде реєстр прав і правовласників землі і нерухомості; Національного бюро оцінки, що виконує систематичну державну оцінку земель з метою оподаткування. Як і в Фінляндії, ці урядові організації знаходяться на частковому бюджетному фінансуванні, отримуючи необхідні для здійснення своєї діяльності за рахунок надання послуг на земельному ринку і міжвідомчого інформаційного обміну, а процес формування кадастрових даних практично повністю автоматизований.

Світовий досвід управління земельними ресурсами дає можливість обліку існуючої методології при формуванні концептуальних основ і економічних механізмів управління земельними ресурсами в Україні.

### **Питання до самоконтролю**

1. Перелічіть закордонні моделі місцевого самоврядування.
2. Охарактеризуйте англосаксонську модель місцевого самоврядування.

3. Охарактеризуйте французьку, або континентальну модель місцевого самоврядування.
4. Які особливості змішаної моделі місцевого самоврядування?
5. Що корисного Україна можна взяти з досвіду місцевого самоврядування в США?
6. Чим відрізняється місцеве управління у Великобританії від місцевого управління у Франції?
7. Які три напрямки чітко простежуються в розвитку французьких структур влади?
8. Перелічіть види реформ місцевого самоврядування, здійснюваних у країнах Західної Європи.
9. Які основні тенденції розвитку муніципального управління закордоном?

## **Тема 6. СУЧАСНІ МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ**

### **6.1. Основні напрямки та тенденції управлінської політики на сучасному етапі**

Управління земельними ресурсами міста охоплює увесь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління. Управління територіями є предметом вивчення багатьох наук і включає в себе наступні аспекти [29]:

- політичний, що забезпечує виконання соціально-політичних, економічних і екологічних завдань держави щодо раціонального використання земельних ресурсів;

- адміністративно-управлінський, пов'язаний з формуванням системи державних і муніципальних органів управління земельними ресурсами, розмежуванням їх компетенцій, організацією виконання ними взаємоузгоджених функцій;

- правовий, що забезпечує раціональне використання та охорону землі на підставі правових норм, закріплених в законодавчих актах;

- науковий, пов'язаний з розробкою науково обґрунтованих рекомендацій з управління земельними ресурсами міста з урахуванням досягнення науково-технічного прогресу;

- економічний, який визначає умови ефективного використання міських земель;

- впроваджувальний, пов'язаний з розробкою і здійсненням економічних, соціальних та інших важелів, стимулів і заходів щодо раціонального використання та охорони міських земель.

Основна мета управління земельними ресурсами – забезпечення потреб суспільства, що задовольняються на основі використання території міста. Основна мета досягається шляхом постановки приватних цілей управління земельними ресурсами міста, таких як раціональне, ефективне використання та охорона земель, які забезпечують охорону прав держави, муніципальних утворень, юридичних осіб і громадян на землю, створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування та розвиток земельного ринку міста.

У процесі управління земельними ресурсами міста управлінські завдання реалізуються через конкретні заходи або функції. Керують земельними ресурсами за двома напрямками: прямому та опосередкованому.

Система прямого управління земельними ресурсами міста включає в себе: планування, організацію, координацію, регулювання, розпорядження, облік і ко-

нтроль. При здійсненні цих функцій відбувається розпорядження трудовими, матеріальними та грошовими ресурсами міста, оперативне управління землевпорядним, містобудівним і земельно-кадастровим виробництвом; організаційний вплив на спеціальні сторони діяльності підприємств тощо.

При опосередкованому управлінні до числа функцій відносяться: вивчення земельних відносин, стану земельного законодавства та їх моніторинг; розробка та прийняття законодавчих актів (законів, рішень, постанов) і нормативів використання землі; реалізація заходів щодо зміни системи землекористування, передбачених в законодавчих актах; вдосконалення землекористування, зонування території, нормування використання землі; державний контроль за дотриманням земельного законодавства; вирішення земельних спорів, пов'язаних з введенням та функціонуванням земельного законодавства та нормативів використання землі. Управлінські рішення з управління міськими земельними ресурсами – це рішення, що приймаються посадовими особами муніципалітету в процесі управління ресурсами міста. Основні етапи прийняття рішення по управлінню земельними ресурсами міста такі:

- постановка задачі;
- пошук інформації;
- визначення умов об'єкта управління та пов'язаних з ним структур;
- визначення кола користувачів;
- визначення запитів землекористувачів;
- дослідження поведінки споживачів передбачуваного управлінського рішення та дії;
- депозит, систематизація та аналіз даних про об'єкт управління;
- розрахунок можливої ефективності;
- здійснення пілот-проекту;
- розрахунок фактичної ефективності або її моделювання;
- вибір варіанту та прийняття управлінського рішення.

Визначальним етапом є постановка завдання та прийняття управлінського рішення.

Реалізують управлінські рішення за допомогою директивного, правового, економічного методів [31].

Адміністративний (директивний) метод пов'язаний з прийняттям і реалізацією безпосередніх управлінських рішень-директив. Це акти прямої дії: вилучення, відведення, зонування, заходи з вивчення земель і їх реалізація. Правовий метод проявляється при опосередкованому управлінні, коли законодавство та нормативи використання землі змушують суб'єктів земельних відносин приймати

потрібні державі рішення. Економічний метод передбачає створення економічних стимулів і показників, що забезпечують реалізацію державної політики в галузі землекористування.

В системі управління земельними ресурсами міста важливу роль відіграє Державний земельний кадастр. Облік кількості та якості земель виконує згідно з чинним законодавством Державний земельний кадастр України, основні правові засади якого визначені у главі 34 Земельного кодексу України «Державний земельний кадастр - єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах кордонів України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами» [2]. Склад відомостей Державного земельного кадастру визначає Закон України «Про Державний земельний кадастр» [6].

До кадастру включаються відомості про земельні ділянки: кадастровий номер, місце розташування, опис меж, площу, міри ліній по периметру, координати поворотних точок меж, дані про прив'язку поворотних точок меж до пунктів державної геодезичної мережі із зазначенням пунктів прив'язки, цільове призначення, нормативна грошова оцінка, інформація про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки та інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку тощо.

Відомості про земельну ділянку містять інформацію про її власників (користувачів), зареєстровані речові права відповідно до даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Таким чином, за сучасним станом Державний земельний кадастр містить лише інформацію про назви та контури будівель і споруд на плані земельної ділянки.

Існування інших видів кадастру в Україні не міняє суттєво загальної картини, а лише фрагментарно доповнює окремі відомості про нерухомість.

Більше інформації про нерухомість має Містобудівний кадастр – державна система зберігання та використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, дані інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій та будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів. Тут накопичуються та обробляються дані про будинки і споруди, їх правовий режим, технічний стан, архітектурну та історико-культурну цінність, про інженерно-транспортну інфраструктуру, пам'ятки історико-культурної спадщини, про іншу містобудівну

документацію, матеріали проектної документації, дозволи (декларації) про будівництво, акти контрольних перевірок, документи на прийняття об'єктів в експлуатацію, екологічні та інженерногеологічні характеристики окремих територій і земельних ділянок.

Містобудівний кадастр містить дані більше про можливості провадження містобудівної діяльності з урахуванням планувальних обмежень на підставі відповідної містобудівної документації, даних екологічних, гідрометеорологічних, радіологічних, санітарно-гігієнічних та інших досліджень, а також на підставі даних щодо використання територій, їх екологічного, інженерно-геологічного, сейсмічного, гідрогеологічного та іншого районування території міста [2, 4, 6].

Забезпечення рішень загальнодержавних та місцевих завдань системою відомостей кадастрів дозволяє здійснювати ряд важливих дій в наступних областях:

1. В області правових відносин – забезпечення державної реєстрації прав на землю та угод з ними, формування впевненості власників, користувачів в своїх правах на земельні ділянки та іншу нерухомість.

2. В області економіки – забезпечення надходжень земельних платежів до бюджету територій та розширення бази оподаткування, проведення масової кадастрової (економічної) оцінки земель, інформаційна підтримка ринкового обороту землі тощо.

3. В області інвестиційної політики – створення сприятливих умов для залучення прямих інвестицій, включаючи іноземний капітал, а також використання іпотечного кредитування як одного з джерел фінансування інвестиційних проєктів.

4. В області житлової політики та реформування житлово-комунального господарства – обґрунтування диференціації ставок оплати житла залежно від його якості та місця розташування, підтримка створення і функціонування товариств власників житла (кондомініумів), а також передачі прав власності на об'єкти відомчого житлового фонду в муніципальну власність.

5. В області використання земель та управління земельними ресурсами міста – надання повної та достовірної інформації для планування та управління земельними ресурсами територій на базі даних кількісного та якісного обліку земель; забезпечення міжвідомчої взаємодії при формуванні об'єктів нерухомості; проведення державного контролю та моніторингу за станом і використанням земель; забезпечення територіально-економічного планування та функціонального зонування регіонів, уточнення генеральних планів їх розвитку.

6. У галузі інформаційних послуг – надання законодавчим і виконавчим структурам, судам, банкам, будь-яким юридичним і фізичним особам достовірної

земельно-кадастрової інформації про об'єкти кадастрового обліку, інформаційне забезпечення геодезичних, проектно-вишукувальних та інших робіт, а також інформаційна підтримка інших відомчих реєстрів і кадастрів.

7. У сфері забезпечення стійкості землекористування – забезпечення стійкості прав суб'єктів земельно-майнових відношень на дану ділянку міської території, стійкості його господарського використання, територіальної (просторової), економічної і екологічної стійкості.

Органи державної влади і місцевого самоуправління зобов'язані прогнозувати розвиток території, формувати майнову політику використання земельних ресурсів та об'єктів нерухомості, з урахуванням наступних позицій:

1) використання земельних ресурсів і нерухомого майна як інструменту економічного розвитку території адміністративно-територіального утворення;

2) використання земельних ресурсів і нерухомого майна за цільовим призначенням з витяганням максимальної соціальної та / або комерційної користі;

3) підтримання майнового комплексу (земельних ресурсів, об'єктів нерухомості) в стані, придатному для їх використання;

4) ефективна реалізація невикористовуваних земельних ділянок і нерухомого майна, що не приносить соціальної та / або комерційними користі з тих чи інших причин.

## **6.2 Аналіз результатів управлінського рішення**

Успішний розвиток території муніципального утворення багато в чому визначається діяльністю законодавчих і виконавчих органів.

Систему управління земельними ресурсами будь-якого муніципального утворення розробляють в наступній послідовності:

1. Складають з урахуванням проведеного аналізу стану та перспектив розвитку соціально-економічної та політичної ситуації в країні, регіоні матеріальні, інтелектуальні та інші ресурси, якими володіє або які може реально залучити муніципальне утворення для свого розвитку.

2. Чи враховують довгострокові перспективи розвитку муніципального утворення, спільноти муніципальних утворень, а також інтереси сусідніх територій, органів державної влади.

3. Аналізують основні напрямки розвитку муніципального освіти: економічне, соціально-культурне, містобудівне, екологічне тощо.

