

- ни; Національна академія внутрішніх справ / [Ю. С. Шемшученко (заг. ред.), Ю. І. Римаренко (упоряд.)]. — К., 2001. —
 Кн. 1. — 2001. — 510 с.
12. *Петрова Т. П.* Концепція державної міграційної політики України: Цільова орієнтація і основні напрями / Петрова Т. П. — К.: НДЦ ПЗНРП, 1996. — 41 с. — (Препринт / НАН України, Наук.-дослід. центр з проблем зайнятості населення та ринку праці).
 13. *Хартія ЄС* про основні соціальні права найманих працівників [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://law.edu.ru/centers/labourlaw/norm/norm.asp?normID=1162680&subID=100052984,100052995#text>
 14. *Хомра О.* Миграция населения: вопросы теории, методики исследования / Хомра О. — К.: Наук. думка, 1979. — 146 с.
 15. Сайт Інституту демографії та соціальних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.idss.org.ua/> — Заголовок з екрана.
 16. Сайт Міжнародної організації праці [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ilo.org/> — Заголовок з екрана.



Зарубіжний досвід функціонування та вдосконалення основ місцевого самоврядування

*М.П. Воронов,
здобувач НАДУ при Президентіві України*

Стаття присвячена вивченню актуальної для України проблеми концептуального забезпечення процесів соціально-економічного розвитку місцевих співтовариств на основі зарубіжного досвіду функціонування місцевого самоврядування.

Для обґрунтування змісту й інструментарію політики соціально-економічного розвитку місцевих співтовариств виявимо продуктивні моменти, що властиві сучасній зарубіжній практиці. Звернемо увагу на те, що формування векторів місцевого розвитку й економіко-організаційне забезпечення відповідних процесів знаходить віддзеркалення в різних програмних документах: концепціях, стратегіях тощо. Очевидно, що всі вони важливі для оцінки підходів, що реалізуються місцевими властями.

Дослідники обґрунтовано фіксують увагу на чинниках, що зумовили зростаючий теоретичний і практичний інтерес до розробки питань соціально-економічного розвитку місцевих співтовариств, які стосуються, головним чином, муніципального управління. У їх числі:

- наростання специфічних міських проблем, пов'язаних зі зростанням темпів урбанізації, соціальними трансформаціями, ускладненням міської інфраструктури, зміною просторової структури міст;
- ускладнення механізмів управління на місцевому рівні (міста, особливо великі, стали складними системами, що зумовлює необхідність застосування комплексних підходів до управління ними на високому якісному рівні);
- глобалізація та, як наслідок, загострення міжтериторіальної і міжнародної конкуренції,

в яку втягнуті міста як “фокуси” всіх соціально-економічних процесів [1].

У літературі представлені одиничні спроби систематизації підходів до організації розвитку місцевих співтовариств [2; 8]. Так, Т. Авдєєва виділяє два основні типи політики розвитку: технічне сприяння розвитку та опора на власні сили. Перший визначає мету розвитку як вдосконалення діючих структур. Головні завдання при цьому – досягнення економічного зростання та вдосконалення матеріальної інфраструктури. Другий орієнтується на внутрішні джерела розвитку, на створення робочих місць [2].

Така класифікація навряд чи відповідає нинішньому стану речей. Перш за все тому, що поява стратегічного планування зумовила формування положення, яке визначає всяку місцеву організацію як відкриту систему. Отже, враховування дії зовнішнього середовища (використання його можливостей, обмеження загроз) стає необхідним компонентом концептуального осмислення суті та змісту територіального розвитку.

Тому можна вважати, що виявлені Т. Авдєєвою закономірності формування соціально-економічної політики стосовно муніципальних утворень скоріше відображають можливий діапазон пріоритетів тих або інших завдань місцевого розвитку, а також методів їх вирішення.

Мета запропонованої статті – розглянути реальну практику розробки концептуального забезпечення процесів соціально-економічного розвитку місцевих співтовариств. Проведене дослідження дозволить зафіксувати ряд принципово важливих моментів, що відображають як своєрідність використовуваних підходів, так і змістовну характеристику отриманих результатів. Один з таких підходів до соціально-економічного розвитку місцевих співтовариств можна

ідентифікувати як інституційний. Він реалізується за допомогою створення структур, що концентрують висококваліфіковані кадри, які безпосередньо беруть участь в обґрунтуванні напрямів і механізмів територіального розвитку. Так, у Канаді функціонують спеціально створені професійні асоціації фахівців з економічного розвитку, членів яких залучають до діяльності з прискорення темпів і диверсифікації місцевої економіки [3, с. 25].

