

Монастирський Г.

МУНІЦИПАЛЬНА ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ*

Досліджено теоретико-методологічні засади муніципальної економічної політики як механізму реалізації управлінських впливів місцевого самоврядування. Запропоновані рекомендації щодо формування й реалізації сучасної муніципальної економічної політики з урахуванням модернізаційної парадигми управління місцевим економічним розвитком.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, муніципальне управління, територіальна спільнота базового рівня, місцева економічна політика, муніципальний сектор економіки.*

При організації власної економічної діяльності кожна територіальна спільнота базового рівня (ТСБР) має враховувати специфіку умов своєї території та вирішувати це завдання на основі здійснення місцевої економічної політики, що продовжує і конкретизує загальнодержавну й регіональну політику. Економічна політика в рамках муніципального господарства виражається системою локальних регулятивних заходів, що їх здійснюють органи місцевого самоврядування. Прямо чи опосередковано вони впливають на економічне зростання, кон'юнктуру попиту та пропозиції, перерозподіл національного доходу з метою зменшення соціальної нерівності. Тому дослідження питання формування та реалізації муніципальної економічної політики – надзвичайно актуальне.

Узагальнення вітчизняної і зарубіжної наукової літератури [3; 4; 12–16] дає змогу стверджувати, що місцева економічна політика є системою правових норм та регулятивних заходів, котрі приймають і здійснюють органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, відображають специфічні умови господарювання та життєдіяльності ТСБР. Однак зазначені дослідження не враховують проблеми полівекторності управління економічним розвитком ТСБР.

Метою роботи є напрацювання теоретико-методологічних засад формування і практичних рекомендацій щодо реалізації муніципальної економічної політики.

* Науково-дослідна робота виконана за рахунок бюджетних коштів МОН України, наданих як грант Президента України.

Місцеве самоврядування доцільно розглядати як політико-правовий, економічний та соціальний інститут, у межах якого здійснюють управління місцевими справами в ТСБР через самоорганізацію місцевих жителів за згодою та підтримкою держави [10, 356].

Загалом вітчизняний і зарубіжний досвід формування складових громадянського суспільства в історичному та сучасному вимірах, досвід розвитку світової цивілізації є переконливим свідченням глибини наукового передбачення Ал. де Токвіля, який понад століття тому сформулював думку про те, що «комунальні інститути покликані відігравати для демократії ту саму роль, що й початкові школи для науки. Без громадських інститутів нація може сформувати вільний простір, однак справжнього духу свободи вона так і не набуде» [11, 13]. На сучасному етапі вітчизняного державотворення місцеве самоврядування є одним із найважливіших інститутів становлення громадянського суспільства, політичної системи України в контексті її трансформаційних змін.

Політико-правову та економічну природу місцевого самоврядування логічно втілюють у конкретно визначеній муніципальній політиці, що її мають здійснювати і державні інституції, й місцеві представницькі органи. Вихідним елементом методології муніципальної політики має бути глибоке розуміння одного з фундаментальних питань конституційної теорії – ідеї поділу влади, що сформулював Шарль Монтеск'є. У його вченні принципово важливим є положення про необхідність взаємодії і взаємної зрівноваженості влад. Взаємодію влад він розумів як стримування одна одною та узгоджене просування їх до спільної мети. Варто звернути увагу й на одне зі застережень французького філософа: в реальному житті практично неможливо розмежувати всі гілки влади настільки, щоб цілком унеможливити втручання однієї в діяльність іншої [7, 65]. Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. більшість вітчизняних державних та громадських діячів, творчо використовуючи й водночас поглиблюючи та конкретизуючи в нових історико-правових умовах концептуальні ідеї Монтеск'є про природу і взаємозв'язок владних інститутів, стверджували, що в основі конституційного устрою демократичної держави має бути широке місцеве самоврядування, а відносини між центральними та місцевими органами мають ґрунтуватися на рівноправних засадах.

