

УДК 338.045:330.4

МЕЛЬНИКОВА МАРИНА,*доктор економічних наук, доцент, провідний науковий співробітник**відділу економіко-правових проблем містознавства**Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Донецьк*

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИХ ЗАСАД МІСЬКОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуті аспекти розвитку організаційно-економічних основ міського управління в умовах реформування економіки України. Виявлено особливості суб'єкта, об'єкта, мети, завдань та механізму міського управління. Охарактеризовано роль організаційного, економічного, правового та інформаційного забезпечення функціонування системи міського управління. Запропоновано використання теоретичного, зокрема аналітичного та прикладного аспектів дослідження процесу міського управління та його забезпечення. Розкрито зміст організаційно-економічних принципів функціонування системи міського управління. Розроблено рекомендації з розвитку організаційно-економічного забезпечення міського управління, включаючи оптимізацію організаційної структури, планування організаційних змін та вдосконалення економічного механізму.

Ключові слова: міське управління; механізм міського управління; організаційно-економічне забезпечення; організаційна структура; організаційні зміни.

Постановка проблеми. Важливим завданням регіональної економічної політики України виступає формування мережі економічних центрів із повним циклом послуг та інфраструктури, яка б достатньо рівномірно охоплювала територію держави й гарантувала б отримання доступу до послуг будь-якому жителю незалежно від його місця проживання або бізнесу - незалежно від місця економічної діяльності. За даними Державної служби статистики, в Україні налічується 4 містамільйонера, 9 міст із населенням від 500 тис. до 1 млн жителів і 35 міст із населенням 100-500 тис. осіб. Саме ці 48 міст, на думку фахівців, і повинні стати такими економічними центрами, що дозволяють забезпечити комплексний підхід до розвитку транспортної, телекомунікаційної, освітньої, наукової, підприємницької та інвестиційної інфраструктури та формування сприятливого середовища для проживання населення [1-2]. При цьому необхідне формування та використання системи міського управління, яка сприяє реалізації соціальної політики на державному та регіональному рівні, забезпечує взаємодію між населенням та органами управління містом, ураховує структуру міського економічного середовища, можливості залучення наявних ресурсів у процеси міського економічного й соціального розвитку. Це вимагає відповідного теоретико-методологічного обґрунтування, результатом якого має стати концептуальна схема міського управління та економіко-правове забезпечення її функціонування та розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми. Сьогодні зростає значення теоретичного узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду забезпечення міського розвитку та розробки методологічних основ міського управління. У зв'язку із цим слід відзначити значний науковий доробок із проблем функціонування й розвитку сучасного міста, міського планування й господарювання, формування організаційної структури та використання економічних механізмів міського управління, які отримали відображення в роботах вітчизняних і зарубіжних учених і практиків, зокрема [3-9].

При цьому недостатньо дослідженими є теоретичні засади для врахування ринкових умов господарювання в процесі міського управління, активізації участі територіальних громад в управлінні міським розвитком, питання, пов'язані з організацією функціонування міської влади, використанням методів стратегічного планування, прогнозування та інвестиційної підтримки програм місцевого розвитку, а також визначення шляхів ефективного використання організаційно-економічного потенціалу міста. Зазначене обумовлює актуальність, своєчасність, мету й завдання дослідження.

Метою статті є обґрунтування напрямів розвитку організаційно-економічних засад міського управління з урахуванням результатів теоретичних, аналітичних та прикладних аспектів його дослідження.

Виклад основного матеріалу. Місце й роль міського управління в системі місцевого самоврядування визначається двома обставинами. Міське управління - це виконавча діяльність органів місцевого самоврядування, яка здійснюється в процесі безпосереднього керівництва економічною та соціальною сферами міста й регламентується відповідними нормативно-правовими актами. Міське управління є також процесом прийняття та реалізації рішень щодо управління комунальною власністю, об'єктами міського господарства, формування та виконання місцевого бюджету, забезпечення життєдіяльності населення міста та розв'язання інших питань місцевого значення, як це стверджується в роботах [3, 7, 8].

Цілі й завдання міського управління визначаються, виходячи з безпосередніх інтересів населення міста. А їх виконання здійснюється системою міського управління. Ця система включає організацію й функціонування суб'єкта управління - органів міського управління (керуючу підсистему); структуру взаємозв'язків керуючої системи з керованим об'єктом - містом (прямий і зворотні зв'язки); елементи керованої підсистеми, на які безпосередньо спрямована дія управлінських рішень [7, с. 44].

