

Література:

1. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" // ВВР України. - 1999. - № 20-21. - Ст. 190.
2. Закон України "Про охорону атмосферного повітря" // ВВР України. - 1992. - № 50. - Ст. 502.
3. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" // ВВР України. - 1991. - № 41. - С 546.
4. Закон України "Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" // ВВР України. - 1999. - № 34. - Ст. 296.
5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи" від 13 березня 2002 р. № 302. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України "Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, в яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців" від 9 березня 2006 р. № 108. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні за 2004 р. / Міністерство екології і природних ресурсів. - К., 2005. - 186 с

*Надійшла до редколегії 25.01.2008*

УДК 338.2,338.45:339.54 (477)

*Н.Д. ЧАЛА*

**ЛОГІСТИЧНІ РІШЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ  
ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

*Розглянуто муніципальне управління як систему логістичних процесів. Звернено увагу на комунікаційні зв'язки органів влади різних рівнів і підприємницьких структур, громадських об'єднань.*

*The article considers the Supply Chain Management for municipal system. The attention is accented on construction of communication and information flow between the state management and local management, local management and public organizations, local management and enterprise structures.*

Запровадження в Україні європейських стандартів демократії та формування ефективної політики, спрямованої на забезпечення високого рівня життя, соціальної

стабільності та демократії. На державному рівні формується політика, спрямована на задоволення потреб суспільства. Ефективність діяльності органів влади оцінюється за обсягом послуг, які отримало населення, та залежить, насамперед, від оптимального функціонування місцевих органів влади та їхньої взаємодії з іншими суб'єктами влади. На регіональному рівні місцеві органи влади є провідниками державної політики, сприяють наближенню влади до народу. Тому велике значення має організація взаємодії місцевих органів влади та центральних органів влади, місцевих органів влади та представників територіальної громади, а також система комунікації та інформування.

Функціонування місцевих органів влади в умовах ресурсних обмежень ставить їх перед необхідністю вирішення завдання оптимізації руху матеріальних ресурсів та інформаційних потоків, що і є основним завданням логістики. У цьому контексті є актуальним звернення до логістики як до інтегрованого інструментарію оптимізації й раціоналізації економічних потоків. Оптимізація системи надання послуг органами місцевого самоврядування та комунікаційних процесів, які при цьому виникають, забезпечать якісно новий рівень відповідальності держави перед громадянами щодо здійснення державної політики та реалізації їхніх життєвих потреб та інтересів.

Грунтовне дослідження різних аспектів державного управління та забезпечення муніципального розвитку містяться у працях В. Кампо, В. Бакуменка, В. Куйбіди, Ю. Шарова, М. Чумаченка, П. Надолішнього та ін. У багатьох працях вітчизняних науковців досліджено основні методологічні засади взаємодії владних структур на сучасному етапі розвитку українського суспільства (В. Авер'янов, В. Князев, В. Кремень, В. Литвин, В. Луговий, О. Машков, І. Надольний, Н. Нижник, П. Ситник, В. Скурагівський, С. Телешун, В. Тронь, Л. Шкляр, В. Цветков, В. Яцубатаін.).

Важлива роль належить дослідженням, присвяченим проблемам функціонування владних відносин, оскільки саме вони в будь-якому суспільстві репрезентують складну емпіричну картину взаємодії індивідуальних і колективних потреб. Аналізу цих питань присвячено праці І. Ібрагімової, С. Терещенка, С. Андреева, А. Адріасяна, Т. Белкіна, М. Бокія, В. Бондесока, Ф. Бородіна, Г. Бутиріна, І. Бутка, В. Глазичева, Т. Дражевської, В. Ознобіна, В. Романова, Л. Шапіро, І. Ансоффа, С. Рядова, Д. Сульє, О. Шелдона.

Зазначені вище вчені зробили вагомий внесок у розуміння проблем державного управління. Проте недостатньо дослідженою залишилася сфера владних відносин на місцевому рівні. Сьогодні гостро відчувається потреба в комплексних дослідженнях механізмів удосконалення роботи органів місцевого самоврядування, оптимізації їхньої структури, налагодженні партнерства між органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та населенням.

Метою цієї статті є дослідження можливостей застосування логістичного інструментарію у сфері державного управління для підвищення його ефективності.

