

4. Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений: Учеб. пособие. — Свердловск, 1972. — 211 с.
5. Пацурківський П. С. Метод філософсько-правового регулювання // Науковий вісник Чернівецького університету: Зб. наук. пр. — Чернівці, 1997. — Вип. 11. Правознавство. — С. 17–35.
6. Метод сучасного права соціального забезпечення // Юридический вестник. — 2001. — № 1. — С. 108.
7. Харитонов С. О. Цивільно-правовий метод: зміна парадигми // Часопис цивілістики: Наук.-практ. журн. — 2006. — Вип. 3. — С. 16–20.
8. Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. М. И. Марченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Зерцало-М, 2001. — Т. 2.
9. Бахрах Д. П. Административное право России: Учеб. для вузов. — М.: ЮРМА-ИПФРА*М, 2000.
10. Харитонов Є. О. Вступ до цивільного права України: Навч. посіб. — К.: Істина, 2006. — 288 с.
11. Витченко А. М. Метод правового регулювання соціалістических общественных отношений. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974.
12. Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. — М.: Юрид. лит., 1976.
13. Процевский А. И. Метод правового регулирования трудовых отношений. — М.: Юрид. лит., 1972.
14. Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник. — М.: ИКФ Омега-Л, 2002.
15. Сивий Р. Б. Приватне (цивільне) право в системі права України: Монографія. — К.: КВІЦ, 2006.
16. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. — О.: Юрид. л-ра, 2004.
17. Кодифікація приватного (цивільного) права України / За ред. А. Довгерта. — К.: Укр. центр правничих студій, 2000.
18. Харитонova О. І. Адміністративне право як прояв публічного права // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — О., 2002. — Т. 1. — С. 228–235.
19. Харитонов Є. О., Старцев О. В. Цивільне право України: Підручник. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К.: Істина, 2007.

УДК 352(477)

К. В. Удовенко

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРОГРАМ

До останнього часу поза увагою фахівців з конституційного, зокрема муніципального, права залишалося специфічне становище муніципальних програм. Ці акти є водночас предметом конституційно-правових, муніципальних, фінансових, зокрема, бюджетних, адміністративних, контрольних та правоохоронних правовідносин та невід'ємною частиною господарчих систем. Запровадження інституту муніципальних програм у відповідні галузі правової системи України вимагає від нас спочатку визначитися із роллю та завданнями таких програм в муніципальній управлінській діяльності.

Для цього необхідно провести аналіз муніципального управління як форми реалізації місцевого самоврядування та виду управління та його зв'язок із управлінськими програмами, що і буде метою нашої статті. Для її досягнення ми проаналізуємо сучасні концепції муніципального управління, муніципаль-

ного менеджменту та місцевого самоврядування та вяснимо у відповідному контексті зміст співвідношення програми, планування, проектування, стратегії та розвитку. Слід зазначити, що відповідна проблематика аналізувалася в працях М. О. Баймуратова, Б. В. Бабіна, О. Ю. Бобровської, В. Г. Воронкової, А. Ю. Іваницького, В. В. Кравченка, В. О. Кроленко, С. В. Мешкової, М. М. Пастернака, Е. В. Третьяка, але досі цілісної теорії муніципальних програм та муніципального програмного управління ще не існує. Така ситуація обумовлюється, зокрема, розподілом відповідної системи знань між науками юриспруденції та державного управління. При цьому, зокрема, якщо фахівці-правознавці в Україні майже одноставно розмежують інститути державної влади та місцевого самоврядування, то в управлінській науці муніципальне управління фактично вважається формою державного управління.

О. Ф. Фрицький, визначаючи форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування як сукупність засобів реалізації їх компетенції, відносить до основних загальних методів їх діяльності планування роботи та прогнозування, що називає «проектною функцією» [13, 188, 191], тим самим визнаючи актуальність програмних засобів для місцевого самоврядування. Ю. П. Шаров до напрямів створення в Україні «сучасної ефективної системи управління розвитком самоврядних громад і управлінсько-методологічних засобів реалізації результативної муніципальної політики» відносить, зокрема, «проектний та програмно-цільовий підходи до реалізації стратегічних завдань і розподілу ресурсів розвитку» [17, 13].