4. Оцінюють приблизну вартість програм, очікуваний ефект і визначають конкретних розробників і виконавців.

5. Забезпечують періодичну конкретизацію в формі річних планів відповідно до змін соціально-економічної ситуації, поглядів спільноти муніципального утворення на розвиток території.

Ефективність системи управління земельними ресурсами обумовлена:

- відповідністю завдань управління законодавству;
- системою взаємодії виконавчих і законодавчих органів влади;
- укомплектованістю кадрами органів управління;
- ступенем кваліфікації фахівців (управлінців і виконавців);
- забезпеченістю картографічними матеріалами необхідного масштабу;
- наявністю даних інвентаризації земель, землеустрою, кадастру, моніторингу земель і їх охорони;
- рівнем автоматизації ведення процесу управління;
- можливістю адаптації використовуваних геоінформаційних систем до умов об'єкта управління.

Складність аналізу системи управління земельними ресурсами обумовлює необхідність застосування різних прийомів і методів дослідження.

Методом порівняння оцінюють роботу органів управління, в тому числі і земельними ресурсами, визначають причини відхилень від планових показників і виявляють резерви зростання.

Основні види порівнянь:

- звітних показників з плановими;
- звітних показників з показниками попереднього періоду;
- показників роботи за кожен день; показників з середньогалузевими даними.

Індексний метод застосовують при вивченні складних явищ, окремі елементи яких несумісні. Він дозволяє провести розкладання за чинниками відносних і абсолютних відхилень узагальнюючого показника.

Балансовий метод передбачає зіставлення взаємопов'язаних показників господарської діяльності з метою з'ясування та вимірювання їх взаємного впливу, а також підрахунку резервів підвищення ефективності виробництва.

Метод елімінування дозволяє виділити дію одного фактору на узагальнюючі показники виробничо-господарської діяльності, виключає вплив інших факторів.

Факторний аналіз – встановлення сили впливу факторів на результативний ознака з метою ранжирування факторів. При цьому виді аналізу застосовують методи кореляційного і регресійного аналізу.



Графічний метод – засіб ілюстрації організаційних, економічних та інших процесів на основі розрахованих показників. Графічне зображення цих процесів різняться за призначенням (діаграми і графіки порівняння), за способом побудови (лінійні, стовпчасті, кругові, об’ємні).

Функціонально-вартісний аналіз – метод системного дослідження, що застосовується з метою підвищення корисного ефекту (або віддачі) системи управління на одиницю сукупних витрат за життєвий цикл системи.

Економіко-математичні методи застосовують для вибору оптимальних варіантів організації та функціонування системи управління земельними ресурсами.

До основних прийомів аналізу відносять: зведення та угруповання; абсолютних і відносних величин; середніх величин; суцільних і вибіркового спостережень; деталізації та узагальнення.

Під ефектом системи управління територіями слід розуміти кінцевий результат управлінських дій, виражений в абсолютних і відносних показниках, а під ефективністю системи управління територіями – проведення певного обсягу та виду управлінських дій для підвищення якості та ступеня використання земельних та інформаційних ресурсів міста.

Ефективність системи управління земельними ресурсами міста підрозділяють на економічну, екологічну, організаційну технологічну, інформаційну та соціальну [2, 4, 6].

Екологічний ефект управління земельними ресурсами може проявлятися в залежності від періоду освоєння системи управління. Він може бути первинним, проміжним і кінцевим:

а) первинний ефект полягає в зниженні негативного впливу на навколишнє середовище і поліпшення її стану, що проявляється в зниженні обсягу забруднень і концентрації шкідливих речовин в ґрунті, воді і повітрі, збільшенні площі придатних до використання земель, скорочення рівня шуму тощо;

б) проміжний ефект – це зниження показників забруднення природного та антропогенного середовища до мінімально допустимих норм;

в) кінцевий ефект полягає в підвищенні тривалості життя населення, зниження захворюваності, ефективності суспільного виробництва і збільшенні валового національного продукту країни.

Під економічною ефективністю управління міськими територіями розуміють результативність державної та муніципальної діяльності з управління земельними ресурсами міста, яка вимірюється ставленням отриманого кількісно економічного ефекту (результату) до витрат ресурсів, при користуванні матеріальних ресурсів певної вартості.

Економічну ефективність системи управління розділяють на абсолютну (пряму), фактичну, розрахункову.

Абсолютну (пряму) ефективність визначають як реальну економічну віддачу від управлінських дій (збільшення збору земельного податку, плата за інформацію та надання послуг тощо). Абсолютна ефективність системи управління складається з прямого ефекту та частини непрямого й опосередкованого ефектів, одержуваних внаслідок прийняття економічно ефективного управлінського рішення щодо розвитку території.

Фактичну ефективність системи визначають за здійсненими одноразовим затратам і щорічним витратам для освоєння і ведення системи управління земельними ресурсами міста з коригуванням у разі отримання низької фактичної ефективності. Коригування здійснюють в ході авторського контролю, що дозволяє встановити ступінь корисності системи для розвитку території.

Розрахункова ефективність визначається кількістю і складом витрат, їх окупністю на перспективу з урахуванням нормативних показників. Фактична і розрахункова ефективності часто не збігаються внаслідок економічних, організаційних, адміністративних, правових та інших причин.

Соціальна ефективність – це створення сприятливих умов для поліпшення життєдіяльності населення, соціального розвитку суспільства, одержувані в результаті прийняття управлінського рішення.

Організаційно-технологічна ефективність системи управління земельними ресурсами відображає ефективність процесу планування, організації, управління і техніко-технологічного забезпечення управлінського процесу.

Інформаційна ефективність управління міською територією – це поліпшення інформаційного забезпечення системи органів управління інформацією для обґрунтування прийняття рішень.

Основний критерій ефективності системи управління міською територією – значне збільшення дохідної частини муніципального бюджету за рахунок операцій, пов'язаних із земельними ділянками та іншими об'єктами нерухомості, контроль за суб'єктами і об'єктами земельно-майнових відносин при розумній економії бюджетних коштів, що спрямовуються на здійснення функцій управління.

По виду розрахунку можна виділити витратний і прибутковий критерії і «витрати – доходи». Витратний критерій заснований на мінімізації витрат праці і коштів для отримання ефекту. Прибутковий критерій – максимум ефекту (кінцевих позитивних результатів). Критерій «витрати – доходи» – це максимум ефекту (кінцевих позитивних результатів) при оптимальних (або мінімальних) затратах, спрямованих на досягнення ефекту.

По виду результату виділяють наступні критерії:

– ринкові – відповідність основний і інформаційної стратегії розвитку системи управління потребам земельного ринку, ймовірність комерційного успіху, ймовірний обсяг продажів, загальна ємність земельного ринку, еластичність ціни на землю, необхідність маркетингових досліджень і реклами для формування земельного ринку і ринку послуг, оцінка перешкод для формування ринку та ін.

– фінансові – розміри інвестицій і стартові витрати; по– потенційно річний прибуток; відповідність варіанту системи управління земельною власністю критеріям ефективності капітальних вкладень; термін окупності; можливості використання податкових пільг; необхідність залучення позикового капіталу і його частки в інвестиціях; фінансовий ризик, пов'язаний з впровадженням конкретного варіанту системи управління;

– зовнішні та екологічні – правова забезпеченість, несуперечливість проекту (варіанта) з чинним законодавством; реакція громадської думки на його здійснення; зниження кількості помилок у виробничих процесах; вплив на рівень забруднення території;

– науково–технічні – перспективність використовуваних рішень; можливість застосування отриманих результатів в процесах управління; позитивний вплив на інші проекти (варіанти), що представляють державний інтерес;

– соціальні – зміна числа робочих місць; поліпшення житлових і культурно–побутових умов працівників; поліпшення умов праці; вплив на структуру виробничого персоналу; надійність і своєчасність постачання населення окремими видами інформації; поліпшення здоров'я працівників та населення; економія вільного часу. Соціальні результати в більшості випадків піддаються вартісній оцінці, і їх включають до складу загальних результатів ефективності управління територіями;

– виробничі – доступність сировини, матеріалів і додаткового обладнання; новітні технології; характеристика виробничого персоналу по кваліфікації і чисельності; витрати виробництва;

– регіональні – ресурсні можливості, ступінь соціальної нестабільності та ін.

Визначення ефективності управління територіями здійснюється в наступній послідовності:

- 1) визначення виду ефективності та ефекту;
- 2) поняття критерію ефективності;
- 3) вибір методу визначення ефективності;
- 4) визначення складу показників;

- 5) збір та обробка інформації;
- 6) визначення перспективних напрямків розрахунку ефекту;
- 7) розробка інструментарію аналізу;
- 8) визначення факторів, що впливають на управління земельними ресурсами;
- 9) розрахунок величини ефекту і аналіз отриманих результатів;
- 10) уточнення системи показників і / або методу досліджень;
- 11) розрахунок і аналіз вторинних результатів;
- 12) прийняття управлінського рішення.

### **Питання до самоконтролю**

1. Які об'єкти є стаціонарними джерелами забруднення атмосферного повітря міст?
2. Перерахуйте заходи щодо поліпшення екологічних умов міст.
3. Назвіть основні етапи прийняття рішення по управлінню земельними ресурсами міста.
4. Перелічить організаційно-розпорядчі методи управління муніципальною власністю.
5. У яких сферах проявляється ефективність системи управління земельними ресурсами?
6. Перелічить особливості управління земельними ресурсами в закордонних країнах.

## Тема 7 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 7.1 Поняття державного управління

*Державне управління* – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну чинність. Визначальним фактором забезпечення раціональності, тобто доцільності, обґрунтованості й ефективності державного управління виступає соціальність – наповненість державного управління суспільними запитами й очікуваннями, реальним буттям людей.

*Властивості державного управління:*

У державному управлінні його керуючі впливи спираються на державну владу, підкріплюються й забезпечуються нею, поширюється на все суспільство, на кожну сферу діяльності суспільства, навіть за його межі, на інші суспільства людей у рамках проведеної державою міжнародної політики. Здійснюється це об'єктивно, системно, організовано.

*Суб'єктом ДУ* виступає держава, як політико-правова організація суспільства, сукупність всіх громадян та інших жителів країни.

*Правове регулювання державного управління* – це діяльність держави з організації державних органів і встановлення правил їхнього функціонування (діяльності). Його призначенням є впорядкування мети, функцій, організаційних структур і управлінської діяльності державних органів.

*Предмет* правового регулювання:

1. Відносини між державою та суспільством, завдяки яким формується державно-управлінський вплив.

2. Відносини усередині держави, між її органами з приводу розподілу предметів їхнього ведення й державної влади, необхідної для управління ними (повноважень), тобто правовий статус державних органів взагалі й у сфері управління зокрема.

3. Вольові відносини між людьми, залученими в державно-управлінські процеси – або через професійне несення державної служби, або що звертаються в державні органи для вирішення своїх проблем.

