



Я.Ф. Жовнірчик*

ФОРМУВАННЯ САМОДОСТАТНІХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І СТРАТЕГІЯ ЇХ ЕКОНОМІЧНОГО САМОРОЗВИТКУ

Досліджуються питання становлення самодостатніх територіальних громад і стратегія їх економічного саморозвитку виходячи з нової парадигми місцевого економічного розвитку і управлінської революції кінця ХХ ст. Обґрунтовується формування незалежних економічних систем на рівні територіальних громад, які повинні використовувати свої трудові, матеріальні, соціальні та організаційні ресурси.

У кінці ХХ — на початку ХХІ століть почала формуватись парадигма регіонального саморозвитку, яка передбачає врахування інтересів регіонів і покладання відповідальності за їх розвиток на місцеву владу. Регіони, використовуючи діючі та нові засоби впливу, самостійно розробляють програми розвитку і шукають кошти для їх реалізації.

Сучасний стан місцевого та регіонального розвитку характеризується відсутністю належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, систем енерго-, паливо-, водозабезпечення і соціальної інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад та регіонів, невирішеністю нагальних питань реформування системи адміністративно-територіального устрою України.

Ці питання досліджувалися рядом вітчизняних науковців, серед яких слід виділити О.В. Батанова, М.С. Дністрянського, А.А. Коваленка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіду, М.О. Пухтинського та ін.

Опрацювання наявних вітчизняних джерел показує, що всі без винятку складові частини даної сфери аналізу мають простір для подальшого розгортання досліджень.

Протягом 1999 — 2003 років в Україні намітилася стійка тенденція до зростання валового національного продукту, загального покращення економічної ситуації. В той же час це не призвело до суттєвого підвищення якості життя переважної більшості громадян України, подолання негативних процесів у соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, що свідчить про неефективність існуючої системи управління на місцях.

В Україні сформовано певну законодавчу базу організації управління місцевим і регіональним розвитком, що сприяло вдосконаленню бюджетних та міжбюджетних відносин на місцевому та регіональному рівнях, становленню таких важливих інститутів місцевого самоврядування, як комунальна власність, місцеві фінанси, муніципальна служба (служба в органах місцевого самоврядування), територіальна громада тощо.

Однак, здійснені заходи не забезпечили належної ефективності системи управління місцевими та регіональними справами і, як наслідок, кардинального покращення умов життя громадян України. Їх результатом стало формування такої системи територіальної організації влади, яка продемонструвала неспроможність в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечити якісний рівень надання громадських послуг населенню, що відповідав би європейським стандартам.

Причини цієї кризи носять багатоплановий характер і в значній мірі пов'язані з наступним:

1. Законодавство про управління місцевим та регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємної

© Жовнірчик Я.Ф., 2005

* завідуючий відділом з питань взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими органами влади Секретаріату Кабінету Міністрів України



узгодженості законодавчих актів, прийнятих в різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях.

2. Закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною, вона не в повній мірі відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Тому в даний час постала необхідність розробки Стратегії управління місцевим і регіональним розвитком, предметом якої, передусім, є реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування.

Метою Державної стратегії реформування місцевого і регіонального розвитку є визначення основних напрямів, рівнів, етапів реформування територіальної організації влади в Україні та формування необхідної ресурсної бази місцевого та регіонального розвитку, забезпечення узгодженості та послідовності дій глави держави, органів законодавчої та виконавчої гілок влади, органів місцевого самоврядування щодо формування нової нормативно-правової основи місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Важливим є формування *самодостатніх територіальних громад* — громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективного реалізації завдань та повноважень місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні загальнодержавних та європейських стандартів.

Формування стратегії економічного саморозвитку передбачає визначення соціально-економічного потенціалу і ресурсів територіальної громади (далі — ТГ), обґрунтування громадоформуєчих галузей, здатних забезпечити економічний саморозвиток території муніципального утворення. Поряд з цим необхідно визначити рівень і якість життя населення, а також компетенцію муніципальних менеджерів стосовно корпоративної організації управління ТГ. Вивчаються також державні і регіональні програми, які мають відношення до ТГ, програми і плани розвитку місцевого виробництва, бізнес-плани та інвестиційні проекти.