В. М. Бичихін вказує, що практичний розвиток місцевого самоврядування на рівні територіальних громад потребує якнайретельнішого теоретичного осмислення специфіки функціонування різних рівнів самоврядування, їх об'єктів і предметної сфери діяльності задля випрацювання конкретних управлінських механізмів, що мінімізують практичні перешкоди на тому шляху, дають змогу знімати суперечності, що виникли на сьогодні між ними, та й узагалі уможливають їх розвиток [1, 16].

Додамо, що В. Г. Воронкова серед заходів з вдосконалення існуючої системи муніципальної діяльності відзначає такі:

- запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів, а також практики п'ятирічного фінансового планування на місцевому та регіональному рівнях;
- розроблення та реалізацію спільних інвестиційних програм за участю органів місцевого самоврядування, виконавчої влади, суб'єктів підприємницької діяльності, із залученням кредитних ресурсів [3, 231].

В. С. Куйбіда вказує, що діяльність органів місцевого самоврядування є складним структурованим поняттям, яке об'єднує цільову і предметну орієнтацію, а також способи, форми і методи здійснення. Функціонування органів місцевого самоврядування може бути реактивним (визначатися впливами середовища) чи активним (визначатися власними цілями, спрямованими на середовище), синхронним чи діахронним. Критеріями формування функцій місцевого самоврядування є система цінностей та ресурси, що виступають своєрідним фільтром,

через який проходять функції самоорганізованих та самокерованих систем, що передують виникненню місцевого самоврядування [9, 30]. Водночас безумовно цікавими в контексті нашого дослідження є аспекти використання програмного управління у муніципальному менеджменті, що стає все більш актуальним питанням. О. Газізова констатує, що «протягом останніх років простежується очевидне і досить стрімке зростання попиту на певні теми та технології муніципального менеджменту», а також вказує, що «якщо в 1998 р. практично ніхто з органів місцевого самоврядування не ідентифікував для себе це як реальну потребу, то сьогодні вже навіть на рівні сіл з'являються заявки на навчання з цієї теми» [5, 3].

На думку А. Гаврилова, становлення муніципального менеджменту як галузі знань обумовлено розподілом труда в управлінні, що стає все більш динамічним, при цьому цей дослідник вважає, що категорії «муніципальний менеджмент» та «місцеве самоврядування» виражають «різні за суттю явища та процеси» [4]. Інші дослідники зазначають, що поняття самоврядування й муніципального управління є «тісно пов'язаними, але не тотожними» [18, 58], вони визнають доцільність запровадження разом із термінами «муніципальна політика» та «муніципальне управління» категорії «муніципальний менеджмент», обґрунтовуючи це тим, що у муніципального утворення є необхідні ознаки організації (територіальна та соціальна єдність, наявність спільних цілей стосовно рівня і якості життя, спільних територіальних інтересів, єдиної системи управління, операційної системи), що мають управлінські властивості [17, 14].

Отже, існує проблема визначення співвідношення усталених категорій муніципального управління та муніципального менеджменту. Саме аналіз наведених позицій дозволить нам дійти висновків щодо доцільності, обсягу та форм залучення програм у муніципальному управлінні. У цьому контексті доцільно навести думку А. Гаврилова про те, що місцеве самоврядування є не самостійним пізнавальним простором, а скоріш загальною назвою, до якої умовно об'єднуються багато конкретно-регіональних розділів наук про організацію суспільства [4]. Втім у будь-якому випадку, перш ніж розглядати програми в контексті муніципального права, слід більш ретельно дослідити відповідні аспекти в муніципальному менеджменті.

Окремі дослідники вважають муніципальний менеджмент практикою регулювання соціально-економічних та громадсько-політичних процесів у містах, районах, населених пунктах силами та засобами органів місцевого самоврядування в межах їх компетенції та відносять до його функцій аналіз, оцінку, розроблення прогнозів, сценаріїв, програм та планів соціально-економічного розвитку міст та районів, а до предметної сфери муніципального менеджменту — наукові знання про технології прогнозування та проектування [15, 69]. Інші автори визначають муніципальний менеджмент як систему інноваційних, розбудованих на сучасній парадигмі суспільного управління й передових досягненнях сучасного менеджменту, управлінських відносин у специфічній організації (муніципальному утворенні) щодо задоволення місцевих інтересів членів територіальної громади у сукупності із регіональними та державними інтере-

сами, які реалізуються через обрані та призначені органи громади [18, 66], вони вказують, що муніципальний менеджмент та стратегічне планування в Україні сьогодні «набувають характеру парадигмальних складових нового управління» [17, 26].