*Метод* правового регулювання – сукупність юридичних прийомів, засобів впливу соціальних систем управління, що входять у держапарат, на соціально-правову сферу в цілому та на її складові елементи.

*Способи правового регулювання:*

- позитивний обов'язок покладання на особи прямого обов'язку робити певні позитивні дії;
- заборона – покладання на особи обов'язку втримуватися від здійснення дій певного роду;
- дозвіл – надання особам права на свої власні активні дії.

*Форми* правового регулювання повинні бути погоджені як за своїм характером, так і за утримуванням; повинні створювати в сукупності систему правового регулювання державного управління:

- конституція держави – нормативний правовий акт вищої юридичної чинності.
- закони, що визначають як статусні положення, так і юридичний порядок ведення тих чи інших справ.
- укази й розпорядження Президента.

*Підзаконні правові нормативні акти* – нормативно юридичні акти компетентних органів:

- а) постанова Уряду;
- б) відомчі (міністерство, комітет, служба тощо);
- в) місцеві, в тому числі й органів місцевого самоврядування (статути міст і районів, устами місцевого самоврядування);
- г) локальні (внутрішньо-організаційні) – видаються державними органами й органами місцевого самоврядування з метою упорядкування своєї внутрішньої управлінської життєдіяльності (регламенти, положення, посадові інструкції).

*Структура правового регулювання* повинна бути такою, щоб кожному з елементів державного управління була надана та правова форма, яка відповідає його сутності й призначенню та забезпечує його ефективну реалізацію:

- а) законодавче регулювання;
- б) нормативне визначення ряду елементів державного управління за допомогою органів районного й міського державного управління і місцевого самоврядування;
- в) внутрішнє підсистемне нормативне регулювання управлінських процесів, здійснюване органами виконавчої влади загальної й спеціальної компетенції;
- г) самоуправлінське регулювання в рамках невеликих територій, де можна безпосередньо виразити волю населення;
- д) правоохоронне регулювання управлінських процесів, що йде по лінії контрольних і правоохоронних органів, покликане гарантувати й захищати права й волю людей, установлені принципи й інститути в державному управлінні.

Основу організаційної структури державного управління становлять органи виконавчої влади.

## **7.2 Організаційна структура державного управління**

### *Побудова організаційної структури державного управління*

Лінійна основа – створює структуру, при якій переважає вертикальна, одностороння підпорядкованість органів, які утворюють строгу ієрархічну піраміду. Характеризується: єдиноначальністю, тобто влада, зосереджена в одних руках, команди передаються строго від однієї особи іншій.

Переваги: лінійний тип жорстко формалізований, надає структурі стабільність, надійність, послідовність. Недоліки: слабо виражені зворотні зв'язки.

Функціональна основа – формування державних органів, спеціально пристосованих до ведення конкретних функцій управління. Проблема – у міжфункціональній координації.

Лінійно-функціональна основа – з'єднання лінійного й функціонального.

Програмно-цільова основа – в основу організаційної структури ставиться яка-небудь мета або комплексна програма.

Матрична основа – сполучає лінійне й програмно-цільове управління. Пов'язане з територіальним управлінням.

## **7.3 Соціальна ефективність державного управління**

Визначити результат управління й оцінити принесений їм ефект складно. Потрібні певні критерії, на підставі яких можна змінити об'єктивність управління.

Критерії ефективності являють собою ознаки, грані, сторони, прояви управління, за допомогою аналізу яких можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам і інтересам суспільства.

Найбільш узагальнюючий і визначальний клас становлять критерії загальної соціальної ефективності державного управління. На їхній основі визначається зв'язаність суспільства й державного управління й підготовленість державного управління до забезпечення динамічного й гармонічного розвитку суспільства.

*Види критеріїв загальної соціальної ефективності:*

– рівень продуктивності праці, що співвідноситься зі світовими параметрами в його відповідних видах;

– темпи й масштаби приросту національного багатства, обчислювані за методикою ООН;

– рівень національного добробуту життя людей в розрахунку на душу населення й з розбивкою доходів різних категорій, а також у порівнянні зі стандартами розвинених країн;

– упорядкованість, безпека й надійність суспільних відносин, їхнє відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Для аналізу й оцінки стану організації функціонування самої держави, як суб'єкта управління суспільними процесами використовують критерії спеціальної соціальної ефективності:

– доцільність організації й функціонування управлінської державної системи;

– витрати часу на рішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій;

– стиль функціонування державної системи, її підсистем;

– складність організації об'єктів державного управління;

– загальні – економічні, соціальні, технічні, кадрові та ін. витрати на утримання й функціонування управлінської державної системи.

*Критерії соціальної ефективності* кожного управлінського органу (держорган, орган місцевого самоуправління):

– ступінь відповідності напрямків, виконання й результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які визначені в правовому статусі органу (кожний повинен займатися своєю справою);

– законність рішень і дій держорганів і органів місцевого самоврядування;

– реальність управлінських впливів;

– відповідність утримування управлінських актів запитам і потребам людей;

– характер і обсяг взаємозв'язків органів державного управління й посадових осіб із громадянами (рівень демократизації управлінської діяльності);

– рівень забезпечення в рішеннях і діях управлінського органу й посадової особи державного престижу;

– правдивість і доцільність управлінської інформації;

– моральний стан органу управління і його вплив на суспільство.

### **Джерела й фактори раціональності державного управління**

Процесу управління необхідні: адекватні організаційні форми, пов'язані з конкретними видами діяльності, чітко визначені цілі, що відповідають інтересам людей і активізують їхню діяльність, норми, нормативи, що правильно регулюють зовнішні (для суспільства, для інших процесів) параметри діяльності й дають



простір для ініціативи й самодіяльності, ресурсне й науково-технічне забезпечення, стимули, що задовольняють певні інтереси або створюють для цього основу й міру відповідальності, демократичні процедури контролю й оцінки результатів діяльності.

### **Місцеве самоврядування як підсистема державного управління**

Місцеве самоврядування належить до ряду управлінських явищ, покликаних направляти, організовувати й регулювати суспільну життєдіяльність. Місцеве самоврядування є засобом реалізації ініціативи й практичного здійснення самодіяльності, втілення творчої енергії й відповідальності населення за місцем проживання, це – одна з форм реалізації прав і волі людини й громадянина.

В організаційній структурі державного управління місцеве самоврядування виступає у вигляді особливої підсистеми зі своїми об'єктами управління, компетенцією, процедурами й формами організації, матеріально-фінансовим забезпеченням, технологією діяльності персоналу та іншими елементами, але тільки ця підсистема «знизу» пов'язана з населенням – носієм і джерелом влади, а «зверху» – з органами державної влади.

### **Управлінська культура: поняття, структура, способи формування**

*Управлінська культура* – це не тільки явище свідомості, але й нормативна установка й практична діяльність.

*Складові* управлінської культури: управлінські знання, розуміння, уміння; практичне управлінське поведіння, відношення до управлінських інститутів.

*Структура:*

1. Управлінська компетентність – синтез знань (теоретичної підготовки) і практичного досвіду в області управління взагалі й державного управління особливо.

2. Інформування про всі проблеми, явища, процеси, перетворення, що відбуваються в сфері управління, особливо державного.

Управлінська культура, тобто рівень компетентності й інформованості, припускає також розвиток зацікавленості громадян в участі в діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування або в безпосередньому веденні управлінських справ.

Особливостями методів державно управління є те, що вони:

- реалізуються в процесі державного управління;
- виражають керівний (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління, є змістом цього впливу та завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);

- відображають та містять волю держави, виражають повноваження владного характеру органів виконавчої влади;
- використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації їх компетенції;
- мають свою форму та зовнішнє вираження [15].

Існує кілька підходів до класифікації методів управління, у числі яких можна виділити класифікацію за змістом впливу: економічні, організаційні, соціально-психологічні.

Економічні методи засновані на соціально-економічних законах і закономірностях розвитку об'єктивного світу, природи, суспільства та мислення. Економічні методи управління – це система економічних стимулів і важелів, що впливають на виробництво, що організують діяльність підприємства та його працівників у потрібному для суспільства напрямку.

Центральне місце в системі методів управління займають організаційно-розпорядчі методи. Вони включають прийоми та способи впливу суб'єкта управління на об'єкт, засновані на силі та авторитеті влади, указів, законів, постанов, наказів, розпоряджень, інструкцій тощо. Вони встановлюють обов'язки, права, відповідальність кожного керівника та підлеглого (виконавця), ланки та рівня управління, а також покликані забезпечувати персональну відповідальність працівників апарата управління за виконання волі вищих органів.

Соціально-психологічні методи побудовані на формуванні і розвитку суспільної думки щодо таких суспільно та індивідуально значимих моральних цінностей, як добро і зло, суть життя, моральні основи суспільства та відносин до особистості. Вони є сукупністю специфічних способів впливу на особисті відносини й зв'язки, що виникають у трудовому колективі, а також на соціальні процеси, що протікають у суспільстві. Виділення даних методів управління є досить умовним, тому що їхнє різноманіття охопити практично неможливо.

*Інструменти.* Кожний метод управління передбачає наявність певного набору інструментів, які дозволяють його реалізовувати. Норми поділяються на формальні та неформальні. Перші – це закони, постанови, розпорядження та інші нормативні акти, які, в основному, видаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони визнають порядок та сутність функціонування механізму державного управління, а також його обмеження. Неформальні норми – це «неписані закони», які закріплюються в правилах міжособистісної взаємодії і в моралі. Вони є продуктом особистісних відносин між обмеженою кількістю людей, зв'язаних відносинами довіри, кровного споріднення, спільністю інтересів або знайомством. Цінності та моральні норми, як частина неформальних норм, є

одним з основних способів нормативної регуляції дій людини в суспільстві та суттєво впливають на функціонування механізмів державного управління [16].

*Ресурси.* Важливою складовою механізму державного управління є фінансові та матеріальні ресурси. Що стосується людських (інтелектуальних) ресурсів, то вони розглядаються як елемент складової «суб'єкти управління». Для розробки концептуальних засад бачення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток спочатку визначимося з його місцем в системі існуючих класифікацій механізмів державного управління. Є декілька класифікацій механізмів державного управління, одна з них за функціональним призначенням:

- економічні (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційні (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);
- організаційні (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- політичні (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- правові (нормативно-правове забезпечення: закони та постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо) (рис. 7.1).



Рисунок 7.1– Класифікація механізмів державного управління за функціональним призначенням та за суб'єктом управління [38]

#### **7.4 Концепція сучасного публічного менеджменту як організаційний механізм державного управління розвитком регіонів**

Для застосування концепції сучасного публічного менеджменту, яка має бути прийнята в країнах, що розвиваються, необхідно переглянути поточний стан сучасного публічного менеджменту в розвиненому світі. Уроки з досвіду інших країн щодо введення ідеї сучасного публічного менеджменту можна розглядати як приклад для України. Як вказав Річард Роуз (1993), – навчання в області політики не є новим явищем, прикладом цьому може бути Японія, Норвегія в різні етапи розвитку. Розглянемо три аспекти концепції сучасного публічного менеджменту в регіональному управлінні:

- ідеї та принципи регіональної політики, що лежать в його основі;
- новий публічний менеджмент як набір практик або досвід;
- питання підзвітності в реформі сучасного публічного менеджменту.