Для переходу на економічний саморозвиток потрібно вирішити ряд проблем, до основних з яких відносяться: формування корпоративної економіки; створення фінансової системи і ефективної фінансової діяльності, інноваційні технології (рис. 1).

Розвиток корпоративної економіки сприятиме поєднанню економічних, соціальних, фінансових, правових та інших інтересів населення, збалансуванню інтересів усіх учасників місцевих співтовариств. Формування такої економіки передбачає створення системи місцевого конкурентноспроможного виробництва, корпоративної власності населення, організацію торгово-сервісної системи територіальної громади і обмін долями в акціонерному капіталі.

Центральною ланкою і реалізуючим механізмом економічного саморозвитку ТГ є створення системи фінансування, що функціонує в інтересах населення ТГ.

Реалізація корпоративних інтересів може бути досягнута за допомогою системи фінансування ТГ через вирішення комплексу конкретних задач:

- акумулювання і мобілізація коштів населення;
- формування фондів соціально-економічного розвитку співтовариства;
- розміщення фінансових ресурсів у пріоритетні проекти розвитку територій;
- збільшення доходів і ріст рівня якості життя населення;
- розробка і реалізація нових соціально-фінансових технологій;
- формування механізму ефективного контролю за використанням фінансових ресурсів ТГ.

Процес формування системи фінансування ТГ включає цикл управлінських робіт, зв'язаних з виробленням цілей корпоративної стратегії, програми, конкретних планів розвитку управлінських структур, що забезпечують ефективне функціонування системи в умовах нестійкої соціально-економічної ситуації, загострення конкуренції на фінансовому ринку.

