

СЕКЦІЯ 1
ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНОГО Й
СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНИХ
УТВОРЕНЬ І ТЕХНОЛОГІЙ МУНІЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛІННЯ

Алла МЕЛЬНИК
Тернопільський національний
економічний університет

ВИКЛИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ
МУНІЦИПАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ ЯК ОСНОВА
ПОБУДОВИ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ

Завжди дискусійним є питання, на чому має базуватись побудова моделі управління. У традиційній системі державного управління вона базується на конституційних зобов'язаннях, розподілених за гілками і рівнями влади. Але оскільки вони сформовані на основі політичних, а не економічних рішень, інституціалізуються через повноваження, то побудована модель не завжди оперативно і своєчасно реагує на проблеми економічного розвитку, які формуються в тому чи іншому утворенні. Як наслідок – нерозв'язаність багатьох економічних проблем, повільність прийняття управлінських рішень, їх неадекватність викликам економічного розвитку.

В Україні на 1 січня 2005 р. нараховувалось 29927 муніципальних утворень. Із них: міст – 456, селищ – 886, сіл – 28585 [1, С.10]. Вітчизняна статистика не дозволяє здійснити моніторинг їх економічного розвитку за узагальнюючими показниками – динамікою валової доданої вартості, обсягу реалізованої промислової продукції, робіт, послуг, продукції сільського господарства, обсягом вироблених послуг, фінансовим результатом

(сальдо) від звичайної діяльності до оподаткування інвестицій в основний капітал тощо. Проте дослідження, що проводились у Тернополі, Львові, Івано-Франківську, малих містах Тернопільської області, дозволяють констатувати низку типових явищ, які є викликами сучасного економічного розвитку міст, селищ, сіл. Будь-який економічний розвиток, у т. ч. економічний розвиток муніципальних утворень має певні цілі. Стосовно муніципальних утворень – це, в першу чергу, надання благ і послуг зі специфічними властивостями. Для реалізації цієї мети має бути певна економічна основа – власність (у даному випадку комунальна власність, що належить територіальній громаді) і ресурси, які виступають факторами економічного зростання. Проблема їх нестачі або неефективного використання є однією із найсерйозніших перепон у забезпеченні економічного розвитку. Для досягнення цілей економічного розвитку муніципальне утворення має зробити стратегічний вибір, розробити стратегію свого розвитку. Сучасним процесам економічного розвитку муніципальних утворень характерні явища конкуренції, корпоратизації, структурної трансформації.

Усі зазначені елементи за суттю є викликами економічного розвитку, а це означає, що модель управління має реагувати на них, вони мають визначати структуру функцій управління.

Для об'єктивації змісту останніх важливо діагностувати зміст кожного з елементів стосовно специфіки муніципального управління.

Надання благ і послуг зі специфічними властивостями, що ускладнюють можливість їх отримання через ринок. Це породжує необхідність імплементації в моделі управління продуктивної і координаційної функцій. Суть продуктивної функції полягає в забезпеченні громадян територіальної громади суспільними благами, які мають дві відмінні особливості: а) їх не можна надавати комусь одному, не зробивши доступними для решти; б) важко обмежити коло споживачів цих благ лише тими, хто платить. Оскільки приватним фірмам виробляти і продавати такі блага важко, то їх забезпечують органи місцевого самоврядування або комунальні підприємства, які за статусом є, як правило, неприбутковими організаціями. Звідси впливає функція координації діяльності підприємств комунальної власності на території, суть

якої – в узгодженні дій підприємств комунальної власності та органів місцевого самоврядування в питаннях надання окремих благ та послуг. Найбільш гостро ця проблема постає при будівництві й експлуатації житла, використанні території, виборі системи сплати за послуги.

Власність як економічна база. В муніципальних утвореннях економічною основою їх розвитку є комунальна власність, тобто власність територіальної громади. Її об'єктами є матеріально-речові (майно місцевого самоврядування, майно комунальних підприємств та організацій, майнові частки в статутних фондах господарських товариств, природні ресурси, в т. ч. земля, об'єкти соціальної інфраструктури) та фінансово-грошові цінності (місцевий бюджет, позабюджетні фонди, цінні папери) [2, 316].