Суб'єкт міського управління має складну організаційну структуру, є сукупністю організаційно оформлених груп міських службовців, об'єднаних відповідними зв'язками та управлінськими відносинами.

Об'єкт міського управління - місто - є соціально-економічною територіальною системою, що складається з тісно взаємодіючих і взаємозалежних елементів, включаючи населення, природно-географічне середовище, містоутворюючу, містообслуговуючу та містобудівну підсистему.

Процес міського управління здійснюється за допомогою використання механізму, який є сукупністю динамічних процедур, форм, методів та інструментів, що дозволяють обґрунтувати й приймати рішення, спрямовані на стабільне функціонування, стійкий і перспективний розвиток міста.

Суб'єкт управління виконує функції планування, прогнозування, організації, регулювання, мотивації, контролю, обліку, координації. Реалізація функцій управління, спрямована на використання матеріальних, трудо-

вих, фінансових і природних ресурсів об'єкта управління (міста), здійснюється за допомогою відповідного економіко-правового забезпечення.

Правове забезпечення включає розкриття економіко-правових засад управління комунальною власністю міста, характеристику правових методів міського управління та розробку пропозицій щодо реалізації органами місцевого самоврядування міст організаційно-господарських повноважень.

Найважливішим завданням організаційно-економічного забезпечення міського управління є обґрунтування оптимальних параметрів організаційної структури та економічного механізму, включаючи структуру розподілу функцій, співвідношення між окремими групами з погляду успішної реалізації цілей розвитку міста, окремих його складових, урахування інтересів та подолання протиріч для досягнення очікуваних результатів.

Для дослідження основ міського управління та його забезпечення доцільно використання трьох аспектів, зміст яких розкрито в табл. 1.

Таблиця 1. - Аспекти дослідження основ міського управління та його забезпечення

| Найменування | Зміст | Використання |
|--------------------|---|---|
| Теоретичний | Дослідження об'єктивних закономірностей функціонування складових системи міського управління, тобто її істотні, стійкі зв'язки, що зумовлюють характер, якість та результативність впливу на розвиток міста | Принципи й методи побудови управлінських відносин, здійснення управлінської діяльності, шляхи реалізації функцій управління, кадрового та інформаційного забезпечення складають концептуальну схему міського управління |
| Аналітичний | Визначає, що процеси міського управління реалізуються з урахуванням тісних взаємозв'язків дії внутрішніх і зовнішніх чинників, а також невизначеності й мінливості економічного середовища | Обумовлює використання комплексного аналізу для виявлення внутрішніх зв'язків і їх взаємодії та впливу чинників економічного середовища |
| Прикладний | Передбачає розробку методик формування рішень щодо управління міським економічним та соціальним розвитком | Спрямовано на формування комплексних програм розвитку соціальної та виробничої інфраструктури міста, пошук джерел поповнення міського бюджету, залучення інвестицій в комунальну сферу тощо |

З теоретичної точки зору управління містом як складною організаційною соціально-економічною системою можна представити в контексті неокласичної, інституціональної та еволюційної теорії. Неокласична теорія розглядає економічні системи на основі виконання ними виробничої, маркетингової та попитової функцій. В основу еволюційної теорії покладені стадії життєвого циклу економічної системи. Інституційна теорія визначає зв'язки між економічними агентами й урахує трансакційні витрати.

Хоча місто в цілому може розглядатися з позицій як неокласичної, так й еволюційної теорії, однак ці підходи частіше використовуються для дослідження окремих складових економіки міста - підприємств та організацій. А саме місто як складну організаційну соціально-економічну систему з безліччю різних елементів і зв'язків між ними доцільно розглядати з позицій інституціональної теорії.

Виходячи з положень інституціональної теорії, можемо стверджувати, що місто є не тільки економічним агентом та формальним інститутом, що діє в рамках інституційного середовища держави та регіону, але всередині міста створюється власне інституційне середовище, що дозволяє забезпечити взаємодію економічних агентів як складових міста на основі принципу економічної раціональності, включаючи управління трансакційними витратами.

Як організаційна система місто підпорядковується загальним законам організації (синергії, стійкості та розвитку), а також спеціальним законам складної со-

ціальної організації (єдності аналізу й синтезу, інформаційної насиченості, композиції та пропорційності, цілісності системи управління).

