

# ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Наталія ВИНАР

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПИ

*Здійснено порівняння основних особливостей управління розвитком територій в Україні та країнах Європи. Визначено індикатори проведення такого аналізу. Обґрунтовано шляхи адаптації територіального управління в Україні до стандартів ЄС.*

*Comparison of basic features of management development of territories is carried out in Ukraine and countries of Europe. Certainly indicators of leadthrough of such analysis. Grounded ways of adaptation of territorial management are in Ukraine to the standards of ES.*

Практична реалізація намірів України щодо інтеграції в Європейський Союз, необхідність реального дотримання вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування вимагає забезпечення відповідності муніципального управління європейським моделям організації управління територіальними спільнотами низового рівня. Ця проблема є особливо актуальною з огляду на підготовку до проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи.

Досвід зарубіжних країн у сфері управління територіальним розвитком певним чином досліджено у вітчизняній літературі [1; 2; 3; 4; 5; 6], проте наголос у цих працях робиться переважно на юридичних та організаційних аспектах функціонування органів місцевого самоврядування. Поза сферою наукового пошуку опинилася проблема дослідження муніципального управління як передусім економічного інституту.

Завданням цієї статті є комплексний аналіз муніципального управління в країнах Європи за різними зрізами для вироблення конкретних рекомендацій щодо удосконалення функціонування системи управління розвитком базових територіальних спільнот в Україні.

Для вироблення шляхів адаптації управління розвитком найменшими адміністративно-територіальними одиницями в Україні до вимог Євросоюзу необхідним є проведення порівняльного аналізу існуючої практики муніципального управління в Україні та країнах Європи. За основу такого аналізу можна взяти кілька індикаторів, які визначають характер і особливості муніципального управління: домінуюча теорія місцевого самоврядування; модель розподілу влади між центром та територіями; територіальна основа реалізації муніципального управління; модель реалізації функцій місцевого самоврядування; побудова організаційних структур муніципального управління; можливості застосування інструментарію муніципального менеджменту.

Аналіз теоретичної основи функціонування місцевого самоврядування в країні слід проводити з позиції визначення рівня прояву ознак основних теорій місцевого самоврядування, що намагаються дати відповідь на питання про характер влади, яку територіальна громада здійснює самостійно та безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: державницької, громадівської та муніципального дуалізму [1, с. 303; 2]. Системний аналіз муніципального управління в країнах Європи вказує на те, що в жодній із країн зазначені теорії місцевого самоврядування не виявляються в чистому вигляді. З цієї позиції можна вести мову про домінування певної теорії та взаємопереплетення ознак теорій місцевого самоврядування в країні. Кожна з основних теорій має право на існування та може реалізуватися при формуванні моделі організації влади в країні.

Генетичний аналіз функціонування систем муніципального управління в країнах Західної Європи (Франції, Німеччині, Бельгії, Іспанії) дає підстави стверджувати, що в цих країнах з 1970–80-х рр. у теоретико-методологічній базі місцевого самоврядування починає формуватися теорія «соціального обслуговування». Головною метою діяльності місцевого самоврядування за цією теорією є зростання добробуту населення території. Зокрема, положення про громади землі Баден-Вюртенберг (ФРН) визнає громаду як базу і члена демократичної держави, а сутність її обумовлена тим, що вона в межах самоуправління покликана підвищувати життєвий рівень людей, які її складають [5, с. 22]. Саме соціальна домінанта має визначати вектор трансформації моделі місцевого самоврядування в Україні в процесі її інтеграції до ЄС.

Узагальнюючи теорії місцевого самоврядування, можемо зробити висновок, що їх зміст зводиться до проблеми надання територіям певної кількості повноважень щодо вирішення питань місцевого значення та управління комплексним розвитком муніципальних утворень. Отже, одним із ключових питань місцевого самоврядування є питання обсягу повноважень. Практичне вирішення цієї проблеми відбувається в процесі реалізації моделі функціональної взаємодії «центр-місцевість», дослідження якої має особливе значення для зіставлення систем муніципального управління в країнах Європи.

У практиці Європейських країн використовуються різні моделі взаємодії органів місцевого самоврядування та центральних органів влади, що зумовлюється різним ступенем самостійності місцевих органів влади. Здебільшого вони визначаються устроєм держави (федеративний чи унітарний). Найпоширенішим є підхід, за яким виокремлюють: модель відносної автономії, модель представництва та модель взаємодії. Модель взаємодії переважає в країнах Західної Європи [6, с. 45]. Їй властиві: не формальний, а реальний розподіл влади на центральну і місцеву, підтверджений чітким розподілом фінансових та юридичних повноважень; спільна відповідальність обох рівнів влади у прийнятті рішень; поєднання місцевих джерел податків з дотаціями центрального уряду. З прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та Бюджетного кодексу України (2001 р.) можливості для реалізації такої моделі з'явилися і в Україні. Практика функціонування місцевого самоврядування в країнах ЄС вказує на те, що поступово умовні межі між моделями зникають – формується сучасна динамічна європейська модель місцевого самоврядування.

