

Ринковий підхід в організації діяльності комунального сектору місцевої економіки

Назар Глинський¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.12.2024	Економіка	332.1

Анотація. У статті досліджується вплив характеру територій і функцій місцевого самоврядування на розвиток комунального господарства. Розглянуто роль інфраструктурного потенціалу, місцевих стратегій і містобудівної документації у залученні інвестицій та підвищенні ефективності управління. Аналізуються бар'єри розвитку комунального сектору в Україні, включаючи радянську спадщину, недоліки управління та брак прозорості. Пропонуються інструменти реформування: створення незалежних підприємств, холдингів, конкуренція у сфері комунальних послуг. Робиться наголос на важливості поєднання економічної доцільності та соціальної відповідальності у місцевій політиці. Підкреслюється необхідність впровадження інноваційних підходів до управління комунальним господарством та залучення громадськості до прийняття рішень. Робота також вказує на перспективи використання європейського досвіду для вдосконалення місцевої економіки та соціальної інфраструктури.

Ключові слова: ринкова концепція, комунальні послуги, регіональна економіка, місцевий економічний розвиток.

Market approach in organizing the activities of the municipal sector of the local economy

Annotation. The article examines the impact of territorial characteristics and the functions of local self-government on the development of municipal services and local economies. It highlights the importance of infrastructure potential, local development strategies, and urban planning documentation in attracting investments and enhancing management efficiency. The analysis identifies barriers to the development of the municipal sector in Ukraine, such as the legacy of Soviet administrative systems, insufficient governance quality, and a lack of transparency. Proposed reform tools include the establishment of independent enterprises, holding structures, and fostering competition in the provision of municipal services.

The authors emphasize the need to balance economic efficiency with social responsibility in local policies. They underline the importance of community involvement in decision-making processes and transparency in government actions. Furthermore, the study explores how the integration of innovative management approaches and public engagement can create conditions for sustainable development in local communities. The article also highlights the significance of adopting European practices to enhance local economies, improve the quality of municipal services, and foster socioeconomic development.

Particular attention is given to the role of strategic planning and marketing tools in promoting territories and attracting investors. The findings underscore that infrastructure

¹Національний університет «Львівська політехніка», <https://orcid.org/0000-0003-4143-1387>

potential is a key driver for long-term development, yet maintaining it often strains local budgets. Therefore, leveraging public-private partnerships and market-based approaches is crucial for optimizing resource allocation and reducing financial risks. This comprehensive analysis offers insights into how Ukrainian municipalities can achieve higher levels of efficiency, sustainability, and social well-being.

Keywords: market concept, public utilities, regional economy, local economic development.

Вступ

Історично, виникнення комунального господарства було пов'язане з необхідністю задоволення основних потреб людини, зокрема житла, опалення та освітлення, транспорту та санітарно-гігієнічних потреб. На ранніх етапах розвитку суспільства ці потреби задовольнялися в домогосподарствах. Поступовий суспільний поділ праці створив умови для розвитку різноманітних форм поселення та задоволення деяких із цих потреб шляхом обміну. Вирішальним у цьому процесі було виникнення та розвиток міст. Розширення мережі населених пунктів, міських поселень та їх об'єднань (конурбацій), як наслідок, пов'язане зі збільшенням кількості людей, що компактно проживають на обмеженій території. Тому, генерувалась необхідність задоволення цих потреб у суспільному, не індивідуальному масштабі. Таким чином, беремося стверджувати, що комунальне господарство з'явилося разом із появою міст, а також перших публічних інституцій.

Потреби в комунальних послугах, в першу чергу, стосувалися гігієнічно-санітарної сфери. У процесі організації життєдіяльності міських поселень, які поступово розширювалися за рахунок «поглинання» прилеглих сільських населених пунктів, було започатковано будівництво спільних (громадських) джерел питної води. Організовувалась також доставка води із районів, розташованих далеко за міським простором, будуючи для цього акведуки або спеціально пристосовані дощові резервуари. Поступово, виникала необхідність зливу використаної води, причиною чому слугувала потреба дотримання санітарної чистоти: спалахи інфекційних захворювань, які переслідували спільноти, що компактно проживали в певних місцях, найчастіше виникали в населених пунктах без гігієнічної та санітарної системи. За діяльність цих систем була відповідальна місцева влада. [1, с. 28-29].

Оскільки соціальне життя продовжувало концентруватися в місцях компактного проживання людей, виникла необхідність спільного задоволення, які до цього реалізовувались в індивідуальному порядку – окремо кожним домогосподарством. Цей процес теоретики соціальних наук назвали «комуналізмом життя» [2].