Успішна реалізація стратегічних управлінських рішень, які прийнято на центральному рівні, залежить від регіонального рівня, де вони переходять у площину соціального буття. Якість прийнятих управлінських рішень у системі органів влади як на центральному, так і на місцевому рівнях залежить від глибини розуміння ситуації, повноти отриманої інформації, належного її оброблення, напрацювання

альтернативних підходів до вирішення різних проблем. Владні структури мають активно реалізовувати всі надбані соціальні резерви, зокрема сприяти підвищенню ефективності управління на всіх рівнях державної влади, тому необхідно забезпечити, щоб увесь механізм працював справно і злагоджено, без втрати ресурсів (часу, фінансів та ін.) чи інформації між його ланками.

У розвинених країнах логістичні підходи у сфері державного управління, застосовуються досить активно, зокрема у сфері муніципального управління. Такий науково-практичний напрямок отримав назву City logistics. В Україні такі підходи тільки-но почали розроблятися на теоретичному рівні. Водночас логістичні концепції разом із маркетинговими сьогодні є двома основними інструментами ефективного управління. Саме вони забезпечують ефективність економічного господарювання: маркетинг - збільшення обсягів продажу, а логістика-зменшення витрат і собівартості. Поєднання цих двох інструментів надзвичайно важливе в діяльності місцевих органів влади. За їхньої допомоги можна краще використовувати ті конкурентні переваги, які має кожний регіон, місто, селище.

Логістичні підходи та інструментарій застосовуються, як правило, для підвищення ефективності роботи виробництва та заощадження ресурсів. Наприкінці минулого століття концепції "ощадливого забезпечення" почали застосовувати і в сфері послуг. Під логістикою розуміють ефективне управління матеріальними та інформаційними потоками для досягнення поставлених цілей з оптимальними витратами всіх ресурсів [6, с. 6]. Упровадження принципів логістичного менеджменту дозволяє заощаджувати до 10 % оперативних витрат. Зважаючи на те, що органи влади постійно функціонують в умовах ресурсних обмежень, застосування логістичних методів є необхідним.

Діяльність органів влади в Україні спрямовано на забезпечення високих стандартів життя. Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Український прорив: для людей, а не для політиків" ставить у центр уваги людину та її розвиток [1, с. 4]. Реалізація визначеної у Програмі мети неможлива без консолідації та ефективної взаємодії органів державного управління й місцевого самоврядування з громадськістю. Зміцнення економічних основ місцевого самоврядування на сучасному етапі є одним із найважливіших чинників упровадження Програми в життя. Це можливо шляхом: зміцнення матеріально-технічної бази, забезпечення інноваційності її розвитку; підвищення ефективності муніципального управління, розроблення інструментарію соціально-економічного управління, адекватного цілям функціонування й розвитку місцевого самоврядування і здатного сприяти становленню ринкових відносин у галузі місцевого самоврядування.

Світова практика державного управління довела, що тільки за постійної взаємодії та співпраці державних органів влади, органів місцевого самоврядування з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції. Логістичну систему функціонування органів влади, з точки зору кінцевого споживача (громадськості), подано на рис. 1.

Фінансові, природні, людські ресурси потрапляють у розпорядження держави та використовуються для виконання покладених на неї функцій, передбачених Конституцією України. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як право і спроможність місцевих властей (представників

територіальної громади) здійснювати регулювання суттєвої частини державних справ, які належать до їхньої компетенції згідно із законодавством, і управління ними в інтересах місцевого населення [2]. Вітчизняні наукові дослідження місцевого самоврядування на сучасному етапі тяжіють до європейського розуміння поняття та явища місцевого самоврядування. У вітчизняній науковій літературі місцеве самоврядування визначено як систему органів влади на місцях, за якої місцеві громади мають реальну можливість через різні форми самостійно, незалежно від держави розв'язувати проблеми, що стосуються організації їхнього життя.