#### **Сучасний публічний менеджмент як комплекс ідей**

В даний час, сучасний публічний менеджмент є домінуючою парадигмою в дисципліні «державне управління», яка стала гаслом в більшості країн світу [13].

Це викликає в уяві образ схеми управління з мінімальним урядом, де бюрократи-зацією, децентралізацією, ринкової орієнтацією у державній службі, контрактами, приватизацією, управлінням продуктивністю. Ці особливості контрастують з традиційної моделлю управління, яка втілює домінуючу роль держави в забезпеченні послуги, ієрархічну структуру організації, централізацію та ін. Новий публічний менеджмент заснований на раціональному суспільному виборі та містить елементи загального управління якістю, прагне запропонувати більш ефективний механізм для надання товарів і послуг та підвищення рівню урядової продуктивності [22].

Протягом останніх трьох десятиліть, було запропоновано різні визначення сучасного публічного менеджменту. На початку 1980-х – як міждисциплінарне вивчення загальних аспектів адміністрації, суміш функції управління: планування, організації та управління з управлінням людськими, фінансовими, фізичними, інформаційними та політичними ресурсами [23].

Пізніше, в середині 1990-х – як нормативна концептуалізація державного управління, що складається з декілька взаємопов'язаних компонентів: забезпечення високої якості послуг, які надаються громадянам, підвищення самостійності державних менеджерів; виділення організації та фізичних осіб на підставі того, що вони відповідають жорстким цільовим показникам; надання людських і технологічних ресурсів, вимог якісної праці менеджерів та її стимулювання, підтримки відкритого ставлення про суспільні цілі, що повинні здійснюватися не в державному, а у приватному секторі.

Незважаючи на розбіжні, суперечливі погляди, думки, визначення про сенс і наслідки цієї доктрини, немає сумнівів, що вона стала надзвичайно впливовою в суспільній теорії управління та практики з 1980 року. Сучасний публічний менеджмент в багато чому відрізняється від традиційної публічної адміністрації, яка, незважаючи на свою величезну привабливість у всьому світі, не в змозі прийняти до уваги деякі життєво важливі екологічні проблеми. Відповідно, ідеї сучасного публічного менеджменту з'явилися у відповідь до ряду екологічних проблем, з якими уряди в усьому світі зіткнулися в останні тридцять років. По-перше, визначена необхідність скорочення великих і високовартісних програм державного сектора та/або підвищення їх ефективності. По-друге, встановлено, що протягом багатьох років не було проведено масивні технологічні інновації, зокрема, у розвиток інформаційних технологій. По-третє, з ростом конкуренції порядком денним стала глобалізація економіки. По-четверте, стало неминучим лібералізація сектора економіки. В результаті безгосподарності, корупції, неефективності вико-

ристання ресурсу управління, бюрократичної безвідповідальності важким тягарем стали національні скарбниці. Ще більш важливим є підвищення ефективності в управлінні ресурсами, очікування, як економічного спаду так і росту конкуренції. По-п'яте, в конкурентному світі, населення вимагає якісних товарів і послуг. В даний час суспільство прагне порівняти послуги всіх організацій [22].

Концепція сучасного публічного менеджменту має кілька напрямлень, серед яких «менеджеризм», «новий публічний менеджмент», «публічне управління», яка є ключовим зрушенням від звичайного державного управління, але воно виявляється по-різному. Для всебічного аналізу характеристик концепції сучасного публічного менеджменту і традиційної публічного управління в табл. 7.1 були порівняні їх параметри.

Таблиця 7.1–Порівняння параметрів концепції сучасного публічного менеджменту та традиційного публічного управління

<b>Елементи</b>	<b>Традиційне публічне управління</b>	<b>Концепція сучасного публічного менеджменту</b>
Урядова організація	Послуги, що надаються, спираються на рівномірне базування, працює як єдиний агрегований блок	Розпад традиційної організаційної структури на квазіавтономні одиниці
Контроль громадської організації	Управління з штаб-квартири через ієрархію з безперервним наглядом і системою стримувань і противаг	Ручне професійне управління з чіткою заявою цілей та виміром продуктивності
Контроль вихідних заходів	Контроль на входах і процедурах управління	Контроль результатів на виходах управління, а ніж його процедур
Методи управління	Стандартні установлені процедури протягом управлінських дій	Використання стиля управління приватного сектора
Дисципліна у використанні ресурсів	Через процеси та політичні права	Перевірка ресурсів, вимоги робити більше з меншими витратами

Концепція сучасного публічного менеджменту заснована на припущенні, що організації громадського сектора повинні вчитися у приватного сектора і приватних компаній. Приватний сектор є більш ефективним, а наслідуючи його досвід – публічне управління може стати більш ефективним у своєму розподілу і використанні ресурсів. Це вважається можливим остільки, оскільки різниця між приватними та публічними сферами не розглядається як перешкода.

Двома ключовими поняттями концепції сучасного публічного менеджменту є ринок і публічне управління. Ринок означає конкуренцію. Конкуренція змушує приватні компанії постійно шукати найкращі продукти та послуги, тому що якщо вони не поліпшують їх, то не виживуть, оскільки інші компанії будуть брати це на себе. Громадський сектор не піддається конкуренції. За доктриною сучасного публічного менеджменту організації державного сектора перебувають у ситуації монополії і, отже, не мають можливості для постійного поліпшення. Оскільки немає конкурентного тиску на економічну ефективність і підвищення продуктивності, розподіл ресурсів в публічній адміністрації буде неоптимальним. Щоб виправити цю ситуацію, новий публічний менеджмент пропонує цілий ряд способів з викриття організацій державного сектора, які будуть більш конкурентоспроможними. Інші ключові концепції управління відносяться до окремих і відмінних видів діяльності, яка об'єднує плани, людей та технології для досягнення бажаних результатів [30].

Передбачається, що управління є професійним способом боротьби з проблемами організації та оптимального розподілу ресурсів. Управління засноване на наукових знаннях про те, як мати справу з такими проблемами за найбільш раціональним та ефективним шляхом. Управління відрізняється від політики тим, що є сфера конфліктів і заворушень, а політики не є професіоналами в адміністрації, оскільки вони роблять не знаючі дуже багато про те, як управляти організаціями. За ідеологією сучасного публічного менеджменту, державне управління потребує більш професійного управління. Політики повинні виконувати законну роль в якості відповідального за загальні цілі організацій державного сектора, але реалізацію цілей слід здійснювати виключно більш професійним менеджерам. У науковій роботі Кристофер Худ «Державне управління на всі часи» представив список основних доктрин концепції сучасного публічного менеджменту [41]:

1. Практичні дії – з професійного управління громадськими організаціями, тобто менеджерам надається повна автономія для управління їх організаціями. Очікується, що це внесок у досить підзвітні адміністрації.

2. Чіткі стандарти і заходи продуктивності, тобто чітко визначені мета та цільові показники, які пізніше визначаються як показники ефективності. Очікується, що це також, підвищить ефективність і забезпечить підзвітність.

3. Більший акцент на вихідних параметрах управління, тобто ресурси направлені в регіони відповідно до вимірної продуктивності, у зв'язку з необхідністю підкреслити результати, а не процедури.

4. Перехід на розукрупнення одиниць в державному секторі, тобто, розбиваючи великі акціоновані одиниці навколо об'єктів, що фінансуються окремо, мають відносини один з одним, розташовані на близькій відстані.

5. Зрушення до більшої конкуренції в державному секторі, тобто перехід до довгострокових контрактів і процедури відкритих торгів, оскільки суперництво завжди є ключем до зниження витрат і підвищення якісного рівня.

6. Ставиться наголос на стилях приватного сектора у практиці управління, тобто військовий стиль бюрократії відкидається. Повинно бути більше гнучкості при наймі працівників, системі їх нагородження.

7. Ставиться наголос на дисципліні та ощадливості використання ресурсів в державному секторі, що означає скорочення прямих витрат, підвищення дисципліни праці, опираючись на профспілкові вимоги та обмеження відповідності вартості робіт.

Д. Осборн та Т. Геблер у науковій праці «Оновлений уряд: як підприємницький дух перетворення у державному секторі», проаналізував основні принципи, що лежать в теорії сучасного публічного менеджменту. Вони висунули такі принципи удосконалення уряду [40]:

- а) каталітичний уряд: регулювання замість проходження «за течією»;
- б) уряд комунальної власності: уповноваження замість обслуговування - розширення прав і можливостей;
- в) конкурентоздатний уряд: впровадження змагання в службу постачання;
- г) місія управляючого уряду: перетворення управління керованих організацій;
- д) орієнтований на результати уряд: вкладаючи фінансування в результати, а не входи;
- е) керований клієнтом уряд: відповідає потребам клієнта, не бюрократії;
- ж) заповзятливий уряд: заробляння замість витрачення;
- з) попередній уряд: запобігання (профілактика) виникнення проблем замість лікування;
- і) децентралізація уряду, від ієрархії до участі та взаємодії.



Можна виділити певні однозначні характеристики сучасного публічного менеджменту (табл. 7.2) поряд з кількома іншими характеристиками (табл. 7.3). Із всіх визначень, наведених вище випливає, що новий публічний менеджмент значною мірою спирається на теорію ринку і на ділову культуру громадських організацій.

Таблиця 7.2 – Однозначні характеристики концепції сучасного публічного менеджменту

<b>Скорочення бюджету</b>	<b>Поручителі</b>	<b>Децентралізація</b>	<b>Приватизація</b>
Укладення контракту	Призначені для користувача навантаження	Конкуренція	Покращення бухгалтерського обліку
Свобода для справляння (гнучкість)	Виконання вимірів	Змінений стиль управління	Відповідальність за виконання
Виконання ревізії/аудит	Стратегічне планування/ управління	Вдосконалене управління фінансами	Персональне управління (стимул реакції)
Відділення постачання і виробництва	Поняття клієнта (універсальні магазини, управління справами)	Відділення політики і адміністрації	Більше використання інформаційної технології

Таблиця 7.3 – Інші характеристики сучасного публічного менеджменту

<b>Законний бюджет, обмеження витрат</b>	<b>Вдосконалені правила</b>	<b>Раціоналізація юрисдикції</b>
Політичний аналіз і оцінка	Раціоналізація або упорядкування адміністративної структури	Демократизація і участь громадян і громадських організацій.

Основні принципи сучасного публічного менеджменту:

- 1) скорочення – зменшення розміру та обсягу повноважень уряду;
- 2) менеджеризм – управління за допомогою бізнес-протоколів в уряді;

3) децентралізація – переміщення прийняття рішень ближче до одержувачів послуг;

4) дебіюрократизація – реструктуризація уряду, яка ставить наголос на результати, а не процеси;

5) приватизація – направляючий розподіл урядових товарів і послуг на зовнішні фірми.