Наступний етап у процесі комуналізації життя відбувся в результаті перших промислових революцій в дев'ятнадцятому столітті. Саме тоді з'явилися техніко-економічні умови для задоволення не лише гігієнічних і санітарних потреб у соціальному масштабі, а й потреб в опаленні та освітленні, громадському транспорті. Популярність цих послуг зростала із розвитком систем розселення, групуванням (ймовірно – з перспективою подальшого об'єднання) окремих населених пунктів. Технічні причини, масштаби сконцентрованого географічно попиту, а також економічні умови, включно з високою капіталомісткістю таких інвестицій, обумовлювали обґрунтованість спільного задоволення вище зазначених потреб. Важливою характеристикою комунальних послуг було зростання інтенсивності їх споживання в залежності від розміру та характеру окремих населених пунктів або їхніх груп [1, с. 11].

Як відзначають вітчизняні науковці Дж. П. Блер, переваги урбанізації включають, перш за все, економію на масштабах виробництва товарів і послуг технічної та соціальної інфраструктури, більш поглиблений поділ праці та більш різноманітний за

кваліфікацією, трудовими ресурсами, вигодами. масштабу місцевого ринку та пом'якшення коливань місцевої економічної ситуації [3]. Тож в цьому випадку мова йде про розвиток переважно завдяки т. зв. ендogenous факторам, про які йшла мова у попередньому розділі. Ці фактори приймають форму зворотного зв'язку. Він заснований на взаємовпливі інфраструктури на залучення інвесторів та інвесторів для планування будівництва нової інфраструктури.

Метою статті є визначення чинників, які детермінують можливості імплементації ринкових принципів управління комунальним сектором місцевої/регіональної економіки.

Результати

Суттєвий вплив на його розвиток та розвиток комунального господарства також має характер і функції, якими диспонують органи місцевого самоврядування. Особливо показовим це є у випадку територіальних громад, економічний профіль яких має промисловий характер, оскільки саме такі громади найшвидше «переоснащуються» інфраструктурним потенціалом. Подібне явище впливу характеру територій та її функцій на розвиток комунальних послуг можна спостерігати також в територіальних громадах туристичного спрямування розвитку або громадах, які виконують важливі адміністративні функції (їхні центри є одночасно адміністративними центрами районів, областей). Сама адміністративна функція також до певної міри спонукає до розширення комунальної інфраструктури. Публічні джерела фінансування розвитку таких репрезентативних місць, як з місцевої, так і з регіональної точок зору, безсумнівно, сприяють розвитку районних/обласних центрів.

Добре продумана та комплексна містобудівна документація сприяє розвитку як усієї території, котра є об'єктом планування, так і місцевого комунального господарства. Базуючись на цій планувальній документації потенційні інвестори (як індивідуальні, так і юридичні особи) мають змогу краще оцінювати ефективність майбутніх капіталовкладень із врахуванням планів розширення технічної інфраструктури, включеної в довгострокові інвестиційні та фінансові плани.

Іншим фактором планування, який сприяє розвитку комунального сектору місцевої економіки, є стратегія місцевого розвитку. Завдяки опрацюванню цього планувального документу він таким чином сприяє процесу широкого розуміння місцевого розвитку серед місцевого населення мешканців, таким чином формуючи передумови для зростання соціального капіталу в середині громади, зменшення рівня її атомізації. Окрім цього, стратегії розвитку в сьогоdnішніх умовах розглядаються як необхідна умова для отримання додаткового фінансування на розвиток місцевої інфраструктури з різних зовнішніх по відношенню до територіальної громади джерел: державного бюджету, коштів ондів міжнародної технічної допомоги тощо. У нашій економічній практиці національна стратегія розвитку або національні стратегічні орієнтири поступово адаптуються під стандарти довгострокового планування, прийняті в Європейському Союзі із ймовірністю в майбутньому отримання спрощеного фінансування як на поворотній, так і на безповоротній основах. Таким чином, не лише місцеві стратегії розвитку пристосовувалися до можливості отримання конкретних коштів, а й іншого роду планувальна документація, розроблена на місцевому, субрегіональному та регіональному рівнях.

Стратегії розвитку, опрацьовані органами місцевого самоврядування, доповнюються іншими планувальними документами, які між собою повинні бути компатибільні. Проте тенденції до залучення в комунальну сферу приватних господарюючих суб'єктів, які спостерігались останніми роками, можуть призвести до того, що ця умова буде важкою до дотримання. Підприємства приватної форми власності мають власні стратегії розвитку, як правило, орієнтовану на отримання прибутку.