З точки зору організаційних рівнів управління міською економікою місто як об'єкт управління має подвійну природу. Це пов'язано з тим, що воно виступає як об'єкт мезорівня, який об'єднує підприємства міської економіки, а також як об'єкт макrorівня в питанні управління комунальною власністю територіальної громади. При цьому необхідно відзначити багатоланковий і багаторівневий характер організації прийняття рішень по відношенню до комунальних підприємств, централізований розподіл фінансових та інвестиційних ресурсів, складну систему міжбюджетних відносин щодо виконання делегованих повноважень [8, с. 52]. Таким чином, якщо розглядати місто як об'єкт управління з точки зору сучасних економічних теорій (неокласичної, еволюційної та інституційної), то можна зробити висновок про пріоритетність положень інституціональної теорії для процесів міського управління та розвитку, що обумовлено багаторівневим та подвійним характером організації міського управління в частині прийняття та реалізації рішень за рахунок використання економіко-правового забезпечення.

Теоретико-методологічний аспект міського управління включає три основні напрями: організацію, технологію та кадрову політику. Тому при формуванні відповідного організаційно-економічного забезпечення доцільно дотримання принципів, які узагальнено на рис. 1.



Рис. 1. Організаційно-економічні принципи міського управління.

Що стосується *аналітичного аспекту дослідження міського управління* та його забезпечення, то взаємодія між суб'єктом та об'єктом управління здійснюється за допомогою механізму міського управління як комплексу дій, що вимагає економічного, правового, організаційного, інформаційного забезпечення. Організаційна складова механізму міського управління використовується для формування організаційної структури та здійснення організації діяльності, а економічна виступає основною частиною господарського механізму міського управління.

Як організаційне, так й економічне забезпечення має відповідати спеціальним критеріям ефективності механізму міського управління, включаючи економічність, якість, дієвість, співвідношення результатів і витрат, упровадження інновацій та задоволеність персоналу роботою. Зазначені спеціальні критерії при наявності відповідних даних можуть бути доповнені загальними критеріями соціальної ефективності, включаючи індикатори якості життя: середня тривалість життя, рівень освіти, середньорічний дохід та валовий внутрішній продукт на душу населення.

У цілому організаційно-економічне забезпечення міського управління використовується для створення організаційних та економічних умов щодо реалізації суб'єктом управління дій, спрямованих на позитивну зміну об'єкта управління.

Формування й розвиток організаційно-економічного забезпечення здійснюється в контексті його відповідності функціонуванню механізму міського управління та включає оптимізацію організаційних структур та вдосконалення економічного механізму.

Оптимізація організаційних структур міського управління передбачає використання підходів щодо визначення типових моделей, закономірностей і методів формування й розвитку організаційних структур [9, с. 510; 10, с. 75; 11, с. 281]. Радикальні зміни в організаційній структурі здійснюються на підставі використання технології реінжинірингу. Для реалізації нерадикальних змін в оргструктурі міського управління доцільно використання адаптованого комплексу моделей управління організаційним потенціалом інтегрованих структур [12-14]. До складу комплексу входять: модель оцінки відповідності оргструктури умовам функціонування за шістьма групами формальних параметрів (зокрема: економічність, гнучкість, оперативність, надійність, цільова й функціональна визначеність, а також ефективність використання персоналу), моделі оцінки рівня комунікативності та конфліктності організаційного потенціалу, а також оцінки ефективності його використання та визначення ступеня синергетичності. У процесі використання комплексу моделей формується інформація, яка дозволяє здійснювати планування організаційних змін та організаційного розвитку на основі відповідної методики.

Методика планування організаційних змін включає три стадії (підготовчу, проектну та впровадження), заснована на використанні стратегічних принципів та передбачає здійснення адаптивних змін, формування нових якостей персоналу та його позаекономічне стимулювання. При цьому системні й регулярні зміни в оргструктурі управління (ОСУ) здійснюються за рахунок виконання основних функцій планування, підтримки загальної керованості об'єкта, якісного виконання

функцій та забезпечення міжфункціональної взаємодії [10, с. 233; 15, с. 327]. Процес планування організаційних змін передбачає виконання таких процедур, як визначення проблеми й завдань розвитку ОСУ; планування цілей, ресурсного й комунікаційного забезпечення; розробка, впровадження та моніторинг проектів організаційного розвитку.

Запропонована методика апробована автором на матеріалах проекту, пов'язаного з переходом органів місцевого самоврядування від субординаційного до координаційного підходу при управлінні містом з районним поділом, а також при обґрунтуванні переходу від лінійно-функціональної структури управління великим комунальним підприємством за територіальним поділом до дивізійної структури за стадіями технологічного процесу (генерація, передавання, збут теплової енергії) у розрізі округів.