У США органи виконавчої влади на рівні штатів, міст і графств мають спеціальні комісії або агентства з економічного розвитку, що відповідають за підготовку цільових програм, які передбачають підвищення якості життя населення, посилення конкурентних позицій території. Головна мета цих організацій – сприяти в конкретному територіальному утворенні розвитку бізнесу, зростанню обсягів виробництва перспективних товарів і послуг, створенню робочих місць. Вони активно займаються роботою з удосконалення ресурсного потенціалу районів і поселень. У програмах, що готуються ними, передбачаються створення і розвиток підприємницьких інститутів [4]. Відмітимо, що до цього процесу залучаються і недержавні організації. Так, у штаті Кентуккі функціонує приватна неприбуткова науково-технологічна корпорація, основною метою якої є розвиток науки, технологій та інноваційний розвиток території [5, с. 259–261].

У Франції такий підхід спостерігається, по-перше, при організації міжкомунальної співпраці. Для того, щоб краще виконувати функції, покладені на комуни, вони утворюють публічно-правові міжкомунальні об'єднання [6], одним із завдань яких стає розробка проектів у сфері економічного розвитку. По-друге, реалізацією такого підходу є впровадження в господарську практику планових контрактів, що укладаються між державою та регіоном і передбачають паритетні зобов'язання сторін з фінансування заходів щодо впорядкування й розвитку територій [7].

Інший продуктивний підхід до обґрунтування змісту цільової функції соціально-економічного розвитку територій можна визначити як системний. Його суть полягає в інтеграції стратегій, що розробляються на кожному рівні влади (муніципалітет, провінція, центральний уряд). Цей підхід (“підхід РОМ” [8]) уперше апробований в Голландії та стає все більш популярним в країнах Західної Європи. Важлива відмінна риса нового підходу – впровадження системи планування за принципом “знизу-вгору” (“bottom-up”). Не дивлячись на те, що планування територіального розвитку було ініційоване центральним урядом, останній здійснює лише загальну координацію та фінансування, тоді як реально управляють проектами регіональні й муніципальні власті.

Важлива риса “підходу РОМ” – залучення до рішення проблем на основі діалогу всіх зацікавлених сторін, що представляють різні рівні влади. Основна ідея підходу – це те, що залучені сторони досягають вигідних для себе рішень на основі консенсусу.

Повний цикл “підходу РОМ” складається з трьох основних фаз: початкової, фази планування і фази здійснення проекту. На початковій фазі виявляються проблеми, а також намічаються шляхи їх вирішення. Обов'язкова умова при цьому – згода всіх сторін на участь у розв'язанні проблеми. Попередня згода дає можливість детальніше обговорити програму дій, а також визначити методи вирішення проблеми. Перша фаза закінчується підписанням угоди, що знаменує початок другої фази – фази планування. План дій складається за участю всіх зацікавлених сторін.

Після схвалення плану сторони підписують завершальну угоду, яка разом з іншими угодами формує пакет документів, що направляється на затвердження до парламенту, асамблеї провінції, а також муніципалітету. У розгляді проекту беруть участь не тільки чиновники, але і представники різних галузей економіки (промисловості, сільського господарства, транспорту та ін.), а також громадськості. Після остаточних узгоджень проект переходить у завершальну фазу реалізації.

В основі третього підходу лежить ідея діалогу між всіма зацікавленими учасниками міського розвитку. Його принциповою вимогою є залучення до процесу розробки програмних документів представників різних груп (серед яких бізнес – освіта, охорона здоров'я та ін.), чий інтерес пов'язаний з цим містом. Важливим є й те, що їх ресурси дозволяють істотно впливати на розвиток міста.

На думку відомих канадських фахівців І. Брайсона та У. Рорінга, врахування думок широкого і різноманітного кола таких представників принципово відрізняє стратегічне планування від традиційного [9, с. 4–16]. Такий підхід не зводиться до врахування особливостей однієї з цілей управління – планування. Йдеться про систему, орієнтовану на задоволення інтересів різних соціальних і професійних груп. Зв'язок цього підходу з системним виявляється в постановці імперативу, що зобов'язує враховувати інтереси не тільки внутрішніх груп, але і зовнішніх організацій. Водночас цей підхід менш формалізований, не має так явно вираженої вертикалі взаємин, як системний. У цілому підхід може бути ідентифікований як корпоративний, оскільки місто в цьому випадку можна розглядати як систему, що має достатньо виражені ознаки корпорації, так само як і сукупність носіїв інтересів. На нашу думку, зазначений підхід заслуговує на серйозну увагу в аспекті вивчення і впровадження в умовах України, для якої характерними є широкий спектр соціальних груп, різноманітність інтересів учасників взаємин у великих муніципальних утвореннях – містах.