Ю. П. Шаров вважає іманентною властивістю муніципального менеджменту стратегічний характер управління, що передбачає наявність управлінських засобів забезпечення динамічного балансу з оточенням і своєчасної адекватної реакції на зміни потреб споживачів послуг, обґрунтоване визначення напрямів розвитку громади й муніципального утворення, зокрема, через проектний підхід до реалізації ключових завдань розвитку й розподілу ресурсів [17, 16].

Вітчизняні автори виокремлюють такі підходи до муніципального управління: об'єктно-цільовий; проблемно-цільовий; системний; процесний [2]. До елементів мережі спеціального економічного інструментарію муніципального управління А. Ф. Мельник та Г. Л. Монастирський відносять як проектний менеджмент, так і стратегічне управління, фінансовий менеджмент, маркетинг, логістику, менеджмент ризиків, антикризове управління, інформаційні технології, кадровий менеджмент. Під проектним менеджментом у муніципальному управлінні ці автори розуміють:

- здійснення структуризації портфеля муніципальних проектів;
- застосовування інноваційних підходів у муніципальних проектах;
- визначення потреби в ресурсах для реалізації муніципального проекту та організацію його ресурсного забезпечення;
- розроблення схем фінансування та механізму узгодження інтересів учасників конкретного муніципального проекту;
- організацію тендерів муніципальних проектів;
- оцінку економічної ефективності інвестиційних проектів з врахуванням ситуаційних характеристик муніципального утворення [10, 2, 5].

Сучасні фахівці виокремлюють такі категорії муніципального менеджменту, як місія муніципального утворення, його місце в регіональному просторі, стратегічна мета розвитку; стратегія розвитку, стратегічні напрямки розвитку, програми та проекти комплексного соціально-економічного розвитку тощо [11, 14]. С. Б. Мельников та В. Л. Асанов у контексті муніципального менеджменту пропонують концепцію технології реалізації програм соціальної та економічної підтримки інтересів населення муніципальних утворень [12, 45].

Як визнають російські фахівці, управління розвитком може здійснюватися за допомогою різноманітного спектра стратегій, програм, завдяки яким локальна адміністрація намагається стимулювати розвиток економіки, створювати робочі місця, розширяти податкову базу та можливості для окремих видів економічної активності, в яких зацікавлена місцева спільнота [15, 67]. Інші автори пропонують відносити програми соціально-економічного розвитку міста, району, сільської та селищної ради до структури державного управління соціально-економічним розвитком [6, 37], з чим не можна повністю погодитися, враховуючи муніципальний характер відповідних програм.

Слід зазначити, що, крім проектування, програмна діяльність є також тісно пов'язаною з категорією планування. В. Г. Воронкова розподіляє плани «на рівні держави і регіонів, міст та районів» як самостійні категорії виокремлює галузеві плани та бізнес-плани [3, 97–98]. Провідний вітчизняний дослідник стратегічного муніципального менеджменту Ю. П. Шаров розподіляє планування на поточне та стратегічне [18, 99]. Окремі автори під плануванням на локальному рівні розуміють центральну ланку управління соціальним та економічним розвитком, яка покликана прогнозувати та нормативно визначати напрями та засоби вирішення соціальних проблем, завдяки чому процес впливу на економічний та соціальний розвиток території набуває раціональності, обґрунтованості та ефективності [16, 9].

В. В. Кравченко визнає необхідність у розробленні концептуальних засад створення нової національної системи планування розвитку територій, визначення основних підходів до формування регіональних стратегій розвитку. В рамках процесу стратегічного планування розвитку міста вони виокремлюють узагальнену модель технології стратегічного планування та надають характеристику основних його етапів [7, 4]. Водночас вітчизняні автори визнають необхідність розроблення стратегії управління місцевим та регіональним розвитком, предметом якої має стати, передусім, реформування місцевих органів влади та системи місцевого самоврядування [3, 219].

Окремі автори розуміють стратегічне управління в муніципальному менеджменті, як:

- складання стратегічного плану розвитку муніципального утворення з використанням методики стратегічного управління;
- знаходження оптимальних важелів реалізації стратегічного плану муніципального утворення на основі практичного оперування спеціальним економічним інструментарієм муніципального менеджменту;
- організацію формування та забезпечення діяльності організацій з планування соціально-економічного розвитку муніципального утворення [10, 4].