До методологічного компонента муніципальної політики слід віднести також теорію природних прав вільної громади, що її сформулювали де Токвіль та його послідовники (Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, Е. Мейер, Б. Чичерін). Ця теорія обґрунтовує поряд із трьома загальноновизнаними конституційними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) конституційно-правовий статус і четвертої – муніципальної (громадської) гілки влади. Одна з центральних ідей теорії вільної громади полягає саме

в тому, що право на самостійне та незалежне від центральної влади існування визначається її природною сутністю, тому держава не утворює громаду, а лише визнає її. Згідно з цією теорією основними засадами організації та функціонування місцевого самоврядування є: виборність органів місцевого самоврядування членами громади; розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, на самоврядні й такі, що делеговані органам громади державою; органи місцевого самоврядування – це органи відповідної територіальної громади і не належать до системи органів державної влади; органи державної влади не мають права втручатись у вирішення самоврядних питань, їхня функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [5, 98].

Сучасні дослідники на основі всебічного вивчення теоретичної спадщини муніципальної науки, ґрунтовного аналізу історичного досвіду врегулювання проблем функціонування місцевого самоврядування в Україні й за кордоном довели, що місцеве самоврядування є універсальною організацією публічного управління, формою саморегулювання громадського життя, що зменшує дистанцію між суб'єктами та об'єктами владарювання [6, 17]. Отже, усвідомлення змісту природи місцевого самоврядування, його співвідношення з державною владою – теоретичне підґрунтя для вироблення і здійснення виваженої, конструктивної муніципальної політики.

Її стратегічні орієнтири мають, на наш погляд, визначатися також творчим урахуванням, а не механічним копіюванням світового досвіду організації місцевого самоврядування. У цьому зв'язку зазначимо, що в інших країнах для забезпечення високоякісних параметрів муніципальної політики взаємоузгоджують та розмежовують діяльність місцевих органів управління, які репрезентує державна адміністрація, котру призначає центральна влада, та органів місцевого самоврядування – представницьких органів, що їх обирає населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, та їхніх виконавчих органів. У політико-правовій практиці європейських країн використовують також варіанти комбінованого управління, коли на одному територіальному рівні водночас функціонують і місцеві органи управління (державна адміністрація), й органи місцевого самоврядування. З урахуванням національно-правових та історичних особливостей України для неї привабливішою в теоретичному і практичному значенні є комбінований варіант управління, який покладено в основу сучасної континентальної моделі організації влади на місцях. Серед її основних рис доцільно виокремити такі: 1) вищий порівняно з англо-американською моделлю ступінь централізації, вертикальна підпорядкованість; 2) поєднання місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях; 3) повноваження місцевого самоврядування визначають згідно з дією негативного прин-

ципу правового регулювання, реалізація якого дає органам самоврядування змогу робити все, що не заборонено законом [1, 215]. Для розроблення та впровадження продуктивних управлінських дій потрібно враховувати також суспільний інтерес, що інтегрує інтереси громадян і формує вектор суспільного розвитку на основі визначення єдиних для всіх чи більшості цілей. Важливо розуміння тієї обставини, що система суспільних завдань, тобто питань місцевого значення, які перебувають у компетенції органів місцевого самоврядування, є диференційованою за підходами, способами та методами їх вирішення [6, 115].

У світовій практиці виділяють різні типи місцевої економічної політики, що мають відповідні цілі: розвиток території, зростання доходів муніципального бюджету, збільшення зайнятості та доходів населення [3, 27]. Вибір певного типу (або їх поєднання) залежить від рівня економічного розвитку (можливостей) та проблем території. Місцева економічна політика має на меті забезпечувати на території умови життєдіяльності населення, розвитку господарської активності й зайнятості. Вона охоплює такі напрямки: організацію, зміст та розвиток місцевого господарства; підтримку підприємств, особливо суб'єктів малого підприємництва; підтримку інвестиційних проектів, реалізація яких відповідає інтересам місцевого співтовариства.

