

УДК 352.1

Монастирський Г.П.,
д.е.н., доцент, доцент кафедри
державного і муніципального управління
Тернопільський національний економічний університет

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРУ В КРАЇНАХ З РОЗВИНУТОЮ ЕКОНОМІКОЮ

Постановка проблеми. Необхідність дослідження особливостей муніципального сектору в країнах з розвинутою економікою обумовлюється тим, що в процесі становлення та розвитку національної моделі цього сектору корисним є досвід саме цих країн як орієнтир для її модернізації. До того ж, необхідно враховувати, що значення муніципального сектору в процесі вирішення соціальних та економічних проблем зростає, а його функції змінюються в міру становлення нової економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні проблеми, пов'язані з функціонуванням муніципального сектору економіки, розглядалися в роботах Л.Веліхова, М.Загряцкова, А.Вороніна, В.Лексіна, А.Швецова, Е.Аткінсона, Дж.Стігліца, Г.Ахінова, Е.Блавацького, Р.Мастрейнома, Д.Брюмерхофа, Л.Якобсона, А.О'Саллівана, А.Тібу, О.Пікулькіна та В.Коробка, В.Зотова та З.Макашевої, В.Парахіної, Є.Галєєва та Л. Ганшиної, Ю.Філіпова та Т.Авдєєвої. Проте у вказаних дослідженнях недостатньо уваги приділялося дослідженню зарубіжного досвіду функціонування та розвитку муніципального сектору, який був би корисний Україні.

Постановка завдання. Метою статті є узагальнення досвіду розвинутих країн щодо розвитку муніципального сектору економіки з метою використання його в Україні в процесі модернізації муніципальної економіки та муніципального управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження муніципального сектору в країнах з розвинутою економікою показало, що його межі, масштаби та функціональне навантаження не є консервативними, а перебувають в процесі перманентної трансформації під впливом як внутрішньонаціональних, так і глобальних економічних, соціальних та політичних чинників. Так, починаючи з 1950-х років, муніципальний сектор у Європі зазнав низки змін з урахуванням реалізації концепції становлення держави загального добробуту. Пізніше виникла потреба у додатковій трансформації, як реакції на глобалізаційні та інтеграційні тенденції, особливо у зв'язку з поглибленням співпраці в рамках Європейського Союзу. Оцінка змісту та спрямованості цих реформ дозволяє нам виокремити чотири етапи реформування муніципального сектору в країнах Західної Європи: коригування кількості адміністративно-територіальних одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи та функціонально-процедурні реформи.

Під час *першої хвилі реформ* шляхом об'єднання була скорочена чисельність муніципалітетів на основі припущення, що ефективне й результативне надання послуг на місцях вимагає більших територіальних утворень, аби уникнути надлишковості та одержати економію, обумовлену зростанням масштабів виробництва. Найбільшого поширення ці процеси одержали у скандинавських країнах та Великій Британії. Власне в результаті консолідації виникли нові територіальні форми муніципального

сектору: округи з надання послуг, ради мікрорайонів і спеціалізовані округи. Організаційні реформи передбачали зміну внутрішньої структури муніципальних утворень, здебільшого під значним впливом центральної влади. Вони включали: посилення ролі мерів та рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування розвитку муніципального сектору; зміна у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації управління муніципальним сектором. Фінансові реформи включали збільшення обсягів ресурсів, які центр надає органам місцевої влади, зокрема для реалізації державних соціальних програм. Це пояснювалося бажанням центральної влади залучити органи місцевого самоврядування, а відповідно й муніципальний сектор, до участі у загальнодержавних системах. Були зроблені спроби зміцнити здатність місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування (запровадження плати за послуги, створення муніципальних підприємств, надання послуг на ринкових засадах). Функціонально-процедурні реформи включали комплекс різнопланових змін з метою децентралізації муніципального сектору та впровадження ефективних технологій управління його розвитком на принципах менеджменту. Наприклад, у Великій Британії надання соціальних послуг було децентралізовано з метою наближення їх до конкретного споживача. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. Окрім того, було запроваджено систему планування діяльності з метою посилення контролю центру над ефективністю й результативністю послуг, що надаються муніципалітетами. Системи планування у межах окремих програм та звітності були запроваджені у Німеччині, Франції, Данії тощо.