Всі ці принципи діють, покладаючись на теорії приватного сектора та на бізнес-філософію, але спрямовані на зведення до мінімуму розміру та масштабів уряду. Має місце інтеграція ідей, що укоренились в політичній економії, які зараз можуть бути застосовані до установ громадського сектора. Інтегральне визначення полягає в тому, що новий публічний менеджмент являє підхід в публічній адміністрації, яка використовує знання та досвід, набуті в управлінні бізнесом та інших дисциплінах для підвищення ефективності.

Доведено, що доктрина сучасного публічного менеджменту в зарубіжних країнах була запропонована як адекватна відповідь, спрямована на те, щоб зробити адміністрації державного сектору більш ефективними, дієвими. Низку заходів, таких як нечисленний уряд, професійне управління, орієнтація на вихід, заснована на характеристиках відповідальності система, цільові показники діяльності, стратегічне планування, якість управління, укладання контрактів, приватизація, вихід бюджетування, облік за методом нарахування, трудовий договір та ін. були запропоновані для підвищення ефективності державного сектора.

### **Питання до самоконтролю**

1. Що розуміють під терміном «управління»?
2. Визначить зміст й особливості державного управління.
3. Що розуміють під органом державного управління (виконавчої влади)?
4. Які органи державного управління (органи виконавчої влади) виділяють залежно від території діяльності?
5. Які органи державного управління відносять до регіональних органів?
6. Назвіть центральний орган державного управління. Назвіть місцеві органи державного управління (виконавчої влади), й межі їх діяльності.

## Тема 8 УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

### 8.1 Містобудівна діяльність

Діяльність з просторового планування розвитку територій в українському законодавстві має декілька визначень. В Законі України «Про основи містобудування» наведено визначення: Містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури». Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» подає ще одне визначення: «Планування і забудова територій – діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає:

- 1) прогнозування розвитку територій;
- 2) забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій;
- 3) обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням;
- 4) взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій;
- 5) визначення та раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів;
- 6) встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності;
- 7) розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів;
- 8) реконструкцію існуючої забудови та територій;
- 9) збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень;
- 10) створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури;
- 11) проведення моніторингу забудови;
- 12) ведення містобудівного кадастру;

13) здійснення контролю у сфері містобудування».

Планування територій здійснюється відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Рішення з питань планування та забудови територій приймаються сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, районними, обласними радами, Київською міською державною адміністрацією в межах визначених законом повноважень з урахуванням вимог містобудівної документації.

Фінансування робіт з планування території областей, районів, населених пунктів, районів у містах, кварталів, проведення містобудівного моніторингу, створення та ведення містобудівного кадастру відповідних територій здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів або інших джерел, не заборонених законом.

Планування та забудова земельних ділянок здійснюється їх власниками чи користувачами в установленому законодавством порядку. Фінансування робіт з розроблення необхідної проектної документації, планування та забудови окремих земельних ділянок, на яких їх власники або користувачі мають намір здійснити нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт об'єктів будівництва, та внесення відповідної інформації до містобудівного кадастру здійснюється за рахунок коштів таких осіб або інших джерел, не заборонених законом. В цьому контексті важливо звернути увагу на вимоги ст.17 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», яка називається «Заборона на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування» і визначає, що «Органам державної влади, органам місцевого самоврядування забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуги та майно, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України.

## **8.2 Поняття, зміст і суб'єкти управління в галузі використання та охорони земель**

Управління у сфері використання та охорони земель слід розглядати як організаційно-правову діяльність уповноважених органів з забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України.

Суб'єктом управління у галузі використання та охорони земель є система уповноважених органів, які відповідно до земельного законодавства проводять організаційно-правову діяльність щодо забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони.

*Функції управління* – це види (напрями) діяльності, яку виконують уповноважені органи щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання та охорони земель.

У юридичній літературі на різних етапах розвитку та становлення земельного законодавства по-різному визначали та формулювали відповідні функції управління у вказаній галузі. Зокрема, в підручнику «Земельне право» до основних функцій державного управління земельним фондом були віднесені: визначення цільового призначення земель та переведення їх з однієї категорії до іншої; надання та вилучення земель; земельний облік; землеустрій; державний контроль за використанням земель; земельні спори .

### **8.3 Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності**

Шляхи та способи розв’язання проблем у сферах земельних відносин, просторового планування та будівництва:

- забезпечити взаємну інтеграцію документації з просторового планування та землевпорядної документації шляхом законодавчого забезпечення їх послідовного розроблення;

- уніфікувати в одному нормативно-правовому акті класифікації видів функціонального призначення територій, видів цільового призначення земельних ділянок, а також будівель та споруд;

- максимально спростити процедуру придбання власниками об’єктів нерухомості земельних ділянок державної та комунальної власності, на яких вони розташовані, за ринковою вартістю, у тому числі з можливістю розстрочення платежів;

- здійснювати формування земельних ділянок, а також встановлювати (змінювати) цільове призначення земельних ділянок у межах населених пунктів та для інших містобудівних потреб на місцевому рівні (розміщення будинків, будівель, споруд будь-якого призначення, їх комплексів, лінійних об’єктів інженерно-транспортної інфраструктури) із безумовним додержанням вимог документації з просторового планування (містобудівної документації);

- забезпечити публічність документації із землеустрою та оцінки земель, включно із дозвільними документами, що супроводжують її розроблення;

- визначити, що підготовка та реалізація проектних рішень у документації з просторового планування та землевпорядній документації має здійснюватися на основі попередньої економічної оцінки їх впливу на вартість нерухомого майна, у тому числі земельних ділянок;

- удосконалити норми законодавства щодо здійснення викупу земельних ділянок та іншого нерухомого майна, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності;

- розробити механізми відшкодування власникам земельних ділянок та іншого нерухомого майна шкоди, заподіяної внаслідок встановлення обмежень у використанні земель; при зміні цільового призначення земельних ділянок для містобудівних потреб, що зумовлює підвищення їх ринкової вартості, забезпечити сплату їх власниками (користувачами) до відповідного місцевого бюджету частини різниці у ринковій вартості земельної ділянки до та після зміни призначення [18].

У процесі розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації):

- визначити Генеральну схему планування території України основою для стратегічного планування Кабінету Міністрів України формування державних вимог до розвитку регіонів і громад, прийняття рішень щодо розміщення значних інвестиційних проєктів у регіонах, визначення пріоритетів просторового розвитку окремих галузей господарського комплексу та систем розселення;

- здійснити перехід до геоінформаційного моделювання та прогнозування розвитку територій на основі принципів та моделей просторового аналізу;

- запровадити механізми державної фінансової підтримки розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації) на місцевому рівні;

- забезпечити практичну реалізацію принципу ієрархічності документації з просторового планування (містобудівної документації) (документація нижчого рівня має враховувати вимоги документації вищого рівня);

- впровадити на місцевому рівні місцеві правила регулювання забудови як нормативноправові акти органів місцевого самоврядування;

- встановити, що детальні плани територій та місцеві правила регулювання забудови є документами, що встановлюють шляхи реалізації положень генеральних планів населених пунктів у частині визначення містобудівних умов та обмежень забудови земельних ділянок;

- запровадити обов'язкове врахування вимог та заходів, передбачених документацією з просторового планування (містобудівною документацією), при розробленні та реалізації програм соціально-економічного розвитку;

– передбачити чіткі етапи реалізації проектних рішень документації з просторового планування (містобудівної документації), їхню комплексність, черговість та заборону реалізації наступних етапів до виконання попередніх (зокрема, будівництво соціальних об'єктів та об'єктів інженерної, транспортної інфраструктури має бути узгоджене з будівництвом багатоквартирної та багатоповерхової забудови);

– встановити обов'язковість здійснення експертизи всіх видів документації з просторового планування (містобудівної документації);

– виключити документацію з просторового планування (містобудівну документацію) з об'єктів авторського права;

– визначити на законодавчому рівні порядок притягнення до відповідальності та види відповідальності посадових осіб органів публічної влади за прийняття неправомірних рішень, що порушують містобудівне законодавство, а також за порушення документації з просторового планування (містобудівної документації); передбачити механізми усунення негативних наслідків та порушень, спричинених такими неправомірними рішеннями та порушенням документації з просторового планування (містобудівної документації).

У залученні громадськості до прийнятті рішень у сфері містобудівної діяльності:

– забезпечити участь громадськості у визначенні цілей та завдань діяльності, пов'язаної з інтегрованим розвитком територій і використанням земель;

– на рівні закону закріпити інститут громадського контролю та передбачити ефективні механізми громадського контролю при прийнятті рішень у сфері містобудівної діяльності;

– на виконання статті 3 Конституції України забезпечити дотримання принципу людиноцентричності у сфері містобудівної діяльності, тобто пріоритетності прав людини і громадянина, превалювання інтересів життя, здоров'я і безпеки людини над іншими інтересами, у тому числі над інтересом отримання прибутку;

– забезпечити залучення громадськості до вирішення питань на стадіях формування ідеї та бачення проекту рішення, визначення пріоритетів, цілей та напрямів територіального розвитку;

– встановити обов'язковість врахування результатів розгляду документації з просторового планування (містобудівної документації) архітектурно-містобудівними радами з обов'язковим оприлюдненням звіту про врахування результатів розгляду;

– забезпечити доступ громадськості до матеріалів проектів рішень у сфері містобудування та всіх змін до них, запровадити завчасне оприлюднення проектів рішень та порядків денних засідань органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– установити обов'язок оприлюднення документації з просторового планування (містобудівної документації) в повному обсязі разом із рішенням про її затвердження (як невід'ємний додаток);

– удосконалити порядок формування громадських рад та дорадчих органів, передбачивши, що не менше половини їхніх членів мають обиратися із числа фахівців у відповідній сфері, які не є працівниками органу влади, шляхом рейтингового інтернет-голосування, а обрання керівника – більшістю їхніх членів;

– надати скаржнику (заявнику) можливість бути присутнім під час проведення перевірки, ініційованої за його заявою (скаргою);

– запровадити електронні громадські слухання як додаткову форму громадської участі;

– закріпити на рівні закону дієвий, позбавлений корупційних ризиків, механізм функціонування інституту громадських інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю;

– установити відповідальність органів та посадових осіб суб'єктів владних повноважень за недотримання процедур участі громадськості у процесах прийняття рішень, а також порядок скасування рішень з підстави недотримання зазначених процедур, навіть у разі відсутності інших порушень при прийнятті рішення;

– законодавчо закріпити право представників територіальної громади на судовий захист своїх прав, порушених у результаті планування територій та нового будівництва.