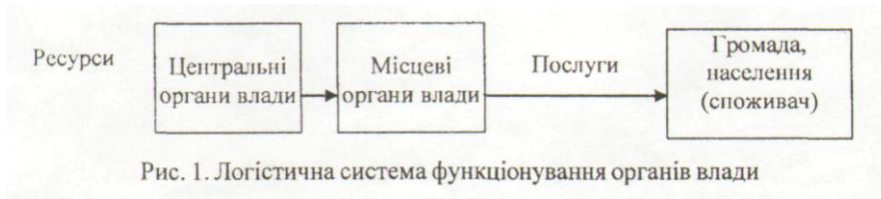


Рис. 1. Логістична система функціонування органів влади

Методично побудова логістичного ланцюга та аналіз робиться з останньої ланки, від споживача. Тому необхідно визначити, як організовано логістичну систему і як вона функціонує на місцевому рівні. Об'єктом логістики на місцевому рівні є потоки, що формуються як усередині муніципального утворення, так і між ним і зовнішнім середовищем. Суб'єктом загального управління логістичною системою в муніципальному управлінні є органи місцевого самоврядування, які забезпечують стабільність і стійкість розвитку логістичної системи в умовах нестабільності зовнішнього середовища. В українській літературі основною метою муніципальної логістики визначено максимально ефективно задоволення потреб муніципального утворення в ресурсах [4, с. 167]. Проте, звертаючися до самої концепції логістики та операційного менеджменту (Logistics and Supply Chain [7]), метою муніципальної логістики має бути задоволення потреб громади з максимальною ефективністю. Уже на цьому рівні закладається проблема різного бачення та розуміння філософії та ідеології впровадження логістичних концепцій у сферу муніципального управління. Важливою складовою логістичної системи є зворотні інформаційні потоки. Жодна і функцій управління не може забезпечувати підтримку заданих параметрів системи без налагоджених і постійних потоків інформації. Розуміння управління природи інформації, її вмиле застосування у практичній діяльності на сьогоднішній день є проблемою як теоретичного, так і практичного характеру. Тому суттєвим доповненням схеми, поданої на рис. 1, має бути зворотний інформаційний потік. Таким чином, логістична система діяльності місцевих органів влади має вигляд, поданий нарис. 2.



Рис. 2. Логістична система діяльності місцевих органів влади

Для аналізу ефективності функціонування логістичних каналів пропонується застосувати метод опитування та імітаційного моделювання. За кожним видом послуг, які надають місцеві органи влади, провести опитування споживачів цих послуг і виявити "вузькі місця". Рух за ланцюжком надання послуг від споживача дозволить дослідити наявність неефективного використання ресурсів. Таким чином, буде виявлено причини недосконалої роботи місцевих органів влади і розроблено заходи щодо їхнього усунення.

Оскільки метою застосування логістичних підходів є підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади, необхідно визначити, які критерії при цьому оцінюються. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування визначається як відношення результативності їхньої діяльності до витрачених ресурсів. Критерії, які характеризують ефективність органів місцевого самоврядування, можна розподілити за групами: загальна соціальна ефективність; загальна економічна ефективність (організація та функціонування муніципального утворення); ефективність діяльності конкретних органів та посадових осіб. У цьому дослідженні зосередимося на аналізі організації роботи системи відносно критеріїв першої та другої груп.

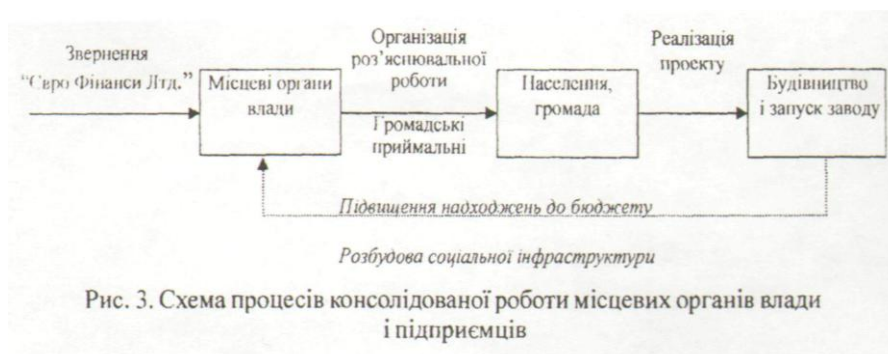
Однією з найважливіших функцій органів місцевого самоврядування є забезпечення ефективного розвитку підприємницьких структур. Підприємництво є основою економічного розвитку муніципальних утворень, вирішення соціальних, екологічних та інших проблем. Органи місцевого самоврядування шляхом формування на місцях комфортного підприємницького середовища, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва та використання його потенціалу для вирішення економічних і соціальних проблем забезпечують соціально-економічний розвиток території.