Натомість, якщо такий господарюючий суб'єкт контролюється органом місцевого самоврядування, який, наприклад, має більшу частку власності в ньому, більш імовірно, що цілі розвитку територіальної громади збігатимуться з цілями розвитку такого підприємства. В екстремумі такої ситуації приватний власник може бути не зацікавлений у розширенні інфраструктури, якщо це не принесе відчутної фінансової вигоди в короткостроковій перспективі. З іншого боку, на фоні аргументу комунальної форми власності, ймовірно, не меншим за своєю вагомістю виступає аргумент політичного тиску на такого роду підприємства, спричинений потребою досягнення тих же соціальних цілей – цілей, які в окремих випадках можуть вступати в сутнісний конфлікт з цілями не настільки фінансового характеру (як, наприклад, отримання прибутку), наскільки з тривіальною в цьому сенсі господарською ефективністю. Як результат – генерування ризиків деградації/колапсу комунальної системи у віддаленій перспективі.

Інфраструктурний потенціал відіграє дуже важливу роль у місцевому розвитку загалом та розвитку комунального господарства зокрема. Саме цей потенціал приваблює нових інвесторів в місцеву економіку. Потенційні переваги диспонування ним зазвичай проявляються в довгостроковій перспективі. До того часу витрати на його утримання стягуються з місцевого бюджету. Тому розвиток інфраструктурного потенціалу місцеве населення оцінює в іншому ракурсі. З одного боку, це, безсумнівно, підвищує рівень житлово-комунальних послуг, з іншого – підвищує витрати, а в багатьох випадках зобов'язує місцеве самоврядування гасити борги, які виникли за рахунок отримання запозичень на розвиток тієї чи іншої інфраструктури. У такому випадку доцільно було б використати інструменти територіального маркетингу для просування конкретної території та залучення інвестицій, використовуючи наявний інфраструктурний потенціал. У будь-якому випадку, при всіх інших рівних умовах, потенційний інвестор обов'язково вибере ту територію для локалізації власного інвестиційного проєкту, яка має перевагу в доступі до комунальної інженерної інфраструктури і кращий рівень комунальних послуг.

Як було сказано вище у цьому підрозділі, детермінанти розвитку комунального господарства можна віднести передусім до т. зв ендогенних (внутрішніх) факторів, тобто тих, які формують економічну структуру, загальний розвиток і, в окремих випадках, науково-дослідницьку базу з академічними центрами в даному регіоні. В такому трактуванні місця і ролі комунального господарства у місцевому розвитку, вони сприяють генеруванню його екзогенних факторів. Наприклад, промислові за своїм профілем території зацікавлені у зростанні власного інфраструктурного потенціалу (у вимірі комунальної інженерної інфраструктури), який сприятиме розвитку промисловості та створенню, наприклад, промислових кластерів, а туристичні за профілем території сприятимуть створенню інфраструктури, зручної для розвитку туризму.

На фоні цієї теоретичної бази для розвитку комунального сектору місцевої економіки, важливо висвітлити вітчизняні передумови, які сприяють цьому розвитку або слугують для нього бар'єром.

Система організації влади, яка склалась в Україні на місцевому рівні, як за своєю формою, так і за змістом в значній мірі є наслідком ієрархічної організації системи державного управління, сформованої за часів Радянського Союзу. Сутність даної системи полягала в існуванні чіткої підпорядкованості цілей місцевого розвитку цілям загальнодержавного рівня, визначеним в рамках галузевого підходу управління економікою. Пасивність позиції місцевої влади щодо питань розвитку слабоурбанізованих територій, породжена такою системою, за інерцією дає про себе знати і після майже 20-ти рр. припинення існування цієї системи [4].

Як наслідок, якість процесів управління в даному випадку знаходиться на відносно низькому рівні та не відповідає існуючим вимогам. Передумовою, з якої повинні впливати основні принципи управління економічним розвитком слабоурбанізованих територій на сьогодні, є обмеженість ресурсів розвитку (зокрема, таких як інвестиційні ресурси). Це, в свою чергу, зумовлює необхідність застосування в практиці ОМС ринковоорієнтованих підходів управління як таких підходів, які є підставою для здійснення випереджувальних (проактивних) дій в рамках місцевого управління.

Діяльність органу місцевого самоврядування (ОМС) в умовах ринкової економіки вимагає пошуку адекватних організаційних рішень з метою збільшення ефективності управління місцевою економікою [5, 6]. Такі організаційні зміни можна розглядати із двох точок зору. З однієї – такі зміни можуть відбуватись всередині процесів прийняття рішень місцевою владою, а з другої – виражатись через зміни в організації господарської активності в рамках реалізації власних завдань ОМС, особливо що стосується завдань суспільної вагомості (наприклад, надання комунальних послуг населенню). На практиці зміни, що торкаються процесів прийняття рішень, є тісно пов'язаними зі змінами інституційними, що обумовлює необхідність розгляду цієї тематики як єдиного цілого.