У сфері збереження довкілля та формування екологічно безпечного середовища:

– забезпечити створення цілісної системи моніторингу стану довкілля в Україні;

– розробити та затвердити порядок здійснення стратегічної екологічної оцінки при розробленні документації з просторового планування (містобудівної документації);

– враховувати вимоги законодавства про охорону довкілля у документації з просторового планування (містобудівній документації) та проектній документації на будівництво як невід'ємну складову такої документації;



- розробити методологічні основи інтеграції нормативних документів, що передбачають формування екологічної мережі, у практику просторового планування з метою забезпечення екологічної стійкості та формування екологічного каркасу території держави та окремих регіонів;
- переглянути з точки зору збереження довкілля та енергоефективності державні норми та стандарти з метою виключення застарілих нормативів та введення нових нормативів для сучасних об'єктів;
- забезпечити реалізацію принципу «забруднювач платить», стимулювати використання ресурсоефективних технологій виробництва, альтернативних систем енергопостачання, екологічного громадського транспорту, ревіталізації русел річок та узбережжя водойм у межах населених пунктів, збільшення площі «зелених зон» [18].

#### **8.4 Система повноважень органів управління в галузі використання та охорони земель**

Органи управління в галузі використання та охорони земель мають розгалужену систему, яка діє в межах повноважень, визначених земельним та іншими галузями законодавства України. Зазначена система функціонує як єдиний взаємозв'язаний механізм.

Традиційно систему органів управління у галузі використання та охорони земель поділяють на два види: органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Особливістю управління в галузі використання та охорони земель органами загальної компетенції є те, що вони здійснюють зазначену діяльність разом з вирішенням інших завдань, віднесених до їх компетенції: розвиток економіки, соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура), національна безпека та оборона тощо. На відміну від цього, для органів спеціальної компетенції управління у галузі використання та охорони земель є головним або одним з головних напрямів їх діяльності.

Відповідно до ст. 75 Конституції України основними повноваженнями Верховної Ради України у галузі управління використанням та охороною земель є: прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин; визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель; затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; встановлення і зміна меж районів і міст; погодження питань, пов'язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин згідно з Конституцією України.

Повноваження Кабінету Міністрів України у галузі земельних відносин визначені ЗК України (ст. 13 та ін.). Зокрема, відповідно до п. 2 ст. 84 ЗК України він здійснює повноваження власника щодо земель державної власності згідно з законом у межах і порядку, визначених Кодексом; за погодженням з Верховною Радою України має повноваження на продаж земельних ділянок, що перебувають у власності держави, іноземним державам та іноземним юридичним особам (п. 1 ст. 129 ЗК); уповноважений надавати в постійне користування земельні ділянки із земель державної власності юридичним особам у випадках, визначених статтями 149 та 150 ЗК України (п. 7 ст. 122); має право приймати рішення щодо вилучення земельних ділянок державної власності, які перебувають у постійному користуванні, для суспільних та інших потреб (п. 2 та 9 ст. 149); визначає порядок встановлення та зміни цільового призначення земель (ч. 3 ст. 20 ЗК); дає дозвіл на проведення розвідувальних робіт на землях заповідників, національних природних парків, дендрологічних та ботанічних садів, археологічних пам'яток (п. 3 ст. 97 ЗК); затверджує методику грошової та експертної оцінки землі (п. 8 ст. 128 ЗК); здійснює інші повноваження.

Органи місцевого самоврядування виконують управлінські функції у сфері земельних відносин відповідно до статей 8–12 ЗК України. До їх повноважень належать: розпорядження землями територіальних громад; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади; встановлення та зміна меж відповідних адміністративно-територіальних одиниць; організація землеустрою; забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель та ін.

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені в ст. 17 ЗК України та Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. (з відповідними змінами). Вони, зокрема, здійснюють: розпорядження землями державної власності у межах, визначених ЗК України; беруть участь у розробці та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних програм з питань використання та охорони земель; координують здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; підготовку висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; викуп земельних ділянок; викуп земельних ділянок для суспільних потреб у межах, визначених ЗК України; підготовку висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст та ін.

Як зазначається у Положенні про Державний комітет України із земельних ресурсів, затвердженому Указом Президента України від 14 серпня 2000 р., цей

Комітет є центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів. У встановленому порядку він вносить пропозиції щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру і забезпечує реалізацію, здійснює управління у цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Повноваженнями Держкомзему є: координація робіт з проведення земельної реформи; участь у розробці та реалізації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель; ведення державного земельного кадастру, в тому числі державної реєстрації земельних ділянок і державного контролю за використанням тощо.

### **Встановлення і зміна меж адміністративно-територіальних утворень**

Земельний кодекс України до адміністративно-територіальних утворень, для яких встановлюються та змінюються межі, відносить райони, села, селища, міста та райони в містах. Території зазначених утворень відокремлюються межею, тобто умовно замкненою лінією на поверхні землі.

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» територія – це частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними і створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею ресурсами. Метою формування територій і встановлення меж адміністративно-територіальних утворень є забезпечення територіальних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування усіх питань місцевого життя. Необхідна умова цього процесу – врахування інтересів населення, яке проживає на відповідній території. Межі адміністративно-територіальних утворень встановлюються та змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку, генеральних планів населених пунктів. Як зазначається у ст. 183 ЗК України, одне з головних завдань землеустрою полягає у встановленні на місцевості меж району, села, селища, міста, району в місті [3].

Межі адміністративно-територіальних утворень не є постійними. Вони можуть змінюватися залежно від економічних, географічних, демографічних, екологічних та інших факторів. Разом з тим включення земельних ділянок у межі відповідних утворень не тягне за собою припинення права власності чи права користування цими ділянками. Це надзвичайно важливе правило, яке є однією з гара-

нтій захисту прав власників земельних ділянок і землекористувачів. Правовий режим цих земельних ділянок може бути змінений тільки у разі їх вилучення (викупу) у певних суб'єктів у порядку, передбаченому ЗК України.

Зміна меж адміністративно-територіальних утворень (населених пунктів) складаються з метою створення належних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування усіх питань місцевого життя [2, 9]. Основним законом, який регулює зміну меж адміністративно-територіальних утворень є Земельний кодекс України, а саме глава 29 встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць. У статті 174 вказуються органи, які приймають рішення про встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних одиниць [2]. Статтею 175 Земельного кодексу України встановлений порядок та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць. У статті 46 Закону України «Про землеустрій» вказується, що для встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних утворень розробляються проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж відповідних адміністративно-територіальних утворень [10]. У Земельному кодексі України та Законі України «Про землеустрій» прописані основні вимоги та складові проекту землеустрою щодо зміни меж (рис. 8.1).



Рисунок 8.1 – Послідовність складання проекту землеустрою щодо зміни меж адміністративно-територіальних утворень [27].

## Питання до самоконтролю

1. Визначте поняття, зміст і суб'єкти управління в галузі використання та охорони земель.
2. Визначте мету контролю за використанням та охороною земель.
3. Дайте визначення терміну «кадастр». Назвіть складові державного земельного кадастру.
4. Яке призначення державного земельного кадастру?
5. Призначення грошової оцінки земельних ділянок?
6. Визначте поняття кадастрового зонування земель.

## Тема 9 МІСТОБУДІВНА ДОКУМЕНТАЦІЯ

Реформування дозвільної системи будівництва, яка тісно пов'язана із містобудівним плануванням, було розпочато з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» (2017 р.) [5], яким заплановано привести існуючу дозвільну систему до європейських стандартів.

Щодо містобудівних документів, то на даний момент у чинному Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено трьох рівневу систему містобудівної документації:

- 1) на державному рівні – Генеральна схема планування території України та Схеми окремих частин території України;
- 2) на регіональному рівні – Схеми планування територій областей, а також районів та їх окремих частин;
- 3) на місцевому рівні – Генеральні плани населених пунктів, Плани зонування територій та Детальні плани територій [39].

Містобудівна документація – це законодавчо затверджені текстові та графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та використання територій. Розкриємо особливості містобудівної документації на місцевому рівні. Отже, генеральний план – це містобудівна документація, що визначає принципові рішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту [39]. Строк дії генерального плану населеного пункту не обмежується, а зміни до нього можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років тим органом місцевого самоврядування, який його затверджував, при потребі можливе дострокове внесення змін за результатами містобудівного моніторингу. На підставі затвердженого генерального плану населеного пункту або у його складі розробляються план зонування території та план земельно-господарського устрою. Також генеральні плани міст підлягають експертизі містобудівної документації. Для уточнення генеральних планів на місцевому рівні слід надати органам місцевого самоврядування фахову підтримку та повне інституційне забезпечення планувальним роботам з врахуванням актуальних змін та доповнень до чинного законодавства.

План зонування території (зонінг) – містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. Результатом Плану зонування території (зонінгу) є схема зонування, на якій відображені межі та кодові позначки територіальних зон, а також

містобудівний регламент кожної зони, який включає перелік переважних, допустимих та супутніх видів дозволеного використання земельних ділянок, граничні параметри об'єктів дозволеного нового будівництва та реконструкції [7].

Складовою зонінгу є План земельного господарського устрою, який містить розподіл земельних ділянок за всіма видами власності та користування із зазначенням їх цільового призначення і меж зон особливого режиму використання земель.

Детальний план території у межах населеного пункту уточнює положення його генерального плану та визначає планувальну організацію, функціональне призначення, просторову композицію, параметри забудови та ландшафтної організації частини території (її структурно-планувального елемента), призначеної для комплексної забудови. Детальний план території за межами населеного пункту розробляється відповідно до схеми планування території (частини території) району або області з урахуванням державних і регіональних інтересів. Об'єктом такого детального плану може бути територія з певним функціональним використанням (виробнича, рекреаційна, садового товариства) або окрема земельна ділянка для розміщення об'єкту будівництва. Елементом детального плану території є також детальне розроблення транспортної схеми, зокрема руху легкового, вантажного, громадського транспорту, організація пішохідного руху до головних зупинок громадського транспорту. Одним з головних результатів детального плану території є проект містобудівних умов та обмежень, які після затвердження детального плану видаються забудовникам для початку проектних робіт.

Отже, положення вищенаведених містобудівних документів засвідчують, що містобудівна діяльність тісно пов'язана із землепорядною (а також будівельною), натомість при просторовому плануванні, як засвідчує зарубіжний досвід [40], передбачена уніфікована за функціями документація та диференційована за різними ієрархічними рівнями. Затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні на даний час здійснюється згідно із ст. 17, 18 та 19 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності».

В Законі України «Про основи містобудування» зазначено, що містобудівна документація є основою для:

- вирішення питань раціонального використання територій, регулювання розселення;
- підготовки обґрунтованих пропозицій щодо встановлення та зміни меж населених пунктів;
- підготовки вихідних даних для розробки землепорядної документації;

- вирішення питань щодо розташування та проектування нового будівництва, здійснення реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів містобудування та упорядкування територій;
- вирішення питань щодо вилучення (викупу), передачі (надання) земельних ділянок у власність чи користування громадян та юридичних осіб.

Таким чином, рішення містобудівної документації мають передувати та лежати в основі прийняття рішень щодо розпорядження земельними ресурсами, які є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування.