Різноманіття типів ТСБР дає змогу класифікувати місцеву економічну політику за об'єктами цілеспрямованої дії, а саме для: формування сприятливого економічного середовища малого підприємництва та з метою раціонального використання наявних місцевих ресурсів й інфраструктури (визначають пріоритетні галузі економіки ТСБР, розвиток яких підтримують органи місцевого самоврядування – об'єктом впливу є економічне середовище малого бізнесу); зниження напруги на місцевому ринку праці та мінімізації рівня безробіття (місцева економічна політика має бути орієнтована на створення нових та збереження наявних робочих місць – об'єктом впливу є економічно активне населення); здійснення активної політики зайнятості (муніципальна влада може ініціювати відповідний інвестиційний проект або організувати фінансово-кредитну підтримку, мобілізуючи місцевий капітал і залучаючи зовнішні інвестиції – об'єктом цілеспрямованого впливу є капітал). Місцеву економічну політику найдоцільніше формувати на основі концепції розвитку ТСБР на 3–5 та більше років, що її розробляють за результатами аналізу господарства, з урахуванням ресурсного потенціалу й інфраструктури та вона передбачає виокремлення пріоритетних для муніципальної влади видів діяльності. Концепцію місцевої економічної політики необхідно реалізувати у формі програм (комплексних, цільових і локальних) із використанням фінансових та нефінансових інструментів.

Із урахуванням потенційно можливих варіантів муніципального управління та соціально-детермінованого вектора спільних дій місцевої адміністрації й органів місцевого самоврядування інтегральний варіант стратегії і тактики муніципальної економічної політики можна розглядати в такому форматі: 1) створення збалансованої структури господарства; 2) сприяння структурним змінам у муніципальній економіці; 3) створення сприятливих місцевих ринкових умов; 4) підтримка малих і середніх підприємств та фізичних осіб – суб'єктів підприємництва; 5) допомога створенню загального сприятливого інвестиційного клімату; 6) посилення привабливості ТСБР для інновацій; 7) сприяння навчанню, підвищенню кваліфікації та професійної мобільності робітників. Досягнення цієї стратегічної мети відкриває можливість для вирішення таких суспільно важливих для територіальної громади питань: створення достатньої кількості робочих місць; збільшення податкових зборів і посилення фінансового потенціалу ТСБР; створення фінансових можливостей для ефективної муніципальної політики.

Важливою передумовою успішної муніципальної економічної політики є забезпечення координуючої ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні соціально-економічних питань та вироблення публічною владою чіткої економічної лінії стосовно розвитку приватного сектору. В цьому зв'язку слід зазначити, що класичні напрями роботи муніципалітетів у європейських країнах можуть бути корисні й для України, а саме: постійне опікування вже створеними підприємствами, сприяння в реструктуризації, модернізації та збуті продукції; створення реальних можливостей для розвитку підприємництва на цій території та усунення адміністративних перешкод для входження підприємців у цивілізований ринок; робота щодо залучення інвесторів.

Практично в усіх країнах із ринковою економікою створена високорозвинена інфраструктура допомоги підприємцям і особам, які розпочинають власну справу. Така інфраструктура передбачає, зокрема, широкий спектр консультаційних та сервісних послуг, навчання, забезпечення контактів. Частина цієї роботи, як свідчить досвід європейських країн, мають перебрати органи місцевого самоврядування. Здійснюючи економічну політику, цим органам доцільно використати типологію органів влади щодо розвитку приватного сектору, що її розробили міжнародні експерти: а) пасивна адміністрація, яка не втручається в економіку з власної ініціативи та не використовує своїх організаційних можливостей; б) домінуюча адміністрація, яка намагається зайняти пріоритетні позиції в економіці, а щодо приватного підприємництва та бізнесу налаштована досить скептично; в) активна адміністрація, яка, проте, не має чітких орієнтирів у сфері економічної діяльності (характерною рисою цієї адміністрації є те, що вона

усвідомлює необхідність приватного сектору, намагається допомогти його становленню й розвитку, однак обмежується лише окремими малоефективними управлінськими заходами); г) координуюча або партнерська адміністрація, яка є оптимальним типом муніципальної адміністрації, адже вбачає свою роль не у власній економічній діяльності, а в створенні сприятливих ринкових умов для підприємництва [2, 5].