Міська/селищна/сільська рада як праводавчий та контрольний орган приймає рішення, що стосуються найбільш важливих справ самоврядної громади. Водночас, як будь-якому колегіальному органу, їй іманентно притаманні бар'єри, які обмежують її справність у прийнятті тих чи інших рішень [120, 221]. У зв'язку з цим частину власних компетенцій вона може делегувати виконавчому органу, яким у вітчизняних реаліях є виконавчий комітет міської ради. Вважаємо, що його роль у структурі місцевої влади повинна бути значною, в багатьох випадках – вирішальною. При чому, адміністративна реформа, яка є сьогодні на часі, повинна цю роль лише посилювати.

На жаль, в умовах сьогодення в процесі місцевого управління лише у незначній мірі застосовується потенціал організацій, котрі концентруються на наданні спеціалізованих на певній сфері консультаційних послуг. Такий стан справ, з-поміж іншого, знаходить своє відображення у відсутності або у мінімальній частці таких фахівців у постійних комісіях місцевих (сільських, селищних чи міських) рад. Це питання є особливо істотним у випадку великих міст, де діють великі науково-навчальні та освітні заклади, інші науково-дослідні організації. Часто в рамках своєї діяльності вони дублюють ті чи інші функції, що, в поєднанні з браком їх транспарентності, зумовлює слабке використання науково-дослідного потенціалу таких інституцій для підвищення загальної ефективності місцевого самоврядування. З розвитком мобільності трудових ресурсів, пришвидшенням субурбанізаційних процесів можна стверджувати, що подібні питання стають актуальними і для слабоурбанізованих територій.

Критичну вагомість для ефективності діяльності місцевої влади має рівень їхньої громадської підтримки або, іншими словами, акцептація прийнятих в межах владних компетенцій рішень та контроль за їх виконанням. Чинником, який сприятиме правильному вибору цілей є такий механізм прийняття рішень, який би першочергово забезпечував врахування підходів, думок, побажань, згенерованих на підставі опитування різних груп зацікавлених сторін, а не лише позицію представників місцевої адміністрації. В цьому сенсі можливими варіантами можуть бути консультаційні процедури та/або процедури проведення переговорів. Варіантом, хоча й, слід зазначити, крайнім, є також проведення місцевого референдуму, яким, однак слід користуватися особливо обережно та в обґрунтованих випадках. Підвищенню/утриманню на високому рівні громадської підтримки сприяє транспарентність (відкритість) будь-яких дій місцевої влади.

Механізм громадського контролю має відношення до впливу мешканців на будь-які владні органи на місцях. Місцевим громадам як в індивідуальній (тобто окремим її членам), так і груповій формах (неформальні громадські об'єднання, зареєстровані

офіційні громадські організації) повинна забезпечуватись можливість отримання максимального обсягу інформації, а також участі у прийнятті рішень по питаннях, котрі розглядаються ними як такі, що мають до них безпосереднє відношення та модуть впливати на їхню життєдіяльність. При цьому, інституційні форми такої участі можуть бути різними: неформальні зустрічі, громадські обговорення, дорадча участь в постійних і тимчасових комісіях місцевої ради і т. ін.

Силу громадського контролю визначає рівень тиску місцевої громадськості у поєднанні із ставленням до цього явища місцевої влади. Такий підхід є корисним для інтересу громади у позитивному сенсі цього поняття. У разі слабкої місцевої громадської активності в перед органом місцевого самоврядування та безпосередньо в його інтересах є активізація громади до участі у житті територіальної громади – усіма способами, описаними вище [8].

Останніми роками в Європі спостерігається тенденція до відходу від безпосередньої участі місцевих органів влади у економічній діяльності через підприємства комунальної власності або суб'єкти, тісно із ними пов'язані [295, 383]. Здійснюється це шляхом заснування незалежних організацій/підприємств або розширенню автономії існуючих. Метою таких дій є приведення принципів діяльності цих суб'єктів до вимог ринку, за якими діють будь-які приватні фірми. Таким чином, це повинно сприяти зменшенню навантаження на місцеві бюджети по їх дофінансуванню. При цьому, такий підхід не обов'язково передбачає приватизацію цих суб'єктів, а лише приведенню їх до такої організаційної форми управління, котра б дозволяла підвищити раціональність їхнього функціонування. Вважаємо такий підхід перспективним і для України хоча б з огляду на те, що він дозволить якщо не елімінувати, то хоча б зменшити політичну складову при прийнятті тих чи інших рішень стосовно розвитку комунальних підприємств