Оцінка муніципального управління в Україні та країнах Європи з позиції його територіальної основи дає підстави стверджувати, що в Україні існують об'єктивні територіально-просторові бар'єри реалізації потенціалу місцевого самоврядування. Так, сьогодні адміністративно-територіальний устрій України характеризується подрібненістю й об'єктивною нежиттєздатністю територіальних спільнот низового рівня. Перший етап адміністративно-територіальної реформи в Україні покликаний забезпечити формування самодостатніх базових адміністративно-територіальних утворень, ресурсний потенціал яких би дав змогу ефективно реалізовувати функції і повноваження місцевого самоврядування.

Територіальні громади різних населених пунктів у Франції, Польщі, Німеччині, Швеції мають право на територіальне об'єднання з метою формування спільних органів місцевого самоврядування та консолідації управлінських зусиль для забезпечення комплексного розвитку муніципального утворення [2]. В Україні, відповідно до Конституції, територіальна основа функціонування громади обмежена населеними пунктами, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, крім добровільного об'єднання жителів кількох сіл [8].

Аналіз відмінностей у характері та сутності реалізації функцій муніципального управління в країнах Європи дає підстави виділити дві моделі – патерналістську та самоврядну.

Модель патерналізму (від латинського «*paternus*» – батьківський) виникла в сфері трудових відносин наприкінці XIX – початку XX ст. у зарубіжних країнах як форма повної соціальної опіки робітників з боку підприємницьких структур. Найбільше поширення вона отримала на фірмах Японії. Перенесена на радянський ґрунт у контексті управління розвитком первинних територіальних утворень ця модель виявилася як спосіб державницького утримання базових територіальних спільнот. Інерційність цієї моделі частково простежується нині в Росії, Молдові, Білорусі, Україні. Найяскравіше її вияв характеризує коефіцієнт дотаційності, що визначає частку державних дотацій у загальному обсязі доходів місцевого самоврядування.

Альтернативною до патерналістської моделі реалізації функцій муніципального управління є самоврядна модель. За нею центральним елементом місцевого самоврядування виступає територіальна громада, яка безпосередньо чи через обрані нею органи місцевого самоврядування здійснює вирішення місцевих проблем та реалізацію місцевих інтересів, що підкріплено власними економічними

ресурсами. Саме ця модель закладена в Європейській Хартії місцевого самоврядування, що встановлює шляхи розвитку місцевого самоврядування в сучасній Європі. Її основою є принцип субсидіарності, за яким питання, які можна вирішувати на низових рівнях управління, нема сенсу передавати наверх. Місцевим спільнотам, за Хартією, передається якомога більше управлінських завдань щодо соціального і економічного розвитку територій [3]. Самоврядна модель реалізації функцій місцевого розвитку притаманна більшості країн ЄС.

*Відповідно до принципу організаційної автономії місцевого самоврядування*, закладеного в Європейській Хартії місцевого самоврядування, орган місцевої представницької влади повинен мати можливість самостійно визначати свою власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, орган самоврядування не підпорядковується іншим органам, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише для забезпечення законності і конституційних принципів місцевого самоврядування [3].

В Україні формування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування жорстко регламентується законом, що часто призводить до формування шаблонних негнучких управлінських структур на місцевому рівні, які не відповідають особливостям території. Застосування переважно галузевого, а не функціонального підходу в процесі формування виконавчих органів місцевого самоврядування на низовому рівні не дає змоги сконцентрувати діяльність щодо реалізації окремих управлінських функцій для забезпечення управління розвитком первинних адміністративно-територіальних утворень як систем у рамках окремих підрозділів. Так, аналіз організаційної структури виконавчих органів міських рад обласних центрів України показує, що в ній домінують підрозділи, утворені за галузевою ознакою: управління транспорту, житлово-комунального господарства, торгівлі, промисловості.

З позиції формування органічних організаційних структур місцевого самоврядування потребує вивчення досвід Німеччини, моделі організаційного забезпечення муніципального управління якої розрізняється залежно від земель, що дозволяє врахувати територіальні специфіки муніципалітетів. Виділяють такі типи місцевого самоврядування в Німеччині: південнонімецький, північнонімецький, магістратський, тип управління з посиленням бургомістром, самоуправління нових федеральних земель. Особливістю Німеччини є те, що управління муніципалітетами може здійснюватися за різними схемами: мер-рада; мер-рада-адміністратор; рада-адміністратор; управління комісіями; збори громадян. Так, за використання моделі «рада-адміністратор» рада наймає професійного менеджера для практичного керівництва апаратом управління. Рада визначає економічну й соціальну політику, а адміністратор проводить її в життя. За цієї схеми мер виконує представницькі функції [2].