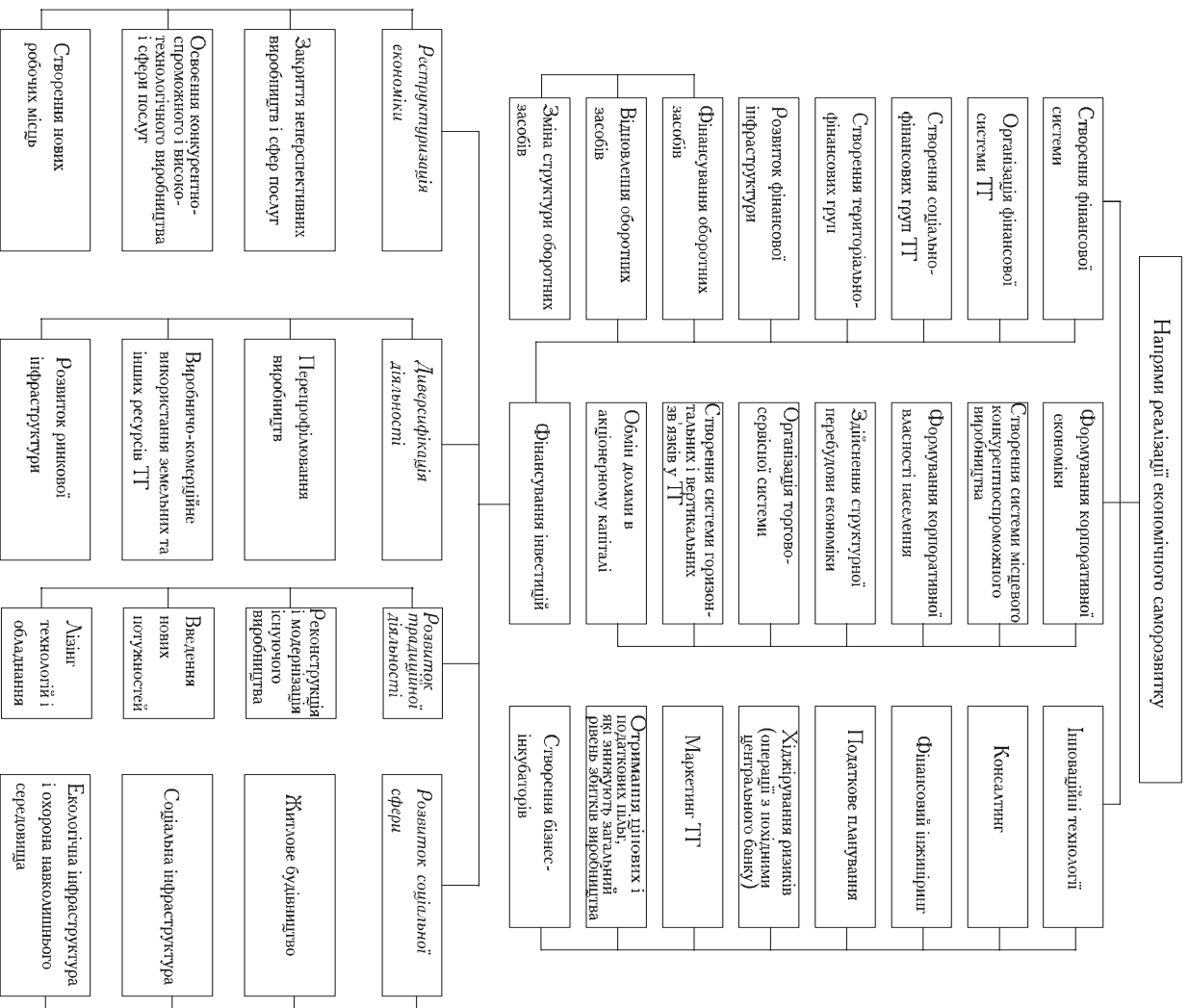


Рис. 1. Модель економічного саморозвитку територіальної громади



Створення власної фінансової системи населення — провідний фактор економічного саморозвитку ТГ, в основі якого лежить розвинута фінансова інфраструктура, що включає фінансові інститути, фінансові технології і фінансовий інструментарій. Створювана в ТГ власна фінансова інфраструктура населення обслуговує в першу чергу це населення, виробничу і соціальну сферу, бюджетні відносини (казначейство, податкові органи), позабюджетні відносини (позабюджетні фонди страхування, зайнятості, медичного страхування, освіти, дорожні і т.д.).

Фінансова інфраструктура ТГ забезпечує взаємодію фінансового, фондового, товарного ринку, а також ринку послуг, нерухомості і т.д.

Основною умовою формування багатофункціональної фінансової інфраструктури ТГ і її ефективної роботи є те, що їхніми акціонерами (власниками) стає населення, що проживає на даній території.

У цілому в межах ТГ складається струнка фінансова інфраструктура, яка реалізує інтереси своїх акціонерів, тобто населення, і керована ними. А кожен фінансовий інститут, створений населенням ТГ, виконує свої, властиві тільки йому функції з акумулювання грошового і мобілізації фінансового капіталу, прискоренню їхнього обороту, вилученню прибутку для фінансування соціально-економічних програм.

Технологія формування власної фінансової системи населення ТГ передбачає певну послідовність і організаційну взаємозумовленість. У результаті поетапної роботи в ТГ створюється територіальна мережа фінансових інститутів, поєднаних згодом у фінансові групи, потім соціально-фінансові групи ТГ і, нарешті, територіальні фінансово-промислові групи.

Економічному саморозвитку територіальної громади буде сприяти відкриття нових джерел фінансування, додані до традиційних джерел бюджетного фінансування. При цьому значним джерелом саморозвитку ТГ може стати інвестування через ринок цінних паперів за місцем проживання населення. Створення муніципального ринку цінних паперів сприятиме розвитку місцевого виробництва і, разом з тим, виступатиме муніципальним механізмом підвищення внутрішнього інвестиційного потенціалу. Муніципальний ринок цінних паперів призначений обслуговувати інвестиційні проекти в місцевому виробництві, житловому і соціальному будівництві. Поєднання декількох видів фінансових інструментів, у т.ч. і операції з цінними паперами, в одну фінансову систему для вирішення фінансової проблеми громади складає першорядну задачу фінансової діяльності.

Інноваційні технології покликані наділити ресурси територіальної громади (людські, матеріальні, фінансові, інформаційні, організаційні) новими можливостями одержувати прибутки. Із-за низької самоорганізації та недостатнього рівня і якості самоврядування ресурси територіальних громад використовуються недостатньо, що не дозволяє відтворювати багатства на належному рівні. Вважається, що немає бідних муніципальних утворень, а є муніципальні утворення погано керовані. Можна імпортувати технологію, устаткування, товари, набрати кредитів і т.п., але потрібні власні соціальні інновації, щоб вони ефективно працювали на населення¹. Це обумовлено тим, що саморозвиток економіки — це система організаційних, інноваційних і підприємницьких заходів, у процесі реалізації яких наявна власність, фінансові активи працюють на населення на основі їх грамотного використання і розпорядження. Тому муніципальні менеджери повинні вміти перетворювати інтереси населення в можливості для розвитку економіки. Так, на основі ефективного фінансового інжинірингу можна:

- здійснювати змішване фінансування інвестиційного проекту (емісія, пряме

¹ Муніципальный менеджмент. – М., 2004. – С. 220.