На початок 2004 р. частка комунальної власності в Україні становила 7,6% об'єктів ЄДРПОУ. Вона об'єднує 74252 об'єкти [3, 319]. Проте управління власністю недостатньо відпрацьоване, неефективним є управління процесами трансформації власності (орендою, заставою, приватизацією, передачею у концесію, іпотекою тощо). Ці питання у більшості випадків вирішуються інтуїтивно. Відсутність досконалих методик оцінки ринкової вартості об'єктів, які б лягли в основу прийняття управлінських рішень, є одним із найсерйозніших викликів муніципальному управлінню. У функціональній структурі моделі управління слід чітко виокремити дві важливі функції: оцінка вартості об'єктів комунальної власності та управління комунальною власністю, в т. ч. власністю, що залишається у господарському віданні й власністю, що підлягає трансформаційним перетворенням.

Ресурси. Для виконання завдань економічного розвитку муніципальне утворення використовує різні ресурси. Зазвичай, на практиці до уваги беруться фінансові (або навіть бюджетні) й частково матеріальні ресурси. Проте бажані цілі економічного розвитку можуть бути досягнуті лише за умови повного врахування їх складових, що зумовлює необхідність їх класифікації, раціонального та ефективного управління. З методичної точки зору слід розрізняти ресурс муніципального утворення і ресурс органу місцевого самоврядування. Ресурс муніципального утворення,

окрім ресурсу органу місцевого самоврядування, включає ресурси, що є в розпорядженні підприємств та організацій, домашніх господарств, громадських організацій, релігійних конфесій, інших країн (комерційні представництва ТНК, спільні підприємства), розташованих на території муніципальних утворень. За споживчими характеристиками в процесі забезпечення функціонування і розвитку муніципальних утворень слід розрізняти такі ресурси: територіально-просторовий, природний, екологічний, демографічний, інформаційний, фінансовий, ринкової інфраструктури, управлінський, матеріальний [4].

Проблеми надлишку або дефіциту ресурсу, ступеня залучення його в економічний процес та ефективної віддачі породжують дві важливі функції муніципальних утворень – захисту і ресурсозбереження. Захисна функція полягає в тому, що «тому, хто засіяв поле, буде дозволено зібрати урожай» [5, 2]. Ресурси, права власності на які не чітко визначені або недостатньо захищені, підлягають надмірній експлуатації (природні, просторові), розкраданню (фінансові, матеріальні) тощо. Муніципальні утворення зобов'язані виконувати функцію ресурсозбереження, яка передбачає відхід від усталеної системи управління матеріальними і фінансовими ресурсами, характерної для бюджетних організацій. Управління ресурсами має базуватись на засадах менеджменту, мезологістики, програмно-цільового підходу. Дефіцит просторового та інвестиційного ресурсу актуалізує функції проектування, планування території, зонингу, представлення промоцій муніципальних утворень і залучення інвестицій.

Особливої уваги заслуговують виклики, обумовлені слабкістю фінансової бази органів місцевого самоврядування. В дохідній частині бюджетів України частка місцевих бюджетів у 2004 р. становила 25,1%, а у видатковій – 37,9%. [5, 56], причому в останні роки вона мала тенденцію до зниження. 96% сільських рад отримують бюджетні дотації. Тісна залежність умов формування фінансової бази муніципальних утворень від політики центру, що складалась роками, зумовила ситуацію, коли функції управління фінансами міста, села, селища зводяться в основному до планування і контролю використання місцевого бюджету, що

недостатньо за умов децентралізації управління. Відсутній механізм трансферу фінансових ресурсів на базовий рівень територіальних громад. Уже нині реальність диктує необхідність впровадження більш гнучкого управління фінансовими ресурсами муніципальних утворень, яке б включало аудит бюджету, фінансове прогнозування і перспективне фінансове планування, механізм об'єднання фінансових ресурсів територіальних громад, механізм муніципальної позики, регулювання економічного розвитку через гнучку систему місцевих податків і зборів.

Серйозною перепорою посилення ресурсних можливостей муніципальних утворень є недосконалість адміністративно-територіального устрою України.

Існуюча схема адміністративно-територіального устрою являє собою складну неупорядковану чотиріступеневу ієрархічну структуру, в якій є неточності та суперечності. З 28615 сільських поселень 16180 (57%) не мають сільрад у своєму селі. Відсутність у адміністративно-територіальному устрої України найнижчого базового рівня та різноманіття адміністративно-територіальних одиниць третього та четвертого рівнів (міста районного значення, селищні, сільські ради) ускладнюють адміністративно-територіальну схему по горизонталі. Це стосується передусім 64 міст обласного значення, до території яких належать ще 2002 інші адміністративно-територіальних одиниць, в яких діють органи місцевого самоврядування [6, 5]. Сучасна система адміністративно-територіального устрою характеризує високим ступенем централізації влади по лінії уряд–область–район–сільрада (міська рада, селищна рада), вносить дисбаланс у фінансову сферу, не забезпечує ефективними державними послугами громадян України.