Водночас сучасні автори зазначають, що стратегія на локальному рівні — це «постійні елементи новизни, які не завжди сприймаються владними структурами, виникає суперечність, яка змушує шукати шляхи її вирішення», що стратегія, яка суперечить діям владних структур, «приречена на провал»; саме тому, на їх думку, стратегія вимагає постійної трансформації органів управління, методів управління, кваліфікації управлінців [6, 20].

Як визнають російські дослідники, «стає очевидним, що не слід заперечувати деякі аспекти функціонування директивного планування, яке є лише одним з інструментів системи адміністративного управління», вони пропонують «відмовитися від ідеологічних штампів, усвідомити та узагальнити позитивні та негативні сторони накопиченого досвіду територіального управління, сформувані на цих засадах нову систему управління територіальним, зокрема, муніципальним соціально-економічним розвитком, яка б відповідала вимогам економічного реформування [4]. Цікаво, що ще у радянський період дослідники наголошували на необхідності удосконалення діяльності місцевих органів влади у

контексті планування шляхом змін законодавчих норм стосовно цих органів та розроблення і ухвалення єдиного спеціального нормативного акта, який би регламентував участь органів влади різних рівнів та громадських структур у плануванні розвитку територіальних одиниць [14, 13]. Аналізуючи аспекти управління на локальному та регіональному рівнях, окремі вітчизняні фахівці прийшли до цікавої гіпотези про те, що управління на різних ієрархічних рівнях пов'язане із особливою функцією управління — передбаченням, яке, на їх думку, має три форми: прогнозування, планування та програмування [6, 21].

Слід визнати, що проблеми муніципального програмування, планування та проектування тісно пов'язані із категоріями соціального та економічного розвитку. Ще радянський дослідник О. О. Томачинський прямо зазначав, що в структурі планів соціального та економічного розвитку територій важливе місце обіймають цільові комплексні програми, а місцеві ради та їх органи відіграють провідну роль у розробленні та здійсненні відповідних планів, оскільки саме діяльність таких рад має територіальний характер та пов'язана із розвитком територій [16, 9, 15–16].

А. І. Попов також визначав цільові програми як складову механізму комплексного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та зазначав, що «цільові комплексні програми визначають майбутнє розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць», але мав власне бачення щодо співвідношення відповідних програм та планів. Як зазначав цей автор, програма, що є багатостороннім явищем, у одних випадках є засобом реалізації планів, входить до плану як його частина, а в інших — передуює розробленню планів (тоді вона містить основні напрямки та параметри розвитку відповідних галузей господарства та сфер життєдіяльності відповідної території, є основою або орієнтиром розроблення планів). Якщо програма входить до плану, вона, на думку зазначеного болгарського вченого, є плановим документом, результатом планово-регулятивної діяльності місцевих органів влади, органічною частиною територіальної системи планування [14, 14, 15].

Сучасні автори з аналогічного приводу зазначають, що специфіка та переваги програмного підходу в управлінні полягає у тому, що об'єкт планування тут не ототожнюється з яким-небудь елементом організаційної структури управління народним господарством, програмний підхід є міжгалузевим, позавідомчим, тому дозволяє при підготовці планових рішень враховувати такі важливі взаємозв'язки, які при галузевому підході не враховуються або можуть бути врахованими частково. Тому метою планового проектування є не кількісні показники розвитку галузі або виду виробництва, а комплексні проблеми, досягнення не проміжного, а наміченого, кінцевого з точки зору господарчих потреб результату, що забезпечується різними видами діяльності [6, 31].

Ю. П. Шаров пропонує модель формування на рівні міста генеральної стратегії, а на нижчому рівні самоврядування — функціональних стратегій, причому стратегії кожного рівня він поділяє на концептуальні (напрями та цілі діяльності, заплановані пріоритети) та детерміновані (проекти з реалізації пріоритетів) частини, устанавлюючи баланс цілей та засобів [17, 24].