На цьому етапі постає питання, яким чином забезпечити/зберегти вплив на господарюючі суб'єкти, збільшивши при цьому раціональність та ефективність їхньої діяльності та/або зменшивши обсяг дотування з місцевого бюджету. Як приклад для вирішення цього питання, можна звернутись до закордонної практики, де за різних умов та в окремих випадках застосовуються методи комерціалізації, приватизації, поступової демонополізації [9].

За своєю природою, господарюючі суб'єкти комунальної форми власності у сьгоднішніх умовах, що існують в Україні, діють на мінімальному рівні раціональності: при встановленні тарифів, визначенні напрямів інвестування, прийнятті інших управлінських рішень вони часто керуються не економічною, а політичною доцільністю, продиктованою згори. Саме тому слід ж прагнути до створення для них конкурентних умов діяльності разом з іншими рівноцінними суб'єктами ринку, що дозволить здійснити т.зв. «перевірку ринком» дієвості організаційних принципів управління, що ними застосовуються.

Створення умов конкуренції для комунальних підприємств дає свій ефект в тому, що вимагає від них проєфективної поведінки, оскільки сама гіпотетична загроза конкуренції (наприклад, з боку конкурентних технологій) може бути недостатнім приводом для зміни стилю управління ними згідно із вимогами ринку. При чому, як свідчить досвід багатьох європейських країн, в таких умовах ці підприємства не знаходяться апріорі на програшній позиції, якщо, звичайно, проводять ґрунтовні зміни способу власної діяльності. Такі із них і надалі виграють конкурси, що проводяться в рамках вибору організацій по наданню тих чи інших послуг на замовлення виконавчих органів місцевих рад. Окрім іншого, ці зміни обумовлюються також методами впливу з боку місцевої влади, котрі є зорієнтованими більше на економічну логіку, а не продиктовані ієрархічним підпорядкуванням окремих суб'єктів господарювання.

Вищеописана практика знаходить достатньо багато доказів на те, що на сьогодні підприємства та організації, що знаходяться під безпосереднім впливом/управлінням з боку публічних органів влади (як держави, так і органів місцевого самоврядування) є неефективними як з точки зору їх організації, так і управління [10, 11]. На противагу цьому, належний контроль, відповідний фаховий рівень адміністративного персоналу органів влади на місцях, а також рішучість у дотриманні процедурних питань дозволяє уникати потенційних загроз, які можуть повставати у випадку залучення незалежних організацій до надання комунальних та інших послуг/виконання робіт на замовлення. Вимірним ефектом такого підходу може бути, наприклад, зменшення витрат на дофінансування комунальних діяльності підприємств, зменшення накладних витрат і т. п.

Альтернативою аутсорсингу є можливість провадження місцевою владою комерційної діяльності, метою якої є отримання прибутку. За рахунок неї покриватимуться неприбуткові види діяльності, які також відносяться до власної компетенції (такі як утримання шкіл, дитсадків, міське дорожнє господарство). Такого роду практика поширена у практиці організації діяльності комунальних підприємств Франції, Швеції, Норвегії. Показовим в цьому контексті є приклад останньої, де доходи та витрати комунальних підприємств не враховуються при формуванні зведеного бюджету територіальної громади.

В Україні також існує, звичайно – з певними обмеженнями, нормативно-правова база для здійснення комерційної діяльності та інвестування у незалежні господарючі суб'єкти ОМС, що відкриває перед ними широкі можливості для реалізації вищеописаної альтернативи [12]. Однак, дана опція поки що залишається ними невикористана.

Черговою альтернативою є поєднання в рамках одного підприємства чи організації як прибуткових, так і неприбуткових видів діяльності. Реально здійсненним такий варіант є і в рамках комунального підприємства, і в рамках інших організаційних, приватних форм власності. Такий підхід часто можна зустріти в деяких європейських країнах, зокрема таких як Німеччина.

По суті, у такому випадку йде мова про заснування окремого незалежного підприємства, наприклад у формі акціонерного товариства чи товариства з обмеженою відповідальністю, у компетенції якого повинна бути як діяльність у сфері організації міських транспортних перевезень, так і забезпечення населення та підприємства водою, газом, електричною енергією і т.ін [13].