Муніципальний сектор в країнах з розвинутою економікою характеризується значним рівнем корпоратизації як внутрішньомуніципальної, так і міжмуніципальної. Так, в країнах Західної Європи та США більшість муніципалітетів мають статус корпорацій, що функціонують як повноправні суб'єкти ринкової економіки з метою отримання економічного ефекту для територіальної громади. Показовим в контексті міжмуніципальної корпоратизації є досвід США щодо формування спеціальних та шкільних округів. Вони утворюються, як правило, за ініціативою громад для підвищення ефективності надання населенню громадських послуг. Об'єднання на функціональних засадах може бути як на постійній, так і тимчасовій (цільовій) основі. Існують спеціальні округи для надання послуг освіти, водопостачання, пожежного захисту, каналізації, дренажних та іригаційних систем, житлового будівництва, вивозу сміття, транспортних послуг, збереження природних ресурсів, охорони пам'яток архітектури [1, с. 54-55].

Дослідження функціонування муніципального сектору в процесі забезпечення надання муніципальних послуг дозволило виокремити організаційні форми надання послуг та методи організації їх надання на муніципальному рівні. Так, організаційна форма надання послуг може бути представлена чотирма типами: типом децентралізації, коли функції надання послуг, регулювання і контролю надаються місцевим урядовим відомствам; типом делегування, коли функції надання послуг надаються напівдержавним чи квазіурядовим структурам (акціонерним або суспільним підприємствам); типом передачі влади, коли права надаються державним або місцевим політичним органам для добровільного або примусового надання послуг; типом приватизації, коли функції і відповідальність за надання послуг зосереджуються в рамках приватних осіб або організацій [2]. В результаті за юридичним статусом серед суб'єктів, що забезпечують надання послуг в рамках муніципального сектору, можна виокремити: індивідуальні підприємства, близькі за статутом до фізичних осіб, товариства, що мають статус юридичної особи; асоціації, які не мають на меті прибуткову діяльність; місцеві адміністрації (муніципалітети, місцеві ради); державні установи адміністративного або комерційного характеру. В організації надання муніципальних послуг місцеві адміністрації (муніципалітети, місцеві ради) займають особливе місце, оскільки вони: а) надають послуги територіальному співтовариству; б) їх діяльність носить, як правило, некомерційний характер; в) у їх діяльності присутній соціальний вимір. Ці особливості визначають специфіку мети, прийняття рішень і оцінки результатів в процесі управління. Оскільки завдання діяльності місцевих адміністрацій (муніципалітетів, місцевих рад) пов'язані з інтересами громадян, то вони враховують не лише економічні, але й політичні і соціальні аспекти при наданні послуг. При прийнятті рішень враховуються соціальні наслідки, що стосуються територіальної громади загалом, так званий зовнішній ефект. У сфері приватної організації надання послуг і приватного управління рішення, як правило, ґрунтуються на принципі оптимального асигнування ресурсів (збалансування прибутків і граничної вартості, пов'язаних із здійсненням вибору). Державні (муніципальні, комунальні) підприємства є ринковими структурами, акціонером в яких є держава або територіальне об'єднання (муніципалітет). Маючи свою частку в складі державного (муніципального, комунального) підприємства, держава чи муніципалітет виступають не тільки як акціонер, але й як регулятор і гарант економічної та соціальної політики [3, с. 44-45].

Значний вплив на формування структури та функціонального навантаження муніципального сектору в країнах з розвинутою економікою мають процеси в системі муніципального управління, що обумовлює доцільність їх дослідження. Вихідним принципом побудови системи муніципального управління в розвинутих країнах є принцип субсидіарності. Принцип субсидіарності якщо його інтерпретувати вільно, стверджує, що будь-яке завдання громадського характеру має виконуватися на найнижчому рівні влади,

який в змозі його виконати. Спочатку він стосувався взаємин приватної та суспільної сфери і стверджував, що втручання держави є необхідним тільки в тому випадку, якщо вирішити певне завдання неможливо приватно. У цьому сенсі він виконував протекціоністську функцію щодо індивідуальної свободи. Пізніше цей принцип був перенесений на систему державного устрою. Так, В.Біккель, наприклад, застосував його до місцевих органів влади, які «повинні отримати в свою компетенцію всі завдання, які вони в змозі виконати» [4, с. 736]. Нове звучання цей принцип отримав в 1992 р. в Маастріхтському договорі. Принцип субсидіарності став одним з основоположних для Європейського Союзу. Необхідно підкреслити, що принцип субсидіарності розглядається як один з найважливіших принципів організації муніципального сектору. Він базується на невтручанні інститутів державного сектору у вирішення питань місцевого значення, які віднесені до відання територіальної громади та її органів.