І хоча в науковій літературі поняття «рента» вживається лише стосовно сільськогосподарських земель, застосування цього терміну щодо всіх земельних ресурсів дозволяє зробити висновок, що при відсутності містобудівної документації орган місцевого самоврядування може отримати ренту (тобто дохід) від землі, використовуючи лише її обмежену кількість (абсолютна рента), розташування в сприятливих природних умовах або в зручному з точки зору освоєння під певну функцію місці (диференційна рента). А при наявності містобудівної документації, якою визначено найбільш ефективно перспективне використання землі та передбачено здійснення необхідних «поліпшень» для реалізації цих рішень (наприклад, прокладання доріг та інженерних мереж, покращення екологічної ситуації, забезпечення техногенної безпеки тощо), можна говорити вже про додану вартість землі, яка безумовно буде перевищувати ренту і проявиться у збільшенні надходжень у місцеві бюджети за рахунок підвищення земельного податку та появи інвесторів.

### **9.1 Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері містобудування**

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено, що «Управління у сфері містобудівної діяльності здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими уповноваженими органами містобудування та архітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування», а також наведений перелік повноважень кожного з цих суб'єктів в сфері містобудування. Цей перелік повноважень деталізовано та доповнено в Порядку розроблення містобудівної документації, затвердженому наказом Мінрегіону від 16.11.2011 № 290 і зареєстрованому у Мін'юсті



20.12.2011 за № 1468/20206. В Законі України «Про архітектурну діяльність» визначено перелік уповноважених органів містобудування та архітектури, до яких належать: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері архітектури; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури; орган державного архітектурно-будівельного контролю; структурні підрозділи обласних, районних, Київської міської державної адміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Базовий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає виключну компетенцію відповідного органу місцевого самоврядування (сільської, селищної, міської ради) на пленарних засіданнях ради затверджувати містобудівну документацію на територію, що знаходиться в їх юрисдикції (ст.26, п.42). А серед повноважень районних і обласних рад 5 (ст.43) затвердження містобудівної документації відсутнє. Зазначено тільки, що «Районні і обласні ради можуть розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами». В той же час Закон України «Про основи містобудування» в ст.11 зазначає, що «до компетенції обласних і районних рад у сфері містобудування належить забезпечення розроблення та затвердження схем планування територій», а «до компетенції обласної ради» додатково «належить затвердження відповідної містобудівної документації». В ст.12 цього ж Закону міститься перелік повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування, серед яких «затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, а за відсутності затверджених планів зонування територій – детальних планів територій».

Рішення про розроблення містобудівної документації з планування території на регіональному рівні або про внесення змін до неї чи окремих її розділів та джерела фінансування приймає відповідна обласна чи районна рада. Цей же орган є замовником зазначеної документації. Організація розроблення містобудівної документації або внесення змін до неї здійснюється шляхом забезпечення: оприлюднення рішення про розроблення містобудівної документації або внесення змін до неї; визначення розробника містобудівної документації або внесення змін до неї та укладання договору; надання розробнику оновленої картографічної основи, складеної відповідно до вимог законодавства; здійснення контролю за розробленням або внесенням змін до містобудівної документації; узгодження проекту містобудівної документації з органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси суміжних територіальних громад, в частині врегулювання питань щодо територій спільних інтересів; розгляду проекту містобудівної документації

архітектурно-містобудівною радою згідно зі статтею 20 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; подання проекту містобудівної документації з планування територій на регіональному рівні експертній організації для проведення експертизи у встановленому порядку; подання на затвердження завершеного проекту містобудівної документації.

Схеми планування території областей та районів, а також внесення змін до цієї документації затверджуються рішенням відповідної обласної або районної ради за умови отримання позитивного висновку державної експертизи. Реалізація схем планування території областей та районів здійснюється шляхом розроблення, затвердження і виконання відповідних програм економічного і соціального розвитку. Обласні та районні державні адміністрації забезпечують проведення моніторингу реалізації схем планування території областей та районів. У разі зміни соціально-економічних показників, на основі яких розроблено схеми планування території області, району, або виникнення потреби у розміщенні об'єктів державного, регіонального значення обласна або районна рада приймають рішення про розроблення нової чи про внесення змін до існуючої схеми планування відповідної території.

## **9.2 Повноваження органів місцевого самоврядування при розробленні містобудівної документації з планування території на місцевому рівні**

Планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них. Рішення про розроблення генерального плану населеного пункту або внесення змін до нього приймає відповідна сільська, селищна, міська рада. Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська міська державна адміністрація в установлений строк:

1) подають пропозиції до проекту відповідного місцевого бюджету на наступний рік або про внесення змін до бюджету на поточний рік щодо потреби у розробленні містобудівної документації;

2) визначають в установленому законодавством порядку розробника генерального плану населеного пункту, встановлюють строки розроблення та джерела його фінансування;

3) звертаються до обласної державної адміністрації, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування (для міста Києва) щодо визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення генерального плану населеного пункту;

4) повідомляють через місцеві засоби масової інформації про початок розроблення генерального плану населеного пункту та визначають порядок і строк внесення пропозицій до нього фізичними та юридичними особами;

5) забезпечують попередній розгляд матеріалів щодо розроблення генерального плану населеного пункту архітектурно-містобудівними радами відповідного рівня;

б) узгоджують проект генерального плану населеного пункту з органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси суміжних територіальних громад, з метою врегулювання питань планування територій у приміських зонах.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська міська державна адміністрація організовують подання генерального плану населеного пункту на розгляд відповідної сільської, селищної, міської ради.

Генеральні плани населених пунктів та зміни до них розглядаються і затверджуються відповідними сільськими, селищними, міськими радами на чергових сесіях протягом 3 місяців з дня їх подання. Строк дії генерального плану населеного пункту не обмежується. Зміни до генерального плану населеного пункту можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років. Такі зміни вносяться органом місцевого самоврядування, який затверджував генеральний план населеного пункту.

Питання про дострокове внесення змін до генерального плану населеного пункту може порушуватися за результатами містобудівного моніторингу перед відповідною сільською, селищною, міською радою відповідною місцевою державною адміністрацією. У разі виникнення державної необхідності рішення щодо доцільності внесення змін до генерального плану населеного пункту приймається Кабінетом Міністрів України.

Рішення про розроблення плану зонування території населеного пункту, а також внесення змін до цієї містобудівної документації приймає відповідна сільська, селищна, міська рада. Замовником розроблення плану зонування території або внесення змін до нього є виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, Київська міська державна адміністрація.

За рішенням органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування для розроблення плану зонування території крім коштів державного та місцевих бюджетів можуть залучатися кошти з інших джерел, не заборонених законом, за умови виконання функцій замовника відповідним органом місцевого самоврядування. План зонування території затверджується на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради протягом 30 днів з дня його подання.

Рішення про розроблення детального плану території, яка розташована в межах населеного пункту, а також внесення змін до цієї містобудівної документації приймає відповідна сільська, селищна, міська рада. Замовником розроблення детального плану території, яка розташована в межах населеного пункту, або внесення змін до нього є виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, Київська міська державна адміністрація. За рішенням органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування для розроблення детального плану території крім коштів державного та місцевих бюджетів можуть залучатися кошти з інших джерел, не заборонених законом, за умови виконання функцій замовника відповідним органом місцевого самоврядування.

Детальний план території, яка розташована в межах населеного пункту, розглядається і затверджується виконавчим органом сільської, селищної, міської ради, а за відсутності затвердженого в установленому порядку плану зонування території – відповідною сільською, селищною, міською радою протягом 30 днів з дня його подання. Рішення про розроблення детального плану території, яка розташована за межами населеного пункту, або внесення змін до нього приймає відповідна районна державна адміністрація, а в разі відсутності адміністративного району – відповідно обласна, Київська міська державна адміністрація шляхом видання розпорядження. Цей же орган є замовником цієї роботи. Детальний план території, розташованої за межами населеного пункту, розглядається і затверджується відповідною районною державною адміністрацією протягом 30 днів з дня його подання, а в разі відсутності адміністративного району – відповідно обласною, Київською міською державною адміністрацією. Виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, відповідна районна державна адміністрація забезпечують оприлюднення детального плану території протягом 10 днів з дня його затвердження.

Містобудівна документація на місцевому рівні може бути оновлена за рішенням місцевих рад. Оновлення містобудівної документації передбачає:

- 1) актуалізацію картографо-геодезичної основи;
- 2) перенесення з паперових носіїв у векторну цифрову форму;
- 3) приведення містобудівної документації у відповідність із вимогами законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил. Затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні здійснюється згідно із статтями 17, 18 та 19 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності».

Рішення щодо внесення змін у містобудівну документацію приймається на підставі:

- результатів моніторингу її реалізації, який проводиться відповідно до Порядку проведення містобудівного моніторингу, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01.09.2011 N 170, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 07.11.2005 за N 1268/20006;
- виникнення умов для зміни масштабів та характеру розвитку населених пунктів;
- змін у видах функціонального використання окремих територій;
- необхідності вирішення екологічних та інженерних питань;
- виникнення потреби у розміщенні об'єктів державного, регіонального значення, а також таких, що забезпечують громадські інтереси;
- необхідності реалізації інвестиційних програм і проектів.

Громадські слухання щодо врахування громадських інтересів проводяться з метою розгляду проектів містобудівної документації на місцевому рівні: генеральних планів населених пунктів, планів зонування території, детальних планів території.

Сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи зобов'язані забезпечити:

- 1) оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками;
- 2) оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні та доступ до цієї інформації громадськості;
- 3) реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні (у разі її утворення);
- 4) узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками містобудівної документації на місцевому рівні через погоджувальну комісію;
- 5) оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

Оприлюднення проектів генеральних планів, планів зонування територій, детальних планів територій здійснюється не пізніше як у місячний строк з дня їх надходження до відповідного органу місцевого самоврядування. Оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні є підставою для подання пропозицій громадськості до відповідного органу місцевого самоврядування.

Пропозиції громадськості мають бути обґрунтовані в межах відповідних законодавчих та нормативно-правових актів, будівельних норм, державних стандар-

ртів і правил та надаватися у строки, визначені для проведення процедури громадських слухань. Пропозиції, надані після встановленого строку, не розглядаються.

Для розгляду спірних питань, що виникають у процесі громадських слухань, може утворюватися погоджувальна комісія. До складу погоджувальної комісії входять:

- 1) посадові особи відповідного органу місцевого самоврядування;
- 2) представники органу земельних ресурсів, природоохоронного і санітарно-епідеміологічного органу, органу містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини та інших органів;
- 3) представники професійних об'єднань та спілок, архітектори, науковці;
- 4) уповноважені представники громадськості, які обираються під час громадських слухань.