Апробація показала, що при проектуванні змін в організаційній структурі управління доцільна підтримка відповідної ефективності виконання функцій (процесів). Тому в технології управління проектами необхідно використовувати типові програми підтримки прийняття організаційних рішень або оригінальну методику на основі критеріїв оцінки бюджетної, економічної та соціальної ефективності.

Висновки

Об'єктивна необхідність розвитку організаційно-економічних засад міського управління обумовлена тим, що місто є складною організаційно-економічною територіальною системою, діяльність якої здійснюється в умовах мінливого середовища, невизначеності й ризику. Прийняті рішення серйозно впливають на функціонування й розвиток міста, досягнення ним мети підвищення якості життя населення, що вимагає їх адекватності та обґрунтованості.

Дослідження процесу міського управління та його забезпечення доцільно здійснювати в теоретичному, зокрема аналітичному й прикладному аспектах. Для дослідження міського управління в теоретичному аспекті використовуються принципи інституціональної теорії, загальні й спеціальні закони організації. Аналітичні дослідження враховують багаторівневий і багатоланковий характер організації прийняття рішень у системі міського управління. Прикладні аспекти організаційно-економічного забезпечення міського управління пов'язані з оптимізацією організаційної структури управління й удосконаленням економічного механізму.

Рішення щодо оптимізації організаційної структури та планування організаційних змін у системі міського управління доцільно формувати з використанням моделей, що оцінюють відповідність оргструктури умовам функціонування організації, її комунікативність і конфліктність, а також ефективність і синергетичність використання організаційного потенціалу. При плануванні розвитку організаційної структури необхідно оцінювати можливості підтримки оптимальної вартості виконан-

ня функцій (процесів) відповідної якості за рахунок використання елементів проектного аналізу.

Подальших досліджень потребує розробка методичних рекомендацій щодо застосування моделей оцінки організаційної структури міського управління на рівні органів місцевого самоврядування та великих комунальних підприємств, а також формування інформаційної бази для оцінки відповідності організаційно-економічного забезпечення концептуальній схемі міського управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Регіональний розвиток та регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики : Аналітичний звіт [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://surdp.eu/analytical-report/>.
2. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні : аналітична доповідь / [С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук та ін.]. - К. : НІСД, 2013. - 88 с.
3. Управление развитием города (экономико-правовые аспекты) : [монография] / В. К. Мамутов, В. В. Финагин, А. М. Серебряков и др. - К. : Наук. думка, 1986. - 207 с.
4. Forrester J. The dynamics of the city / J. Forrester. - Moscow : Progress Publishers, 1994. - 386 p.
5. Mc Donald J. F. Fundamentals of urban economics / J. F. Mc Donald. - New York, 1997. - 545 p.
6. O'Sullivan A. Urban economics / A. O'Sullivan. - Boston : McGraw-Hill/Irwin, 2009. - 466 p.
7. Иванов В. В. Муниципальное управление / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. - М.: ИНФРА-М, 2006. - 718 с.
8. Мельник А. Ф. Управление развитием муниципальных утворень: теория, методология, практика : [монография] / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. - Тернопіль : Екон. думка, 2007. - 476 с.
9. Кулешов О. О. Правові та організаційні аспекти вдосконалення муніципального управління / О. О. Кулешов // Форум права. - 2012. - № 1. - С. 510-514.
10. Alfred Dt. Chandler. Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise / Alfred Dt. Chandler. - Beard Books, 2003 - 463 p.
11. Gulledge Thomas R. Architecture-driven Enterprise Integration / R. Gulledge Thomas // Int. J. of Management and Enterprise Development. - 2008. - Vol. 5. - No. 3. - Pp. 265-309.
12. Смирнов С. В. Управление организационным потенциалом предприятия на основе синергетического подхода / С. В. Смирнов, Г. А. Поташева // ИнвестРегион. - 2008. - № 2. - С. 43-47.
13. Балацкий Е. О. Подходы к оценке конфликтности организационных структур предприятий / Е. О. Балацкий, А. В. Демьяненко // Вісник СумДУ. - 2006. - № 7. - С. 86-91.
14. Демидова Е. Управление коммуникационным потенциалом субъектов реального сектора / Е. Демидова // Економіка і організація управління. - 2008. - № 3. - С. 136-148.
15. Organizations: Behavior, Structure, Processes / [James L. Gibson, John M. Ivancevich, James H. Donnelly Irwin, Robert Konopaske]. - McGraw-Hill, 2000. - 522 p.