грошове кредитування, лізинг устаткування, бюджетне фінансування у формі казначейських або муніципальних зобов'язань, податкових пільг і т.п.);

- знижувати оподаткування за рахунок покупки векселів замість розміщення засобів у депозиті;
- удосконалювати систему оподаткування за рахунок використання інвестицій у банківські векселі, акції, інші цінні папери;
- здійснювати організацію інвестування через співтовариства взаємного кредитування, кредитні союзи і кооперативи.

Економічну основу місцевого самоврядування повинна складати муніципальна власність, включаючи нерухомість, природні, земельні і фінансові ресурси. Її виділення із державної повинно сприяти підвищенню економічної самостійності і зацікавленості органів місцевого самоврядування в її нарощуванні. Слід зазначити, що приватизація не привела до появи хазяїна, багато крупних виробничо-господарських комплексів зазнали дроблення по дрібних власниках, особливо в торгівлі, будівництві, сільському господарстві, на транспорті, що знизило ефективність муніципального управління і вимагає вдосконалення структури власності. Це обумовлено тим, що багато із територіальних громад не можуть самостійно і стійко функціонувати, оскільки у своєму бюджеті мають менше 50 % власних доходів. При цьому недостатньо використовується податкообкладання на землю та інші ресурси. Світова практика показує, що до 40 % доходів у місцеві бюджети поступає за рахунок податку на землю, а в Україні — біля 7 %.

Системоутворюючою основою і механізмом саморозвитку муніципальних утворень може бути формування на базі територіальних громад виробничо-соціальних комплексів, у задачі яких входить сприяння динамічному зростанню виробництва і рівня життя населення. Він являє собою систему, складовими якої є: населення як товаровиробник і споживач; виробництво; інфраструктура; природні ресурси і навколишнє середовище; управління. Виробничо-соціальний комплекс може служити основою для визначення структури муніципальних і регіональних органів влади, розподілу повноважень між ними, виділення типів існуючих муніципальних утворень, удосконалення адміністративно-територіального поділу держави.

Необхідно розвивати інноваційні форми економічної організації територіальних громад, оскільки муніципалітети при існуючих формах не можуть ефективно впливати на виробництво. Це вимагає нових форм його територіальної організації і обумовлюється необхідністю інтеграції виробничих і соціальних процесів, концентрації ресурсів на основі створення корпорацій, асоціацій та інших об'єднань товаровиробників і споживачів за участю муніципалітетів. Дана практика має широке поширення за кордоном. Так, в Японії біля 30 % уставного капіталу підприємств із змішаною власністю складають акції муніципалітетів, що дозволяє оперативніше вирішувати багато питань підприємств і загальні територіальні проблеми².

Доцільність створення корпоративних структур у територіальних громадах обумовлюється переходом від адміністративно-централізованого управління виробництва до регульованого ринкового. Саме такі структури виступають ефективною формою економічної організації виробничо-соціального комплексу територіальної громади, оскільки на основі цього забезпечення колективне вирішення задач розвитку виробництва і його соціальної направленості.

Залучення інвесторів для багатьох територіальних громад ускладнюється із-за фінансової неспроможності значної кількості дрібних господарюючих суб'єктів. Тому формування у муніципальних утвореннях великих фінансових виробничо-соціальних об'єднань із збереженням юридичної і економічної самостійності учасників дозволить значною мірою вирішити проблему

² Глазырин М., Королев В. Механизмы использования потенциала, саморазвития муниципальных образований // Экономист. – 2000. – № 7. – С. 58.



залучення інвесторів. За допомогою таких фінансових виробничо-соціальних об'єднань можна успішно вирішувати освоєння сучасних ринкових механізмів у сфері виробництва, підвищити конкурентоспроможність продукції і послуг, сприяти територіальній кооперації і поділу праці у виробництві, соціальній сфері, використовувати досягнення науки і техніки, узгоджувати галузеві і територіальні інтереси, а також підвищувати рівень та якість життя населення.