Кількість представників громадськості має становити не менше 50 відсотків і не більше 70 відсотків загальної чисельності комісії. Головою погоджувальної комісії є посадова особа відповідного органу місцевого самоврядування. Погоджувальна комісія протягом двох тижнів після її створення розглядає спірні питання, зафіксовані у протоколі громадських слухань, та ухвалює рішення про врахування або мотивоване відхилення цих пропозицій (зауважень). Засідання погоджувальної комісії є правомочним, якщо у ньому взяли участь не менше двох третин її членів (з них не менше половини представників громадськості). Рішення погоджувальної комісії приймається більшістю присутніх членів та оформлюється відповідним протоколом. У разі неспроможності погоджувальної комісії врегулювати спірні питання між сторонами остаточне рішення приймає відповідний орган місцевого самоврядування.

Урегульовані погоджувальною комісією спірні питання між сторонами або прийняті відповідним органом місцевого самоврядування рішення є підставою для внесення змін до проекту відповідної документації. Оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні здійснюється у двотижневий строк з дня їх прийняття шляхом опублікування в засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах цих органів. Особи, які оприлюднюють проекти генеральних планів населених пунктів, зонування територій, детальних планів територій, є відповідальними за їх автентичність. Фінансування заходів щодо врахування громадських інтересів здійснюється за рахунок органів місцевого самоврядування.

Матеріали генерального плану населеного пункту та детального плану території не можуть містити інформацію з обмеженим доступом та бути обмеженими в доступі. Загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту, детального плану території забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу. Матеріали генерального плану населеного пункту надаються за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Виконавчий орган сільської, селищної, міської ради вживає заходів щодо організації комплексної забудови територій. Комплексна забудова території здійснюється з метою забезпечення реалізації громадських інтересів і спрямовується на попереднє проведення інженерної підготовки, спорудження зовнішніх інженерно-транспортних мереж, об'єктів соціальної сфери, житлових будинків, інших об'єктів будівництва, а також на благоустрій території.

Комплексна забудова території може здійснюватися шляхом комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду одним або кількома інвесторами. Рішення про організацію комплексної забудови території у визначених межах та рішення про розміщення об'єктів будівництва на території населених пунктів та за їх межами під час комплексної забудови території приймає виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, районна державна адміністрація.

Розміщення об'єктів будівництва на території населених пунктів та за їх межами під час комплексної забудови території здійснюється виконавчим органом сільської, селищної, міської ради, районною державною адміністрацією відповідно до їх повноважень шляхом надання містобудівних умов та обмежень або видачі будівельного паспорта відповідно до містобудівної документації у порядку, передбаченому Законом «Про регулювання містобудівної діяльності». До моменту внесення відповідної інформації до містобудівного та державного земельного кадастрів виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, Київська міська державна адміністрація або відповідний місцевий орган виконавчої влади зобов'язані надавати за запитами фізичних та юридичних осіб письмову інформацію про наявність земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову.

### **9.3 Законодавча та нормативна база містобудівної діяльності**

Правове поле містобудівної діяльності складається майже із 100 законодавчих актів. Це Конституція України, кодекси, закони, постанови Верховної Ради та

Кабінету Міністрів, а також зареєстровані в Міністерстві юстиції накази центральних органів виконавчої влади.

Ці законодавчі та нормативно-правові акти можна умовно поділити на три групи. Перша група регулює процедурні питання, пов'язані з реалізацією повноважень органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів містобудівної діяльності в цій сфері.

Друга група містить основні галузеві вимоги щодо змісту, порядку розроблення, затвердження та використання містобудівної документації. До неї належать закони України «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Генеральну схему планування території України», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про будівельні норми», тощо.

Третя група регламентує суміжні види діяльності, проте теж містить вимоги, що стосуються містобудування, або передбачає створення інформації, яка є вихідною при розробленні містобудівної документації: Конституція України; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; Земельний Кодекс України; Закон України «Про основи містобудування»; Закон України «Про архітектурну діяльність» тощо.

### **Питання до самоконтролю**

1. Визначте документи, що регулюють процес використання земельних ділянок для забудови та інших потреб у межах населених пунктів.
2. Визначте особливості, якими характеризується порядок використання земель житлової і громадської забудови.
3. Визначте особливості правового режиму земель у межах населених пунктів.
4. Генеральний план населеного пункту як головний містобудівний документ
5. Визначте сутність права на забудову.
6. Назвіть складові земель житлової і громадської забудови.



## СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 поточна редакція – Редакція від 01.01.2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Земельний кодекс України : редакція від 31.03.2019 р. / Верховна Рада України // Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 34, ст.343) чинний, поточна редакція від 01.01.2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
4. Закон України «Про основи містобудування». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання містобудівної діяльності». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5496-17>
6. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07 липня 2001 р. № 3613-VI : за станом на 01.01.2019 р. / Верховна Рада України // Законодавство України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.
7. Закон України «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Projekt\\_ZU\\_pro\\_ATU-28.01.20161.pdf](http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Projekt_ZU_pro_ATU-28.01.20161.pdf).
8. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 року № 3059-III.
9. Закон України «Про землеустрій» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 36.
10. Наказ Державного комітету України «Про затвердження Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 376.
11. Проектне управління стратегією сталого розвитку територій : монографія / за заг.ред. В. М. Бабаєва ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2017. – 194 с.

12. Бабаев В. Н. Активные методы обучения в управленческой подготовке инженеров и работников органов местного самоуправления: практические ситуации, упражнения, игры : Учеб.-метод. пособие / В. Н. Бабаев, А. Г. Романовский, С. Н. Резник, Ж. Б. Богдан, М. В. Петренко; Нац. техн. ун-т «Харьк. политехн. ин-т». – Харьков, 2004. – 99 с.
13. Барбаков О. М. Регион как объект управления. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ecsosman.edu.ru/images/pubs/2006/06/19/Barbakov>.
14. Безлюбченко О. С. Управління міськими територіями : конспект лекцій для студентів денної і заочної форм навчання освітнього рівня магістр за спеціальності 192 – Будівництво та цивільна інженерія, освітня програма Міське будівництво та господарство / О. С. Безлюбченко ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва. – Харків : ХНУМГ, 2011. – 144 с.
15. Боделан В. Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління / В. Р. Боделан // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 3. – С. 53–59. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2013\\_3\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_10)
16. Буркинський Б. В., Горячук В. Ф. Соціальний капітал: сутність, джерела та структура, оцінка. Економіка України. Київ, 2013. № 1. С. 125–132
17. Європейська хартія місцевого самоврядування. Міжнар. док. від 15.10.1985 р. / Рада Європи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
18. Збірник аналітичних матеріалів Київ, 2019 Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності. За підтримки проекту «Інтегрований розвиток міст в Україні» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf>.
19. Карлова О. А. Функціонування міста як складної соціально-економічної системи / О. А. Карлова, Р. Е. Гуляк // Коммунальное хозяйство городов: научно-технический сборник. Выпуск 80. Экономические науки. – К.: «Техника», 2008. – С.3-12.
20. Кількість адміністративно-територіальних одиниць за регіонами України на 1 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/ds/ator/ator2016\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/ds/ator/ator2016_u.htm).
21. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333 від 01.04.2014 р. Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

22. Ковальчук В. Г. Цілі та критерії соціально-економічного регіонального розвитку. Державне будівництво, 2012. № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/07.pdf>.
23. Ковальчук В. Г. Управління соціально-економічним розвитком регіону. / В. Г. Ковальчук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. Праць. Вип. 2 (13). ХарPI НАДУ «Магістр», 2002. Ч. 1. С. 175–178.
24. Маланчук М. С. Зміна меж адміністративно-територіальних утворень в сучасних умовах. / М. С. Маланчук, П. С. Дідик, М. А. Малашевський // «Молодий вчений» № 9 (61), 2018 р. С. 218–222.
25. Мартин А. Г. Установа меж адміністративно-територіальних утворень: проблеми та напрями їх рішень / А. Г. Мартин // Землепорядний вісник. – № 4. – 2012. – С. 17–24.
26. Матвійчик Л., Пімахов Д. Правовий статус сервітутів і обмежень права на земельні ділянки // Юридичний вісник України, 20–26 квітня 2002.
27. Мельник А. Ф. Муніципальний менеджмент : Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна ; за ред. д.е.н. проф. А. Ф. Мельник. – Тернопіль : Економічна думка, 2005. – 416 с.
28. Муніципальный маркетинг, как составляющей элемент реализации программных методов управления территориями. / А. А. Медведев // [www.marketing.spb.ru](http://www.marketing.spb.ru).
29. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [ редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2014. – 128 с. – С. 20.
30. Павлов В. І. Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації (теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації). Луцьк : Надстир'я, 2000. 580 с.
31. Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети, № 1(2), 2007 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/2/4-3-Pavliuk.pdf>.
32. Панкрухин А. П. Маркетинг города, муниципального образования. / А. П. Панкрухин. // Рекламодатель: теория и практика. – 2002. – №1.
33. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування : навч. посібник / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. Моньйо, В. Черніков. – Київ : Клевер, 2000. – 136 с.

34. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 : за станом на 19.03.2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-п>.
35. Ткачук О. А. Міське господарство : Навч. посіб. / О. А. Ткачук. – Ровно : НУВГП, 2018. – 244 с.
36. Третьяк А. М. Формування меж адміністративно-територіальних утворень : навч.-метод. посіб. / А. М. Третьяк, В. М. Другак, Р. А. Третьяк. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2004. – 85 с.
37. Чернов С. І. Конспект лекцій з дисципліни «Муніципальний менеджмент» для студентів бакалавріату усіх форм навчання спеціальності 073 – Менеджмент / С. І. Чернов, Т. В. Бельська, Н. Ю. Мушинська. – Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. – 50 с.
38. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс]. Демократичне врядування. 2008. № 1. URL : [http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf)
39. Державні будівельні норми України «Склад та зміст генерального плану населеного пункту» ДБН Б.1.1 2012 // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndpi.com.ua/articles/22.pdf>.
40. Allen J., Massey D., Cochrane A. Rethinking the Region. London: Routledge, 1998. 346 p.
41. Hood Christopher, Dixon Ruth. A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government. Oxford: Oxford University Press, 2015. xiv, 242 p.

*Навчальне видання*

**БЕЗЛЮБЧЕНКО** Олена Степанівна

**УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ**

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

для студентів денної і заочної форм навчання освітнього рівня «магістр» за спеціальністю 192 – Будівництво та цивільна інженерія, освітня програма «Міське будівництво та господарство»

Відповідальний за випуск *О. С. Безлюбченко*  
*За авторською редакцією*  
Комп'ютерне верстання: *О. С. Безлюбченко*

План 2020, поз.19Л

Підп. до друку 09.07.2020.      Формат 60×84/16.  
Друк на ризографі. Ум. друк. арк.6,8  
Тираж 50 пр. Зам. №

Видавець і виготовлювач:  
Харківський національний університет  
міського господарства імені О. М. Бекетова,  
вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, 61002.  
Електронна адреса: [rectorat@kname.edu.ua](mailto:rectorat@kname.edu.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:  
ДК № 5328 від 11.04.2017.