Спираючися на підприємницькі структури, за активної взаємодії з громадськими організаціями та інституціями ринкової інфраструктури, органи місцевого самоврядування можуть реалізувати муніципальні інвестиційні проекти та програми, вирішувати першочергові проблеми муніципального розвитку, і створювати умови для формування сприятливого підприємницького клімату, забезпечувати потреби територіальних громад. У ході інвестування того чи іншого проекту, крім звичайних бізнес-оцінок, провідну роль відіграє оцінка інвестиційного ризику регіону, який характеризується рівнем невизначеності прогнозу щодо одержання прибутку від інвестицій. До його структури входять політична, економічна та соціальна складові. Протистояння різних гілок влади створює додаткові труднощі інвесторів - неузгодженість та непорозуміння з органами місцевого самоврядування забирають додатковий час, кошти, ресурси, іноді життєво необхідний проект не реалізується через відсутність порозуміння на місцях.

Аналіз системи взаємодії органів місцевого самоврядування, населення та підприємств проведемо на прикладі будівництва сталепрокатного заводу в Білій Церкві. Підприємство "Євро Фінанси ЛТД" планує збудувати в цьому місті Київської області сталепрокатний завод майбутнього, загальна сума інвестицій 600 млн. дол. США [3]. За попередніми оцінками, завод забезпечить надходження до місцевого бюджету понад 23 млн. грн. та до Державного бюджету України - понад 400 млн. грн., створить у регіоні близько 5 тис. нових робочих місць [Там само]. У будівництві заводу підприємство "Євро Фінанси ЛТД" отримало підтримку Київської обласної

державної адміністрації. Проте місцева громада виступила проти будівництва. Для порозуміння між підприємцями та населенням місцеві органи влади організували упродовж року цілу низку інформаційних заходів: "круглі столи", прес-конференції та робота громадської приймальні, де з питань діяльності комбінату консультували екологи та економісти. Після проведення такої роз'яснювальної роботи конфлікти та протидія будівництву з боку громадськості припинилася. У наведеному прикладі консолідація дій місцевих органів влади та підприємців сприяла вирішенню важливого для регіону питання.

Схему процесів, які виникли в описаній вище ситуації, подано нарис. 3. Таким чином, муніципалітети малого і середнього рівня (які мають у розпорядженні невеликий бюджет), за допомогою інформаційного ресурсу, політичної підтримки, виділення земельної ділянки та ін., можуть зацікавити великого виробника розмістити на власній території виробництво. Це допоможе вирішити цілу низку економічних проблем регіону без залучення фінансування з бюджету.



Місцеві органи влади задля забезпечення соціально-економічного розвитку регіону мають використовувати потенціал бізнес-структур, що знаходяться на їхній території. Сьогодні в українському суспільстві спостерігається зміна парадигми підприємництва в напрямку від чіткої фінансової орієнтації до соціальної відповідальності. Незважаючи на відносно недавнє існування в Україні ринкової економіки, у країні вже сформувався прошарок споживачів, які пов'язують свої купівельні уподобання передусім із репутацією компанії. Отже, успіх компанії сьогодні значною мірою залежить від її позитивної корпоративної репутації для різних цільових аудиторій, для формування якої компанія має прийняти на себе права та обов'язки громадянина суспільства, що, у першу чергу, передбачає надання посильної допомоги у вирішенні нагальних проблем суспільства.

Місцеві органи влади та підприємницькі структури, консолідувавши власні зусилля, можуть вирішити в регіоні нагальні соціальні проблеми. Сфери життєдіяльності, що потребують підтримки з боку бізнес-структур, такі: допомога дітям-інвалідам - 69 %; допомога інвалідам, людям похилого віку, знедоленим - 60, охорона здоров'я - 58; освіта - 50; екологія - 39; наука - 30; культура, мистецтво - 22 % [7, с 19]. Експерти перераховують цілу низку факторів, що стримують розвиток соціальної відповідальності підприємництва в Україні, серед яких відсутність регіонального закону про

благодійництво; велику кількість прохань за обмеженості ресурсів для благодійності; відсутність системи та стратегії проведення соціальних проєктів; відсутність системи інформування суспільства про соціальні та благодійні проєкти, про інвесторів соціальних програм та системи оцінки суспільством результатів соціальних програм бізнесу. Ефективна діяльність місцевих органів влади, побудова діалогу між місцевими органами влади та підприємцями можуть повністю вирішити зазначені проблеми.