Адміністративно-територіальні одиниці України недостатньо компактні, трапляються утворення анклавів, черезсмужність і багатосмужність. Внаслідок панування протягом десятиліть колективістських поглядів та концепції загальнонародної власності на землю склалась ситуація, коли в державі відсутні дані про точні межі сільських рад, районів, областей і відповідно – про площі адміністративно-територіальних одиниць. За оцінками Е. Свіндланда,

понад 90% площі України та відповідні ресурси знаходяться поза межами юрисдикції територіальних громад [7, 3].

Нестача повноважень територіальних громад в Україні щодо довколишніх земель ускладнює їх можливості стосовно: фінансування видатків; використання природних ресурсів у спосіб, що забезпечує фінансові надходження та створення робочих місць на рівні відповідного муніципального утворення; формування планів з фізичного використання земель та підготовки передбачених промислових зон для використання інвесторами; орієнтації місцевої інфраструктури на потреби населення. Враховуючи масове розпаювання земель, актуалізується проблема комплексного і точного розмежування адміністративно-територіальних одиниць зі складанням відповідних точних карт [6].

Стратегічний вибір і стратегія. Виклики економічного розвитку диктують стратегічне бачення і стратегічний вибір територіальної громади. Стратегічне бачення – це спільне, погоджене на основі консенсусу бачення того, як місто (селище, село) має виглядати в майбутньому. Стратегічне бачення є вступом до стратегічного вибору, пояснює вихідну позицію, з якої члени комітету стратегічного планування розпочинають створення плану. Воно містить ідеї, які представники місцевої влади, бізнесу і громадяни вважають найважливішими для майбутнього (диверсифікація промислового виробництва, підвищення привабливості інвестицій, розвиток транспортного центру, підвищення кваліфікації робочої сили). Продуктом спільного вибору лідерів громади є стратегічний план, в основу якого покладається принцип зосередження зусиль на пріоритетних питаннях розвитку. Стратегічне планування як функція в моделі управління муніципальними утвореннями в Україні лише зароджується, хоча в США – використовується від 70-х років, а в країнах Західної Європи – від середини 80-х років XX ст. У стратегічному плануванні, в принципі, можуть використовуватись різноманітні його алгоритми – Алгоритм Бейлі, багатоступеневе планування, модель Мейерсона, метрополітенівське планування Хейвуда [2, 124]. Проте досвід роботи в складі Комітету стратегічного планування над розробкою Стратегічного плану м. Тернополя свідчить, що існує низка проблем, які вимагають

законодавчого врегулювання і обмежують можливості різних суб'єктів територіальної громади щодо здійснення місії реалізації стратегії плану.

Корпоратизація. Явище корпоратизації, властиве сучасним процесам економічного розвитку, не може не зачепити муніципальні утворення загалом, і органи місцевого самоврядування зокрема. В усьому світі муніципалітети є корпоративними структурами (мають рахунок у банку, беруть участь в операціях на ринку цінних паперів, мають частки (паї) в майні господарських товариств, здійснюють випуск цінних паперів тощо), що обумовлює впровадження функції корпоративного управління. Період трансформації власності в Україні характеризується розміщенням державної (комунальної) частки майна (акцій) у складі майна відкритих акціонерних товариств. Так, у 2000 р. кількість відкритих акціонерних товариств, що перебували в процесі розміщення державної (комунальної) частки майна (акцій), становила 2681 одиниць, у 2001 р. – 2045, у 2002 р. – 1567, у 2003 р. – 1322, у 2004 р. – 1089 [8, 104]. Це актуалізує функцію управління частками майна муніципальних утворень у майні господарських товариств, посилення контролю за ефективністю використання цього майна. Особливої уваги для муніципальних утворень вимагає досвід функціонування безприбуткових корпорацій, які використовуються для доброчинності, просвіти, спорту, культурного розвитку, охорони природи і недопущення негативних соціальних явищ, де діє заборона на отримання власної вигоди.