Кожна країна самостійно обирає власну модель розмежування повноважень центральної та місцевої влади. В практиці Європейських країн використовуються різні моделі взаємодії органів місцевого самоврядування та центральних органів влади, що зумовлюється різним ступенем самостійності місцевих органів влади [3, с. 38-41]. В основному, вони визначаються устроєм держави (федеративний чи унітарний). Найпоширенішим є підхід, за яким виділяють:

а) модель відносної автономії. Типовими характеристиками цієї моделі є: незалежність місцевого самоврядування, свобода дій у встановлених законодавством межах, обмежений контроль місцевої влади з боку центральних органів, висока роль місцевих податків у формуванні місцевих бюджетів. За цієї моделі має місце нерівність у вартості, продуктивності й якості надання послуг у різних муніципальних утвореннях. Модель найбільш яскраво простежується в країнах Скандинавії, особливо в Швеції.

б) модель представництва. За цієї моделі місцева влада є продовженням або органом центральної влади, функції місцевої влади детально регламентовані в законодавстві, характерним є високий ступінь контролю діяльності на місцях, існує невисока відповідальність за прийняття рішень на місцях, домінуюча роль центру у фінансуванні місцевих видатків. Має місце більший рівень витрат на надання послуг, вища ефективність і справедливність у забезпеченні послугами, можуть використовуватись неурядові організації для надання послуг під контролем центральних органів. До моделі представництва тяжіє система місцевого самоврядування Великої Британії, Люксембургу, Іспанії.

в) модель взаємодії. 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. Має місце використання урядових та неурядових організацій для надання послуг. Ця модель переважає в країнах Західної Європи та Японії [5, с. 45]. Вказані моделі муніципального управління виникають в ході процесів децентралізації, практичним проявом якої є субсидіарність, і відповідають певним її стадіям (рис.1).