Впровадженню інноваційних технологій у діяльність територіальних громад сприятиме організація бізнес-інкубаторів, які виступають джерелом зростання економічного потенціалу територіальної громади. Відомо, що малі підприємства, починаючі фірми, розміщені на територіях ТГ, часто зазнають банкрутства із-за незнання потенційного ринку пропонуваними ними товарів і послуг, низьким рівнем управлінської діяльності. Більшість з цих проблем можуть бути вирішені у створюваних бізнес-інкубаторах, до основних функцій яких входять:

- надання допомоги підприємствам і підприємцям в одержанні інформації про попит на товари і послуги в даній ТГ;
- надання допомоги підприємцям у розробці бізнес-планів, реєстрації підприємств;
- консультації з питань інвестування проєктів, оформлення договорів;
- технологічний і фінансовий лізинг;
- юридичні послуги по захисту своїх прав у арбітражних судах, складанні позовних заяв, а також інші юридичні послуги;
- організація консалтингових і навчальних фірм із використанням сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій;
- організація аудиторських перевірок і консультацій з питань податкового планування, фінансово-господарської діяльності;
- проведення виставок, товарів і послуг малих підприємств;
- навчання за різними програмами.

На певних умовах підприємці, малі фірми одержують можливість отримувати будь-які послуги бізнес-інкубатора: інформаційні, комунікаційні, маркетингові, патентно-ліцензійні, рекламно-видавничі, консалтингові, лізингові, фінансові, посередницькі та ін.

Як критерії ефективності роботи бізнес-інкубаторів виділяються дві групи показників, що:

- характеризують бізнес-інкубатор як комерційну структуру — обсяг прибутку, рентабельність та ін.;
- характеризують специфіку їхньої роботи в муніципальному утворенні — число створених працюючих фірм за допомогою бізнес-інкубаторів, темпи росту їхньої економічної діяльності, насиченість виробленими ними товарами і послугами для населення.

За таких умов підприємництво у ТГ одержує можливість працювати на задоволення інтересів і потреб тієї ТГ, де воно виникає і розвивається.

Формуванню стратегії економічного саморозвитку сприятиме реалізація методології корпоративного управління в територіальних громадах. Ґрунтуючись на максимальному врахуванні конкретних інтересів місцевих співтовариств, аналізі альтернатив і виборі рішень з метою досягнення позитивних результатів, корпоративне управління, являючи собою вираження народного самоврядування, здатне об'єднати інтереси різних політичних угруповань, зменшити рівень невизначеності в майбутньому.

Впровадження корпоративного управління в територіальні громади дає можливість:

- сформувати корпоративну власність населення;
- зупинити в масовій свідомості соціальну компрометацію реформ, не доводячи до процесу відторгнення реформ узагалі;
- відродити місцеве самоврядування як основу політичної влади народу і його



економічної самостійності;

- створити систему соціального, духовного, економічного, екологічного і правового захисту інтересів населення;
- збільшити обсяг соціальної підтримки населення без росту бюджетних витрат;
- активізувати грошові кошти населення як основного джерела інвестицій у розвиток місцевого виробництва й інфраструктури ТГ;
- створити нові робочі місця в різних галузях виробництва і сфери обслуговування;
- сформувати власні фінансові інститути, що працюють на його інтереси;
- організувати конкурентоздатне місцеве виробництво товарів, продуктів і послуг з урахуванням існуючих особливостей, потреб і можливостей населення ТГ;
- забезпечити товарами і продуктами харчування по пільгових і соціально низьких цінах найбільш нужденні прошарки населення;
- виконувати соціальні програми за рахунок збільшення позабюджетних джерел і засобів стабільно працюючих підприємств і місцевих власних фінансових структур;
- здійснити структурну перебудову економіки за рахунок значного розширення соціального прошарку зацікавлених жителів і поєднання державних і приватних структур;
- протидіяти тіншовому розпорядженню власністю, що не відповідає інтересам місцевих співтовариств.