Дане підприємство повинно діяти на умовах самофінансування та не отримувати з місцевого бюджету жодних дотацій на покриття від'ємної різниці між власними доходами і видатками. Ймовірний збиток, що виникатиме в межах одного із згаданих видів діяльності, повинен покриватися за рахунок отримання прибутку від інших видів. Частково можна припускати дофінансування з місцевого бюджету виключно на інвестиційні цілі.

Модифікацією варіанту, описаного вище, може бути спосіб організації процесу управління комунальними послугами у вигляді холдингового підприємства. Таке рішення реалізоване в багатьох адміністративних одиницях базового рівня в Німеччині та Франції. Змістом організації такого холдингу є створення групи підприємств, в якій материнська компанія контролює інших завдяки диспонуванню контрольними пакетами акцій залежних підприємств. У випадку комунального підприємства – це організація декількох фірм, які реалізують спільну фінансову політику, однак включають в себе господарюючих суб'єктів, що спеціалізуються на різних видах економічної діяльності. Це дозволяє фінансувати нерентабельну діяльність одного підприємства за рахунок прибутку іншого, що також є членом холдингу. Такі комунальні підприємства у вигляді холдингів, як правило, поєднують у собі господарські одиниці, котрі здійснюють свою діяльність у сфері енергетики, водопостачання та організації

місцевих пасажирських перевезень. Фактично, у цьому випадку йде мова про групу комунальних підприємств, поточна діяльність яких не передбачає дотування з боку місцевого бюджету [9].

У якості переваг т.зв. «холдингового» підходу можна назвати наступні:

- підвищення рівня мобільності прийняття рішень у сфері інвестиційної діяльності;
- зменшення загальних витрат групи підприємств, простіше залучення коштів на поточну діяльність та розвиток.

Загалом, не можна стверджувати, що те чи інше рішення щодо організації діяльності із надання комунальних та інших послуг, що входять у сферу компетенції місцевої влади, є ідеальним чи хоча б оптимальним без відношення до конкретної ситуації. Однак, раціональним бачиться сама необхідність зміни існуючого стану справ у системі організації діяльності місцевої влади по усьому спектру послуг, що нею пропонуються як населенню, так і бізнес-сектору. При чому, значна кількість альтернатив тут міститься в інституційному вимірі, адже потреба постійного підвищення ефективності управління територіальною громадою за своєю природою обумовлюють необхідність внесення змін у процес управління комунальним господарством та пошук можливостей ефективного виконання власних компетенцій у цій сфері.

Такі зміни виражаються або у модифікації існуючих структур, або ж у створенні нових. Зрозуміло, що вихідною умовою, якою слід при цьому керуватись, є підпорядкування потребам місцевої громади, ієрархії цілей, визначених стратегією соціально-економічного розвитку слабоурбанізованої території. Також, необхідною умовою у цьому питанні є те, що такі інституціональні структури повинні бути пристосовані до функцій, завдань та компетенцій органів місцевого самоврядування, а не навпаки.

Підрозділи міськвиконкому, комунальні підприємства, що знаходяться у їх віданні, все частіше сприймаються як структури неефективні та консервативні, практично не здатні до проведення внутрішніх змін. Розуміння цього факту з боку місцевої влади підтверджується спробами пошуку нових форм для комунальних підприємств, які, зазвичай, спрямовані у напрямку збільшення їхньої самостійності. Однак, як свідчить вітчизняна практика, новостворені/реорганізовані суб'єкти, з огляду на відсутність економічно обґрунтованих дій по відношенню до них з боку міської влади, практично не змінюють спосіб своєї діяльності.

Із розвитком суспільно-економічних відносин, змінами у правовій площині поступово будуть з'являтися структури (де-факто, це проходить вже зараз), за змістом своєї діяльності конкурентні по відношенню до комунальних підприємств та структурних підрозділів ОМС. Це становить мотиваційне підґрунтя до того, що існуючі структури органів самоврядування за своєю природою повинні підлягати модифікації та пристосуванню до умов потенційної загрози з боку такої конкуренції. Такі зміни повинні стосуватись частково виконуваних місцевою владою поточних функцій та більш значною мірою – сфери місцевого розвитку.

У першому випадку йде мова про роздрібнення деяких структур ОМС з метою передання їхніх функцій іншим суб'єктам, але за умови, що вони будуть виконувати ці функції більш ефективно. Вважаємо, що майбутня адміністративна реформа (в тому числі у тій її частині, що стосується місцевого рівня) повинна спонукати до передання частини адміністративних функцій суб'єктам з-поза структури місцевої влади (нпр. спеціально створюваним позаструктурним одиницям у сфері економіки, туризму і т. ін.). Це дозволить підвищити рівень об'єктивізму та професіоналізації процесу місцевого управління у вищезазначених сферах.