*Індикатор можливості застосування інструментарію муніципального менеджменту* в діяльності органів місцевого самоврядування вказує на формування передумов до зміни управління розвитком територіальних спільнот низового рівня, яке базується на адміністративно-управлінській реалізації владних повноважень та нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування, на управління, що ґрунтується на принципах менеджменту. Механізм муніципального менеджменту в системі забезпечення розвитку територіальних спільнот низового рівня реалізується через спеціальний економічний інструментарій, який є комплексною системою взаємопов'язаних та взаємозалежних інструментів, застосування яких спрямоване на ефективне досягнення стратегії розвитку муніципальних утворень. Кожен з інструментів муніципального менеджменту реалізується через застосування низки управлінських технологій [11].

Комплексний аналіз практики управління розвитком первинних територіальних утворень в Україні вказує на те, що в діяльності вітчизняних органів місцевого самоврядування застосовуються лише окремі технології спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту. Так, в останні роки набуло поширення розроблення стратегічних планів соціально-економічного розвитку міст (Дніпропетровськ, Комсомольськ, Іллічівськ), що є спробою забезпечення цілеспрямованості динаміки міських систем у рамках довгострокових орієнтирів. Проте, поряд із виробленням вітчизняної методики формування стратегій розвитку міських поселень, проблемним залишається застосування дієвих механізмів практичної реалізації стратегічних планів на основі механізмів стратегічного управління. В 1990-х рр. в Івано-Франківську, Одесі та Харкові проводився експеримент щодо впровадження облигацій місцевої позики, однак ця технологія муніципального фінансового менеджменту не набула широкого поширення внаслідок відсутності нормативно-правової бази та низької ліквідності об'єктів комунальної власності. Просування окремих міст як туристичних центрів (Ялта,

Івано-Франківськ, Трускавець) шляхом активної реклами їх конкурентних рекреаційних переваг є проявом застосування елементів муніципального (локального) маркетингу [10]. Разом із тим, дослідження показує, що практично не використовуються технології муніципальної логістики, проектного менеджменту, ризик-менеджменту та антикризового управління. Системне впровадження елементів інструментарію муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні блокується низкою організаційних, правових та фінансово-економічних проблем, зокрема: застосуванням переважно галузевого підходу в процесі формування виконавчих органів місцевого самоврядування на низовому рівні; недосконалою та неструктурованою законодавчою базою місцевого самоврядування; парцелізацією територіальних громад, яка посилилася в останнє десятиріччя минулого століття; ресурсною неспроможністю місцевого самоврядування на первинному рівні; непідготовленістю службовців органів місцевого самоврядування до професійного використання технологій муніципального менеджменту; відсутністю відповідного рівня інформаційно-аналітичного забезпечення компетенційної сфери органів місцевого самоврядування [11].

Узагальнення досвіду муніципального менеджменту в країнах ЄС вказує на те, що в цих державах застосовується комплексний підхід до використання його спеціального економічного інструментарію. Це дозволяє максимально задіяти існуючі резерви розвитку муніципальних утворень на основі формування гнучкої моделі управління. Сьогодні між країнами ЄС відбувається взаємообмін технологіями муніципального управління в рамках процесу трансферу управлінських інновацій.

У країнах Західної Європи більшість муніципалітетів мають статус корпорацій, що функціонують як повноправні суб'єкти ринкової економіки з метою отримання економічного ефекту для територіальної громади. В цьому контексті корисним є досвід Франції, в якій практикується об'єднання комун – створення асоціацій місцевого самоуправління (комунальних синдикатів), що мають статус юридичних осіб, засновниками яких є комуни [9]. Корпоратизація виступає однією з ефективних технологій антикризового управління та муніципального фінансового менеджменту.

Узагальнюючи, можемо стверджувати, що, незважаючи на відмінності, кожна країна в процесі реалізації муніципального управління має вирішити ряд спільних проблем, які стосуються: врегулювання взаємовідносин органів державної виконавчої влади і самоврядних утворень на місцевому рівні; формування фінансової бази місцевого самоврядування; відпрацювання механізму розв'язання конфліктів між виконавчою та представницькими владами; вироблення стратегії розвитку адміністративно-територіальних одиниць, можливості їх інтеграції; пошуку засобів підвищення якості надання муніципальних послуг населенню органами місцевого самоврядування.

Кожна країна шукає свої шляхи вирішення цих проблем, проте досвід функціонування місцевого самоврядування в Європі дає змогу визначити загальні підходи до формування ефективної моделі муніципального управління.