У разі якщо місцеві органи влади самостійно запровадять у регіоні додатковий благодійний внесок чи соціальний збір, підприємці регіону це сприймуть негативно. Проте можлива інша схема побудови системної соціальної роботи в регіоні. Схема процесів взаємодії місцевих органів влади та підприємницьких структур для проведення в регіоні соціальних проєктів може бути побудована таким чином. Місцеві органи влади збирають інформацію по регіону про необхідну соціальну підтримку чи допомогу, на підставі цієї інформації розробляють стратегію проведення соціальних проєктів, яка потім видається в довіднику. Підприємницькі структури отримують такий довідник і обирають залежно від власної стратегії та можливості або самостійно проєкт, або беруть участь у загальному проєкті. Перевагою такого підходу до проведення соціальних проєктів у регіоні є, у першу чергу, адресність та конкретність, цільове спрямування допомоги.

Забезпечення високих стандартів життя та формування високорозвиненої інфраструктури для громадян є стратегічним завданням органів влади. Застосування традиційних управлінських інструментів не завжди дає очікуваний результат. Тому варто для вирішення нагальних проблем та підвищення ефективності проаналізувати за допомогою логістичних підходів діяльність органів місцевого самоврядування.

Логістичні інструменти оптимізації руху матеріальних та інформаційних потоків лише нещодавно почали впроваджувати у практику вітчизняних комерційних структур. У західних країнах окремо сформовано напрям науки державного управління "City logistics", проте в Україні застосування логістичних підходів в державному та муніципальному управлінні поки що досліджується лише теоретично.

Оптимізація інформаційних та матеріальних потоків, а також налагодження діалогу між підприємцями, громадою та місцевими органами влади сприятиме соціально-економічному розвитку регіону.

#### Література:

1. Проєкт Програми діяльності Кабінету Міністрів України "Український прорив: для людей, а не для політиків". - Київ, 2008. - 98 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. - К., 1994. - С. 70-77.
3. Бізнес-план "Білоцерківський сталепрокатний міні-завод": Інформ. матеріали до круглого столу. - К. ПП ТОВ "Євро Фінанси Лтд". - 2007. - Юс.
4. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П. Муніципальний менеджмент: Навч. посіб. / За ред. А.Ф. Мельник. -К.: Знання, 2006. - 420 с.
5. Коник Д.Л., Олійник М.В., Привалов Ю.О. Соціальна відповідальність бізнесу в Україні / Відп. ред. Ю. Саєнко. - К.: Батискаф, 2002. - 72 с.
6. KnodEd Operations management: meeting customers' demands /Edward M. Knod, Richard J. Schonberger. - 7<sup>th</sup> ed. - Boston: McGraw-HillHrwin, 2001. - 714 p.

7. *Krajewski Lee J., Ritzman Larry P. Operations Management Strategy and Analysis.*

*Надійшла до редколегії 14.01.2008*

УДК 342.03

*А.В.ЩЕРБА*

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Наведено авторське бачення визначення поняття адміністративної процедури органів місцевого самоврядування, приділено безпосередню увагу її загальним, та відмітним ознакам.*

*In the article since are outlined and author determination of concept of administrative procedure of organs of the local seygovernment in cities and towns of Ukraine is given. The author pays his attention to common and special features of administrative procedure.*

Відповідно до Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). У такий спосіб Основний Закон закріпив існування двох відносно відокремлених систем органів публічної влади: органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які покликані здійснювати відповідні управлінські функції в межах повноважень, визначених Конституцією України і законами України.

Кожна з названих систем має свої особливості, що, власне, і надає можливість відокремити їх одна від одної. Вони різняться між собою за процедурою утворення, складом і структурою, цілями і завданнями, формами і методами діяльності, характером і видами правових актів, які видаються органами, що входять до складу відповідної системи. Проте це не означає, що між системою органів державної влади та органами місцевого самоврядування існує непереборна межа. Їх об'єднує, перш за все, те, що вони є органами єдиної публічної влади, джерелом якої є народ.

Дуже важливо, що сьогодні з'явилися реальні шанси насправді поставити владу на службу народу і кожному громадянину. Аналіз програм діяльності органів виконавчої влади свідчить, що головними завданнями Уряду України повинні бути "утвердження та реалізація прав і свобод людини, формування громадянського суспільства і побудова правової держави" [8]. Практична реалізація цього твердження потребує якнайширшого використання норм адміністративного права, оскільки саме вони регулюють численні стосунки громадян з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами.

Зазначене має пряме відношення і до аналізу співвідношення державного управління та управління, здійснюваного в системі місцевого самоврядування,