Мельникова Марина,

доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела экономико-правовых проблем градостроения Института экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Донецк

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены аспекты развития организационно-экономических основ городского управления в условиях реформирования экономики Украины. Выявлены особенности субъекта, объекта, цели, задачи и

механизмы городского управления. Охарактеризована роль организационного, экономического, правового и информационного обеспечения функционирования системы городского управления. Предложено использование теоретического, в частности, аналитического и прикладного аспектов к исследованию процесса городского управления и его обеспечения. Раскрыто содержание организационно-экономических принципов функционирования системы городского управления. Разработаны рекомендации по развитию организационно-экономического обеспечения городского управления, включая оптимизацию организационной структуры и совершенствования экономического механизма.

Ключевые слова: городское управление; механизм городского управления; организационно-экономическое обеспечение; организационная структура; организационные изменения.

Melnikova Marina,

Doctor of Economic Science, Associate Professor, Leading Researcher of Department of Economic and Legal Problems of City-study (Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine, Donetsk)

DIRECTIONS OF EFFICIENCY AND ECONOMIC FUNDAMENTALS OF URBAN MANAGEMENT IN UKRAINE

The article describes aspects of organizational and economic foundations of urban management in the conditions of reforming Ukraine's economy. Features subject, object, purpose, objectives and urban management mechanism are identified. The role of organizational, economic, legal and information support system functioning urban governance is characterized. Theoretical and applied aspects of analytical studies for urban management process and ensure it is proposed to use. For the study of urban governance in the theoretical aspect of the proposed use of the principles of institutional theory, general and special laws of the organization in analytical studies must take into account multi-level and multi-tier nature of the organization of decision-making in the system of urban governance. Applied aspects of organizational and economic support for urban management related to organizational optimization and improvement of the economic mechanism. Contents of organizational and economic principles of the municipal management system are disclosed. Recommendations for the development of organizational and economic support for urban management are developed. These include optimization of the organizational structure and the improvement of economic mechanism. Complex models used to justify proposed organizational solutions in the system of urban governance. Complex models include: the conformity assessment of the organizational structure of the city functioning conditions, assessment of the potential communication, assessment of the level of conflict, the synergies and efficiency of the organizational structure. Method of planning organizational changes in the structure of city management and its components has been proposed.

Keywords: urban management; urban management mechanism; organizational and economic support; organizational structure; organizational changes.

REFERENCES

1. The analytical report "Regional Development and Regional Policy in Ukraine: state change perspectives in the context of global challenges and European standards policy", available at: <http://surdp.eu/analytical-report/> (ukr).
2. Bila S. O., Shevchenko O. V., Kushnir M. O., Zhuk V. I. (2013), Stimulation of economic growth at the local level, analytical report, Kyiv, 88 p. (ukr).
3. Mamutov V. K., Finagin V. V., Serebryakov A. M. (1986), Managing the development of the city (economic and legal aspects), monograph, Naukova dumka, Kyiv, 207 p. (rus).
4. Forrester J. (1994), The dynamics of the city, Progress Publishers, Moscow, 386 p. (engl).
5. Mc Donald J. F. (1997), Fundamentals of urban economics, New York, 545 p. (engl).
6. O'Sullivan A. (2009), Urban economics, Boston, McGraw-Hill/Irwin, 466 p. (engl).
7. Ivanov V. V., Korobova A. N. (2006), Municipal management, INFRA-M, Moscow, 718 p. (rus).
8. Melnyk A. F., Monastyrskiy H. L. (2007), Managing the development municipal formations: theory, methodology, practice, monograph, Ekonomichna dumka, Ternopil, 476 p. (ukr).
9. Kuleshov O. O. (2012), *Forum prava*, No 1, pp. 510-514 (ukr).
10. Alfred Dt. Chandler (2003), Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise, Beard Books, 463 p. (engl).
11. Gullidge Thomas R. (2008), Architecture-driven Enterprise Integration, *Int. J. of Management and Enterprise Development*, Vol. 5, No. 3, pp. 265-309 (engl).
12. Smirnov S. V., Potasheva G. A. (2008), *InvestRegion*, No. 2, pp. 43-47 (rus).
13. Balatskiy Ye. O., Demianenko A. V. (2006), *Visnyk Sumskoho derzhavnoho universytetu*, No. 7, pp. 86-91 (rus).
14. Demidova Ye. (2008), *Ekonomika i orhanizatsiia upravlinnia*, No. 3, pp. 136-148 (rus).
15. James L. Gibson, John M. Ivancevich, James H. Donnelly Irwin, Robert Konopaske (2000), Organizations: Behavior, Structure, Processes, Irwin/McGraw-Hill, 522 p. (engl).

© Мельникова Марина

Надійшла до редакції 26.11.2013