Сучасні вітчизняні дослідники визнають, що у перехідний період управління комплексним розвитком територій місцеві органи самоврядування повинні застосовувати програмно-цільовий метод, який, в умовах формування ринкових відносин, має важливе значення для комплексної реалізації невідкладних регіональних завдань, що передбачають максимальну ефективність використання засобів їх досягнення. Вони виділяють такі елементи програмно-цільового підходу, які водночас вважають етапами його реалізації:

- виявлення та обґрунтування найважливіших комплексних проблем соціально-економічного розвитку;
- визначення конкретних цілей, що деталізують структуру наявних проблем;
- визначення тих елементів економіки, функціонування та розвиток яких є необхідним для вирішення проблеми та досягнення цілей;
- розроблення системи заходів, які реалізують визначення цілі й охоплюють вирішення проблеми комплексно (програмне планування);
- забезпечення заходів ресурсами, тобто цільовий розподіл ресурсів для реалізації визначених функцій [6, 30–31].

Таким чином, проаналізувавши теоретичні та прикладні засади муніципального управління, муніципального менеджменту та місцевого самоврядування, можна дійти висновку, що категорії програм, програмного управління та програмного планування широко вживаються у відповідних сферах соціальних наук. Це надає можливість у подальшому обґрунтовувати доцільність та необхідність існування інституту програм у муніципальному праві, оскільки відповідні правові норми мають регламентувати витребувані практикою організаційно-управлінські муніципальні відносини. Водночас слід визнати, що у зазначених теоріях управління та менеджменту досі відсутня єдина точка зору щодо взаємозв'язку та розподілу категорій програмування, планування та проектування, співвіднесення понять стратегії, програми та розвитку.

Література

1. Бичихін В. М. Місцеве самоврядування і самоврядна діяльність територіальних громад: до пошуку джерел суперечностей // Мультиверсум: Філософ. альм. — К., 2004. — № 43. — С. 15–19.
2. Бобровська О. Ю. Шляхи вдосконалення організаційних структур муніципального менеджменту // www.oko.com.ua/okorus/publications/articles/brun.html.
3. Ворошкова В. Г. Муніципальний менеджмент: Навч. посіб. — К.: Професіонал, 2004. — 256 с.
4. Гаврилов А. Региональная экономика и управление. Особенности муниципального менеджмента // onby.ru/agavrilovekonomika/34/
5. Газізова О. Муніципальний менеджмент в системі павчальних потреб органів місцевого самоврядування // Вісн. — 2005. — № 1. — С. 2–3.
6. Державне регулювання процесами розвитку соціальної інфраструктури паселених пунктів України / В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, О. Ю. Лебединський та ін. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 112 с.
7. Кравченко В. В., Пітчик М. В., Салій І. М. Основи муніципального менеджменту: Навч. посіб. / За ред. В. В. Кравченка. — К.: Атіка-Н, 2003. — 304 с.
8. Круглова П. Ю. Иппозиционный менеджмент: Учеб. пособие. — М.: Изд-во РДЛ, 2001. — 352 с.

9. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. — К.: МАУП, 2004. — 432 с.
10. Методичні вказівки з вивчення дисципліни «Муниципальный менеджмент» / Уклад.: А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. — Тернопіль: Екоп. думка, 2004. — 48 с.
11. Муниципальное экономическое развитие. Муниципальные экономические программы городов Пижмий Повгород, Саратов, Ярославль. — М.: Фонд «Институт экономики города», 1999. — 324 с.
12. Муниципальный менеджмент: Энциклопедия управленческих знаний. Муниципальная наука / С. Б. Мельников, В. Л. Асапов, В. Н. Изапов и др. — М.: Муниципальный мир, 2004. — 412 с.
13. Муниципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
14. Попов А. И. Совершенствовались деятельности местных органов власти в планировании комплексного экономического и социального развития территории (опыт СССР и НРВ): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Акад. обществ. наук ЦК КПСС. — М., 1987. — 19 с.
15. Региональная экономика и управление: Учеб. пособие / Под ред. Е. Г. Коваленко. — СПб.: Питер, 2005. — 288 с.
16. Томачинский А. А. Деятельность местных советов народных депутатов по комплексному планированию экономического и социального развития территории: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Акад. обществ. наук ЦК КПСС. — М., 1984. — 20 с.
17. Шаров Ю. П. Методологічні засади стратегічного планування в муниципальному менеджменті: Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.04 / УАДУ при Президенті України. — К., 2002. — 36 с.
18. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муниципальному менеджменті: концептуальні аспекти. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 302 с.