Важливою характеристикою територіальних громад є їх дієздатність — спроможність справляти реальний вплив на прийняття рішень органами місцевого самоврядування. У більш активних територіальних громадах переважають форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, що потребують первинної ініціативи населення — колективні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування (петиції), місцеві ініціативи, громадські роботи з благоустрою території, самооподаткування тощо³. Зараз найчастіше ж використовуються такі форми, як вибори рад, громадські слухання, місцевий референдум. Вони проводяться з ініціативи органів самоврядування, або із встановленою законодавством періодичністю і є недостатніми для волевиявлення населення. Отже, умовою існування дієздатної територіальної громади є виявлення у населення необхідності спільної діяльності на території локального проживання.

Одним із потенційних шляхів прискорення розвитку територіальних громад може бути розвиток мережі регіональних агентств розвитку. Головне завдання агентств полягає у переведенні наявних на місцевому рівні проблем у комерційні проекти, забезпеченні координації органів місцевого самоврядування та представників бізнесу. Регіональні агентства розвитку можуть надавати широкий спектр послуг: щодо встановлення міжнародних зв'язків, надання фінансової допомоги, розвитку інфраструктури, менеджменту, навчання та перепідготовки кадрів тощо. Мета діяльності агентств — економічний розвиток території, забезпечення добробуту населення, утвердження принципів соціального партнерства, стимулювання економічної діяльності⁴. Але ще діяльність агентств розвитку не набула належних поширення та активності. Між тим, саме на базі таких агентств могла б бути розгорнута співпраця з органами місцевого самоврядування місцевих та загальноукраїнських громадських об'єднань та об'єднань підприємців, спрямована на поліпшення підприємницького середовища та розробку й реалізацію територіальних програм розвитку.

Перспективним напрямом є створення територіальних мереж фірм (business networking), яке нині набуває досить значного поширення у світі. Формування таких мереж може відбуватися як на рівні неформальних угод та узгоджених дій, так і на рівні інституціалізації такої мережі

³ Жовнірчик Я.Ф. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-правові проблеми державного управління: матер. наук. практич. конференц. за міжнар. уч. НАДУ, К., 28.05.2004. – Том 2. – С. 86.

⁴ Шангіна Н. Створення регіональної ринкової інфраструктури // Економіка України. – 2000. – № 11. – С. 46.



шляхом утворення спільного координуючого та представницького органу як громадської організації чи навіть муніципальної компанії. Як зазначають зарубіжні фахівці, серед переваг такої мережі є:

- можливість отримання послуг, які виходять за межі сфери діяльності окремого підприємства;
- можливість трансферу знань та технологій із суміжних сфер діяльності;
- підвищення ефективності та гнучкості компаній за рахунок розширення спеціалізації компанії;
- отримання переваг від масштабу при збереженні переваг малого й середнього бізнесу;
- встановлення довгострокових зв'язків між виробником і споживачем;
- підвищення сталості розвитку, поліпшення підприємницького клімату в регіоні за рахунок узгодженого впливу на місцеву та державну економічну політику тощо.

Виконані дослідження показують, що реформування системи територіальної організації влади, вдосконалення управління місцевим та регіональним розвитком — це довгостроковий процес, він охоплює різні напрями державної діяльності та передбачає координацію зусиль глави держави, органів законодавчої і виконавчої гілок влади. Реалізація Державної стратегії удосконалення місцевого і регіонального розвитку повинна передбачати: вирішення нагальних, найбільш болючих питань місцевого та регіонального розвитку в межах чинної Конституції України; відпрацювання ефективних механізмів забезпечення взаємодії різних гілок державної влади та органів місцевого самоврядування з метою спільного пошуку та узгодження шляхів вдосконалення місцевого і регіонального розвитку; проведення незалежної (громадсько-професійної) експертизи відповідності системи територіальної організації влади, що закріплена в Конституції та законах України, стандартам та принципам Ради Європи, а також визначення завдань щодо забезпечення такої відповідності в контексті євроінтеграції України; запровадження в практику нормотворення організаційно-правових механізмів професійного та громадського обговорення проектів важливих державних документів з питань місцевого та регіонального розвитку; трансформацію системи територіальної організації влади шляхом подальшої децентралізації управління з урахуванням європейських стандартів і принципів та закріплення її нової конституційно-правової моделі.

*Стаття рекомендована до друку
кафедрою управління містом Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 12 від 20 грудня 2005 року)*