Структурна трансформація. В першу чергу вона зачепила інституційну структуру економіки муніципальних утворень. За період 1992–1998 рр. в Україні змінили комунальну форму власності 44819 об'єктів [8, 102]. Проте соціальна ефективність цих процесів слабо відслідковується. На практиці низка муніципальних утворень не може забезпечити конституційно гарантовані суспільні блага і послуги територіальній громаді (особливо це стосується сільських населених пунктів). Внаслідок недостатньої диверсифікації виробництва частина населених пунктів (монофункціональних міст, селищ) знаходиться в стадії стагнації. Даний виклик актуалізує функцію структурної корекції економіки.

Конкуренція. Конкуренція між муніципальними утвореннями

настільки ж важлива, як між підприємствами. Конкуренція між муніципальними утвореннями дає змогу підвищити інвестиційний клімат, умови залучення інвестицій. А конкуренція між органами місцевого самоврядування і приватними підприємствами спонукає місцеві органи влади краще служити інтересам людей, на вищому рівні надавати управлінські та соціально-комунальні послуги. Це вимагає імплементації в модель управління муніципальними утвореннями функцій оцінки конкурентоспроможності території, управління конкурентоспроможністю муніципального утворення. Можна запропонувати процесний підхід, який передбачає підпроцеси: взаємодії з підприємствами комунальної власності; взаємодії з малими і середніми підприємствами (насамперед через механізм їх підтримки, закупівель муніципальних послуг); взаємодії з державними органами центрального і регіонального рівнів влади; взаємодії з фінансовими структурами; взаємодії з власниками майна, що є на території; взаємодії зі споживачами суспільних благ і послуг.

У процесі реалізації функцій управління конкурентоспроможністю органи управління муніципальним утворенням мають забезпечити його високий бізнес-імідж.

Змістовна характеристика викликів економічного розвитку муніципальних утворень дозволяє сформулювати наступну функціональну структуру моделі управління економічним розвитком муніципального утворення (рис. 1).

Сучасна модель управління муніципальними утвореннями має базуватись на засадах менеджменту з усіма його складовими: муніципальним маркетингом, моніторингом, антикризовим управлінням, ризик-менеджментом, застосуванням інструментарію стратегічного і ситуативного управління.

На жаль, існуюча в Україні система організації влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, закладеним у Європейській Хартії місцевого самоврядування, що є частиною законодавства України (ратифікована Верховною Радою України у 1997 р.), і невиконання якої є суттєвою перешкодою на шляху реалізації курсу на інтеграцію з ЄС, задекларованого Україною, не дозволяє забезпечувати реалізацію принципів децентралізації та субсидіарності.



Рис. 1. Функціональна структура моделі управління економічним розвитком муніципального утворення, зорієнтована на виклики економічного розвитку

З організаційної точки зору, модель управління муніципальним утворенням, на наш погляд, повинна: по-перше, реалізувати ідеї моделі «муніципального дуалізму», поступово наближаючись у перспективі до громадської моделі; по-друге, забезпечувати модель взаємодії «центр-місцевість», що найбільш відповідатиме Європейській системі влади; по-третє, поєднувати засади лінійно-функціонального типу організаційної структури з використанням (при необхідності) організаційних структур штабного або матричного типу; по-четверте, сформулювати інститут демократичної влади, заснованої на принципах партнерства, трикутника «орган місцевого самоврядування – бізнес – населення (споживач послуг)».

Література

1. Статистичний збірник «Регіони України» за 2005 р. Ч. 1. – К.: Державний комітет статистики України: Консультант, 2006. – 509 с.
2. Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л., Дудкіна О. П. Муніципальний менеджмент: Навч. посібник. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – 415 с.
3. Статистичний щорічник України за 2004 р. – К.: Державний комітет статистики України: Консультант, 2005. – 587 с.
4. Мельник А. Муніципальні утворення: методологічні засади управління та ресурсного забезпечення // Вісник економічної науки України. – 2005. – № 2. – С. 133–140.
5. Сморун Р., Гваржні Дж. Азбука економіки: економічний прогрес і роль государства // Муніципальная экономика. – 2006. – № 1. – С. 2–13.
6. Матеріали громадських обговорень проекту Закону України «Про територіальний устрій України» // Кабінет Міністрів України. Інститут громадянського суспільства. – К.: 2005. – 55 с.
7. Свіндланд Е. Підходи до адміністративної реформи на місцевому рівні на прикладі Тернопільської області. – Тернопіль, 2003. – 14 с.
8. Статистичний збірник «Регіони України» за 2005 р. – Ч. 2. – К.: Державний комітет статистики України: Консультант, 2006. – 808 с.