У другому випадку сутність змін виражається через передоручення виконання окресленого кола власних завдань ОМС незалежним суб'єктам, які можуть

запропонувати більш вигідні умови. Таким прикладом може бути виконання різними неприбутковими організаціями певних соціальних проєктів в рамках реалізації соціальної політики місцевої влади.

Нові завдання, що постають перед місцевою владою, повинні знаходити своє відображення і у модифікації її організаційної структури. При цьому, слід зазначити, що дії у цьому напрямку повинні стосуватися рівноцінно як упорядкування в рамках існуючого функціонального поділу, так і створення нових структурних одиниць, метою діяльності яких повинно бути вирішення актуальних та прогнозованих проблем функціонування та розвитку слабоурбанізованої території.

Станом на сьогодні, за нашою суб'єктивною оцінкою, можна стверджувати, що у багатьох виконавчих органах місцевих рад на слабоурбанізованих територіях склалась ситуація, близька до її окреслення як хаосу. Під цим твердженням мається на увазі відсутність системності у питанні організації діяльності ОМС. Окрім цього, часто можна зустріти такі архаїчні форми поділу функцій у сфері управління місцевою економікою, як галузевий принцип; практично нормою можна вважати розпорошення відповідальності в межах однорідної проблематики поміж декількома структурними підрозділами; відсутній чіткий розподіл компетенцій [146]. Часто не видається можливим виокремити, хто фактично займається питаннями соціально-економічного розвитку слабоурбанізованої території, хто натомість здійснює управління комунальним майном і т.п.

Зазначене твердження не слід сприймати як логічне підґрунтя до висновку, що в рамках певних структурних одиниць ОМС слід концентрувати зовсім не пов'язані між собою завдання. Однак, розподіл сфер компетенцій повинен базуватись на вагомих, сутнісних, а не формальних критеріях. Іншими словами, організаційна структура ОМС повинна відзначатись простотою, прозорістю та чіткою відповідністю із завданнями, які підлягають виконанню перед місцевою владою.

Цікавим в цьому контексті є приклад багатьох польських гмін, де організовується т. зв. «Бюро обслуговування клієнта». Фактично, воно виконує роль «єдиного вікна», звернувшись куди як фізична, так і юридична особа, може залагодити особисті питання, не маючи потреби при цьому контактувати з відповідними його інтересам відділами чи управліннями [406].

Самостійність місцевої влади знаходить своє вираження у довільному окресленні власних внутрішніх управлінських структур. При цьому, при їх проєктуванні слід керуватись принципом пристосування до потреб та завдань ефективного управління, про що чітко йдеться у Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 6 цього документу) [119]. Тому цілком обґрунтованою є логіка деяких українських територіальних громад по введенню в рамках ОМС підрозділів, які окремо займаються питаннями маркетингу, реклами, економічним розвитком, стратегією і т. ін.

Водночас, не можна виключати варіантів, за яких деякі із згаданих нових функцій будуть реалізовані незалежними чи квазі-незалежними суб'єктами, що не лише формально, але й фактично знаходяться поза управлінською структурою місцевої ради. Такий підхід є оправданим за умови, якщо дані суб'єкти робитимуть це більш професійно та в інтересах територіальної громади. Зокрема, приклади цього вже зараз можна спостерігати у деяких територіальних громадах в Україні, де діють окремі організації (як правило, засновані у формі громадських об'єднань) з метою моніторингу та координування виконання прийнятих місцевими радами стратегій економічного чи соціально-економічного розвитку. В цьому контексті слід зазначити, що, за винятком своєрідного «відступу», спричиненого кризою, в Україні спостерігається поступовий розвиток ринку такого роду послуг (напр., у сфері стратегічного управління), суб'єктами якого є організації, що спеціалізуються на наданні консультаційних послуг органам влади різного рівня.

Стосовно можливостей застосування ринкової моделі при наданні комунальних послуг, то у цьому випадку ОМС відводиться роль регулятора, який згруповує у собі комплекс управлінських функцій. Як варіант, цим може займатись відповідний структурний підрозділ виконкому місцевої ради. Однак, з огляду і на практику, прийняту в Європі, і враховуючи вітчизняні реалії, більш прийнятним рішенням у даному випадку бачиться варіант формування відокремленої, але пов'язаної з місцевою адміністрацією, структури. Такий спосіб дозволяє збільшити самостійність дій та об'єктивну обґрунтованість рішень у питанні управління місцевим комунальним господарством [9].