#### **Висновки для України**

1. У процесі адаптації територіальних спільнот низового рівня до європейських моделей управління Україна має враховувати досвід як розвинутих країн Західної Європи, так і країн колишнього соціалістичного табору, враховуючи історичні та національні особливості державотворення.

2. Трансформація первинних територіальних спільнот в Україні має стати першочерговим напрямом реформування адміністративно-територіального устрою України, що вимагає внесення змін до Конституції України, прийняття законів «Про адміністративно-територіальний устрій України» та «Про територіальну громаду», які б передбачили право територіальних громад будь-яких поселень на територіальне чи функціональне об'єднання з метою формування життєздатної територіальної громади.

3. Штучне укрупнення територіальних громад не є гарантією їх ресурсного зміцнення та підвищення ефективності управління економічним і соціальним розвитком населених пунктів. Без докорінної зміни системи міжбюджетних відносин, трансформації податкового механізму територіальна комунізація базових спільнот може спричинити загострення несприятливих економічних та соціальних процесів на первинному рівні адміністративно-територіального устрою України.

4. Розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має відбуватися на основі визначення чітких критеріїв розподілу державних та громадських послуг і джерел фінансування їх надання.

5. Для забезпечення гнучкості виконавчих підрозділів органів місцевого самоврядування потрібно забезпечити їх формування на основі програмно-цільового та функціонального підходів з урахуванням особливостей території.

6. З метою підвищення кадрового потенціалу місцевого самоврядування в Україні необхідно є підготовка муніципальних менеджерів за спеціальністю «Муніципальне управління». Це б дозволило залучити в процес управління комплексним розвитком територіальних утворень низового рівня професійних менеджерів, використання послуг яких, як показує зарубіжний досвід, є невід'ємною умовою реалізації стратегії економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.

7. Реформування фінансової бази первинних територіальних спільнот в Україні необхідно орієнтувати на підвищення питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів та формування прозорого механізму двосторонніх фінансових відносин між бюджетами територіальних утворень низового рівня і бюджетами вищих рівнів фінансової системи країни.

8. Потрібно розробити методики використання технологій спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту на основі адаптації зарубіжних підходів до інституційних умов розвитку територіальних спільнот низового рівня в Україні.

9. Потребує створення система взаємодії органів влади, підприємницького сектору, громадських організацій та членів територіальної громади в забезпеченні управління економічним і соціальним розвитком муніципальних утворень, що дасть змогу використати резерви синергізму в поєднанні зусиль усіх суб'єктів цього процесу.

10. Необхідна активізація співпраці зарубіжних та українських вчених, депутатів і практичних службовців органів місцевого самоврядування в сфері трансформації державного управління та становлення місцевого самоврядування територіальних спільнот низового рівня шляхом проведення семінарів, стажувань, науково-практичних конференцій та круглих столів, що сприятиме напрацюванню теоретичних засад формування життєздатної первинної територіальної одиниці на науковій основі.

Україна є невід'ємною частиною Європейського континенту. Після Помаранчевої революції перспективи європейської інтеграції стали реальними, що вимагає від української влади рішучих кроків щодо імплементації механізмів функціонування політичної, економічної та соціальної систем ЄС в Україні, зокрема на рівні територіальних спільнот низового рівня. Метою такої трансформації має стати відмова від консервативної радянської моделі управління їх розвитком та перехід на використання ефективних технологій менеджменту. Вироблення методологічних засад наближення моделі управління розвитком базових адміністративно-територіальних одиниць в Україні до європейських параметрів становитиме проблемне поле подальших наукових розвідок у цій сфері.

### Література

1. *Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування.* – Хмельницький : Поділля, 1999. – С. 298–394.
2. *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А. Ткачука.* – К. : Заповіт, 1998. – 187 с.
3. *Європейська хартія про місцеве самоврядування // Віче.* – 1993. – №7. – С. 33–39.
4. *Корнієнко М. Місьцеве самоврядування / М. Корнієнко // Демократичні зошити.* – Вип. 7. – 36 с.
5. *Ясюнас В. Основы местного самоуправления / В. Ясюнас.* – М. : Ось, 1998.
6. *Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе / В. А. Ачкасов // Правоведение.* – 1998. – № 4. – С. 43–48.
7. *Кравченко В. І. Місьцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко.* – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
8. *Конституція України.* – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
9. *Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учеб. / Х. Циммерманн.* – М. : Дело и Сервис, 2003. – 352 с.
10. *Матеріали Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва і місцевого самоврядування.*
11. *Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним територіальних спільнот базового рівня : моногр. / Г. Л. Монастирський.* – Тернопіль : Екон. думка, 2010. – 464 с.