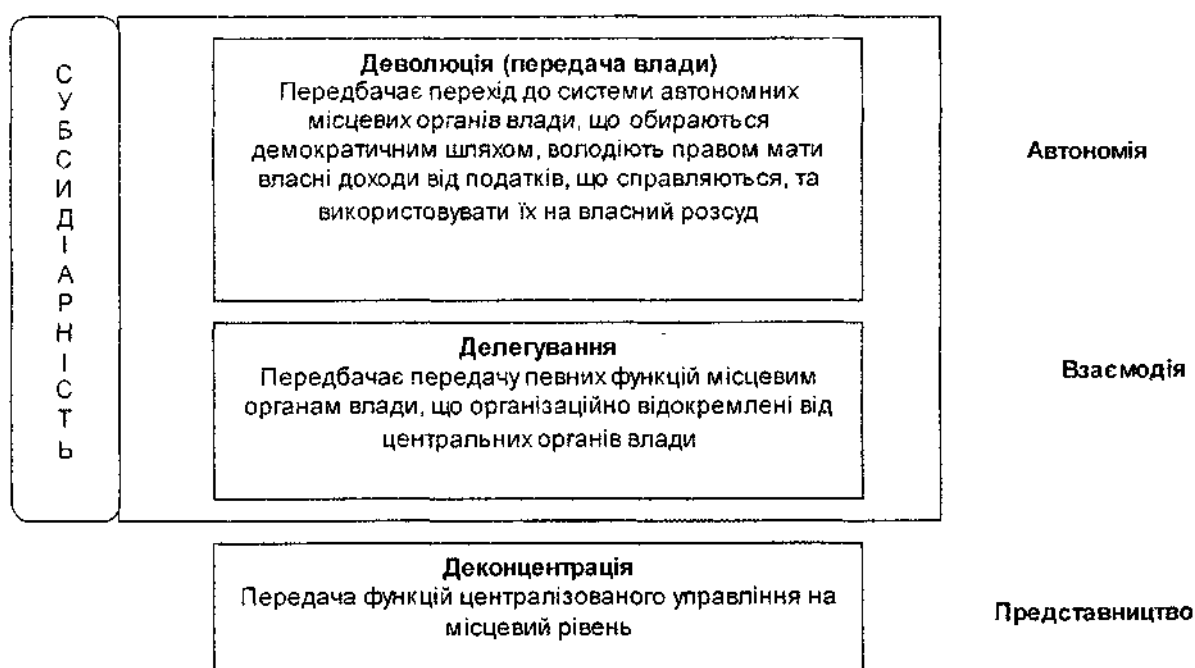


Рис. 1. Стадії процесу децентралізації влади

Слід зазначити, що Європейська Хартія місцевого самоврядування не обмежується правом місцевої влади самостійно приймати рішення по питаннях місцевого значення, в ній акцентується увага на реальній здатності це робити. Поняття здатності є важливим в тому сенсі, що право управляти місцевими справами обов'язково повинно супроводжуватися реальними засобами, які мають в своєму розпорядженні органи місцевої влади. Такий підхід надзвичайно важливий – він дозволяє з'ясувати, коли місцеве самоврядування реально функціонує, а коли воно залишається декларативним – його концептуальна модель не втілюється на практиці. Проведений авторами аналіз показав, що існує критичний обсяг функцій, які органи місцевого самоврядування можуть виконувати, в тому числі і добровільних. Цей обсяг обмежується наявністю матеріальних, фінансових та інших ресурсів. Його перевищення призводить до того, що частина необхідних громадських заходів виконуватися не буде, порушується баланс інтересів. Щоб уникнути цього конфлікту, органи місцевого самоврядування повинні на достатньо високому рівні виконувати стандартні функції, що включають створення сприятливих умов життєдіяльності, організацію і надання необхідних громадських послуг, управління муніципальною власністю, фінансами, забезпечення правопорядку та безпеки.

Умовами, що забезпечують реальну дієздатність місцевої влади, є: *політична автономія*, тобто обрання через прямі загальні вибори представницьких органів місцевого співтовариства, незалежних від державних структур, формування виконавчих органів за власним вибором, яким може бути забезпечене право виконувати свої функції незалежно від центральних органів управління; *правова автономія* – право самостійно здійснювати свої повноваження, законодавчо закріплені та делеговані їм іншими рівнями влади так, як вони вважають за потрібне; *адміністративна автономія*, тобто свобода від ієрархічного підпорядкування з боку рівнів влади (відмова від принципу демократичного централізму – підпорядкування органів нижчого рівня органам влади вищого рівня); *фінансово-економічна автономія* – наявність матеріальних та фінансових ресурсів і можливості використовувати та управляти їх рухом (розміщувати, розподіляти) за призначенням в рамках питань, що відносяться до предмету місцевого відання.

Висновки з даного дослідження. Узагальнення досвіду функціонування муніципального сектору в розвинутих країнах дозволяє стверджувати, що коло функцій, які може брати на себе місцева влада, досить широке і має відмінності за країнами. Проте їх можна об'єднати в три основні групи: контроль за дотриманням законності та порядку в місцевому співтоваристві; надання послуг населенню; представлення інтересів місцевого співтовариства. Перша функція пов'язана з діяльністю правоохоронних органів (поліції, судів, прокуратури). У цій функції місцева влада виступає як частина загальної державної системи. Друга і третя функції пов'язані безпосередньо з діяльністю в інтересах місцевого співтовариства.

Таким чином, можемо стверджувати, що функціональне навантаження та масштаби муніципального сектору в країнах з розвинутою економікою не є незмінними, а перебувають в процесі постійних змін з урахуванням впливу як внутрішньо муніципальних, так і зовнішніх чинників розвитку регіональних, національних та глобальної економічних систем. Кожна країна шукає свої рецепти формування муніципального сектору та визначення його меж, однак спільним є те, що цей пошук враховує необхідність забезпечення муніципалітетами якісного продукування громадських благ, локлуканих задовольнити потреби як муніципального утворення, так і людини як основного суб'єкту муніципального сектору економіки. Адаптація зарубіжного досвіду розвитку муніципального сектору в Україні становитиме проблемне поле подальших наукових розвідок в цій сфері.

Література

1. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А.Ткачука. – К. : Заповіт, 1998. – 187 с.
2. Dillinger William. Decentralization and its Implications for Service Delivery. – Washington, D.S. The World Bank, 1994.
3. Мельник А.Ф. Муніципальний менеджмент : навч. посібник / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський О.П. Дудкіна ; за ред. д.е.н., проф. А.Ф. Мельник. – Київ: Знання, 2006. – 420 с.
4. Bickel W. Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd II, Tuebingen, 1956. – P. 730-788.
5. Ачкасов В.А. Опыт местного самоуправления на Западе / В.А. Ачкасов // Правоведение. — 1998. — №4. — С.43-48.
6. Монастирський Г.Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня : монографія / Григорій Леонардович Монастирський. – Тернопіль: Вид-во «Економічна думка» ТНЕУ, 2010. – 464 с.
7. Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін: монографія / за ред. А. Ф. Мельник. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2009. – 528 с.
8. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті : концептуальні аспекти : моногр. / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 303 с.