На жаль, в Україні дана практика на сьогодні не знаходить підтримки. Однак у якості перспективних для її імплементації сфер можна виокремити такі, як пасажирські перевезення, дорожнє господарство, санітарні послуги та інші. Досвід окремих вітчизняних фірм власне з останньої із вищенаведених сфер вказує, що такі організації є фахово підготовленими до виконання експлуатаційних та інвестиційних функцій у ввіреній їм галузі. Їх опосередкованим завданням є також формування конкурентних умов на ринку комунальних послуг та його демонополізація, котра сама по собі повинна дати відчутні позитивні для пересічного споживача ефекти у якісному чи вартісному вимірі.

Висновки

В інституційних перетвореннях процесу організації життєдіяльності територіальної громади часто слід також виходити із позиції монополістичної конкуренції, якою характеризуються такі локальні ринки, як тепло- чи електропостачання. Принаймні в умовах сьогодення на цих ринках діють природні монополії і, як бачиться, ця ситуація залишиться незмінною принаймні у найближчому майбутньому. В даній сфері компетенції місцевої влади, особливо з огляду на останні рішення Кабінету Міністрів України стосовно уніфікації формули розрахунку ціни на послуги відповідних компаній, є обмеженими. Однак, навіть у такій ситуації потенційний антагонізм інтересів двох сторін (з одного боку – прибуток компанії, з іншого – забезпечення місцевою владою якості послуг з тепло- та енергопостачання населених пунктів) не є безвихідною ситуацією, оскільки такі підприємства-монополісти мають виключно локальний характер своєї діяльності, що обумовлює не лише прямий характер залежності на векторі «компанія-територіальна громада», але й обернений.

Перед органами місцевого самоврядування в Україні в умовах сьогодення постають завдання, які за своїм змістом не співмірно складніші у історичному контексті. Це спонукає до пошуку нових рішень щодо організації процесу їхнього життєзабезпечення – рішень, які б становили об'єктивну основу для подальшого якісного розвитку видів діяльності, пов'язаних із обслуговуванням як індивідуальних мешканців, так і господарюючих суб'єктів.

Список використаних джерел

1. Димченко О.В., 2009. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління. Харків: ХНАМГ
2. Казанцева А.О., 2018. Поняття та види комунальних послуг: проблеми правового визначення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право», Т.1, 48, с. 152-155.
3. Люльчак З.С., Вишньовська Х.М., Вишньовська С.М., 2012. Роль кластеризації в створенні ефективного механізму оптимізації ланцюгів вартості. *Матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції «Маркетинг та логістика в системі менеджменту» (8-10 листопада, Львів)*, с. 258-259.

4. Національний інститут стратегічних досліджень. *Забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою: аналітична записка*. [online]. Доступно: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gromadyanske-suspilstvo/zabezpechennya-vidpovidalnosti-organiv-miscevogo> [Дата звернення: 04.12.2024]
5. Монастирський Г., 2005. *Методологічні підходи до управління розвитком муніципальних утворень*. Київ: Управління сучасним містом, 1, с. 243-250
6. Осітнянко А.П., 2001. *Планування розвитку міста: монографія*. Київ: КНУБА
- 7.120. Єдинак Я.Б., 2017. Повноваження районних у місті адміністрацій та їх інституційне забезпечення. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2(18), с. 1-15
8. Партнерство для розвитку міст, 2019. *Розробка стратегій розвитку міст в Україні: інструкція та огляд практик*. Київ: Партнерство для розвитку міст
9. Brol R., Bury P., Wasiak A. i in., 2004. *Ekonomika i zarzadzanie miastem*. Wrocław: AE im. O. Langego we Wrocławiu
10. Центр економічної стратегії. *Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію?* [online]. Доступно: <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition/> [Дата звернення: 19.01.2024]
11. Гірняк Д. М., Глухова В. І., Кравченко Х. В., 2021. Діяльність комунальних підприємств і їх фінансове забезпечення в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*, 1. [online]. Доступно: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8528> [Дата звернення: 19.01.2024]
12. Кабінет Міністрів України, 2020. *Методика формування спроможних територіальних громад*. [online]. Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10> [Дата звернення: 17.09.2021].
13. Рибачук В.Л., 2012. Зарубіжний досвід формування та управління ринком житлово-комунальних послуг. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 5. [online]. Доступно: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_5_17 [Дата звернення: 20.01.2022].
14. *Pracownik Biura Obsługi Klienta - poznaj jego obowiązki!* [online]. Доступно: <https://poradnikpracownika.pl/-pracownik-biura-obslugi-klienta-poznaj-jego-obowiazki> [Дата звернення: 20.01.2024]