Проте практика зарубіжних країн, зокрема Росії, свідчить: роль органів місцевого самоврядування має полягати в тому, щоб координувати, створити належні умови і забезпечити об'єднання дій усіх суб'єктів ринкових відносин. На нашу думку, одним із тактичних засобів практичної реалізації цих завдань можуть стати бізнес-інкубатори, тобто організації, що створюють найсприятливіші умови (середовище) для стартового розвитку підприємств [8, 6–7]. Головне призначення бізнес-інкубатора – підтримка малого підприємства на початковому етапі, надання йому виробничих, інформаційних, консалтингових, юридичних та інших послуг, зміцнення муніципального господарства, поліпшення інвестиційного клімату.

Отже, для динамічної і прозорої муніципальної політики органи місцевого самоврядування мають стати активною й справді впливовою політико-правовою та економічною інституцією, а не залишатися пасивними спостерігачами. Значною мірою це стане можливим, коли місцева управлінська еліта візьме на озброєння ідеї про сутність, природу, принципи місцевого самоврядування, а також вітчизняний і зарубіжний досвід його функціонування, забезпечить інтегроване управління всіма ресурсами в межах певної території.

Слід підкреслити, що на сучасному етапі загострилася потреба в системному дослідженні теоретичних і практичних аспектів місцевого самоврядування. Для всебічного, комплексного вивчення місцевого співтовариства важливо об'єднати й інтегрувати творчі зусилля економістів, юристів, істориків, політологів, соціологів, психологів, культурологів, представників усіх соціально-гуманітарних наук, спроможних глибоко досліджувати процеси на муніципальному рівні, й на цій основі запропонувати місцевій еліті сучасну теорію та методологію муніципальної політики, інноваційні технології змін муніципального життя на краще. Так, за кордоном цілеспрямовано й продуктивно працюють тисячі вчених різного профілю, є десятки наукових шкіл, які досліджують муніципальні процеси. У США, наприклад, ще з 1947 р. в деяких провідних університетах відкрито навчальну спеціальність «спеціаліст із розвитку місцевого самоврядування». В усій країні сформувалася стійка традиція, згідно з якою жодного з рішень місцевої влади не приймають без попередньої експертної оцінки вчених муніципального університету [8, 7]. В Україні проблематика місцевого самоврядування також має стати об'єктом дослідження міждисциплінар-

ної («синтетичної») науки. Про це свідчить і зарубіжний досвід. Треба подолати однобічний підхід до вивчення місцевих процесів і впливу на них. Адже одним із наслідків монополії юристів під час розроблення проблем місцевого управління є посилене акцентування уваги лише на правових методах регулювання всього життєвого простору, що, хоч і є важливим, проте не дає й не може дати узагальнюючих позитивних результатів. Тому вирішення комплексних дослідницьких завдань (економічних, соціальних, політичних, духовно-культурних із урахуванням місцевих особливостей) під силу лише самостійній галузі наукового знання – муніципальній науці, формування теоретико-методологічних і прикладних засад якої становитиме проблемне поле подальших наукових розвідок у сфері управління місцевим розвитком.

Theoretical principles of municipal economic policy are probed as to the mechanism of realization of administrative influences of local self-government. Recommendations are offered in relation to forming and realization of modern municipal economic policy taking into account the modernization paradigm of management local economic development.

Keywords: *local self-government, municipal management, territorial association of base level, local economic policy, municipal sector of economy.*

Исследуются теоретико-методологические принципы муниципальной экономической политики как механизма реализации управленческих влияний местного самоуправления. Обоснованы институциональные основы муниципальной экономической политики. Предложены рекомендации относительно формирования и реализации современной муниципальной экономической политики с учетом модернизационной парадигмы управления местным экономическим развитием. Рассматриваются стратегические и тактические аспекты формирования экономической политики органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальное управление, территориальное сообщество базового уровня, местная экономическая политика, муниципальный сектор экономики.*

Література

1. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / Батанов О. В. – К., 2001. – 260 с.
2. Гугнин Н. Н. Местное самоуправление: проблемы и пути их преодоления (социальный аспект) / Гугнин Н. Н. – Липецк, 2001. – 131 с.
3. Иванова В. Н. Технологии муниципального управления: учеб. пособ. / Иванова В. Н., Гужов Ю. Н., Безденежных Т. И. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 396 с.