Наступний підхід – “делегування повноважень” – ґрунтується на необхідності децентралізації процесу підготовки й ухвалення рішень щодо соціально-економічного розвитку території. Його засади, певною мірою, можна знайти у працях таких відомих теоретиків, як Б. Йессоп і М. Кастелльс. Так, відповідно до концепції “порожнеч” держави, розробленої Б. Йессопом, держава, що залишається політично значущим

органом, передає частину своїх функцій панрегіональним, полінаціональним і міжнародним органам, кількість яких збільшується, потім – реструктурованим органам місцевого та регіонального управління і, нарешті, деякі функції держави перекриваються горизонтальною системою влади, виникнення якої супроводжується розсовуванням державних кордонів і утворенням зв'язків між окремими місцевостями або регіонами декількох держав [1].

П. Вартайнен називає процес посилення ролі міст на світовому рівні новим словом (поняттям) “глокалізація”, що сполучає в собі процес локалізації (регіоналізації) з процесом глобалізації. Він стверджує, що держава, залишаючись політично важливим органом, віддає деякі з своїх функцій новим утворенням, де починають домінувати як місцеві (регіональні), так і транснаціональні (глобальні) інтереси [10].

Реалізація підходу “делегування повноважень”, наприклад в США, відображається в концепції місцевої общини та пов'язується з розробкою стратегічних планів її розвитку. У Великобританії одним з ключових принципів політики територіального розвитку є положення, згідно з яким економічне поживлення краще забезпечити за допомогою локального розвитку, ніж шляхом екзогенного перерозподілу діяльності та ресурсів. Звідси – необхідність наближення регіональної політики до місцевих центрів ухвалення рішень [11].

Останніми роками поширюється використання бенчмаркінга як підходу до розробки проектів місцевого розвитку. Потреба в ньому зумовлена обмеженістю ресурсів (кадрових, фінансових, економічних та ін.), що мають у своєму розпорядженні окремі міста. Можливий вихід з цієї ситуації – використання досвіду інших муніципальних утворень, переважно тих, що мають схожі умови та потенціал розвитку. Реалізація такого підходу передбачає широкий доступ до Інтернету.

Відмітимо, що практика розробки програмних документів у сфері регіонального і місцевого соціально-економічного розвитку характеризується синтезом усіх названих підходів, що дозволяє помітно підвищити якість технічних рішень, проте серйозно погіршує концептуальну цілісність політики соціально-економічного розвитку. Стратегія приноситься в жертву якості тактичних і оперативних заходів.

Аналіз різних версій соціально-економічної політики міст, що відображають специфіку країн, дозволяє виділити ряд принципово важливих характеристик, зокрема тих, які з'явилися останніми роками.

1. Актуалізація традиційних напрямів соціально-економічного розвитку. У їх складі, перш за все, виділяється підприємництво, якому відводиться унікальна роль в економічному розвитку територій. При цьому особливий акцент робиться на поліпшенні рівня його конкурентоспроможності, перш за все, в сфері передових технологій, біотехнологій, інформаційних технологій і телекомунікації. Постійно наголошується на важливості підтримки інноваційної складової бізнесу.

Слід звернути увагу на різноманіття напрямів сприяння підприємництву з боку регіональних і місцевих органів влади (особливо у сфері створення і використання нових передових технологій) [12], на посилення зовнішньоекономічного аспекту в плануванні територіального розвитку. В основі цього процесу – глобалізація економіки, що проявляється в інтернаціоналізації економічних зв'язків. Вона супроводжується високими темпами зростання обсягів прямих іноземних інвестицій, що набагато перевершують темпи зростання світової торгівлі. Ці інвестиції грають ключову роль у трансферті технологій, промисловій реструктуризації, утворенні нових робочих місць.

2. Поява нових напрямів і проблем соціально-економічного розвитку. Для більшості країн такий процес пов'язаний, в першу чергу, з реалізацією стратегій стійкого розвитку, що передбачають, зокрема, збереження якості навколишнього середовища [13].

Введення екологічного компонента в цільову функцію програмних документів соціально-економічного розвитку територій зумовлене оновленням складу індикаторів, що використовуються в плануванні та моніторингу. Так, у США в сукупність показників, що застосовуються в плануванні й контролі та відображають якість життя населення, включені: кваліфікація у віці 19 років; тривалість здорового життя; обсяг викидів парникових газів; кількість днів з середнім і високим рівнем забруднення повітря; кількість річок хорошої та високої якості; кількість нових будинків, побудованих на освоєних землях; обсяг вироблюваних та перероблюваних відходів.

Кінцевий адресат економіко-екологічних програм – муніципальний рівень. На місцеві органи в США припадає близько 60% усіх витрат суспільного сектору на охорону природи. Місцеві органи влади не тільки контролюють дотримання екологічних норм, але й, регулюючи соціально-економічний розвиток своєї території, санкціонують будівництво або закриття підприємств. У США низовим органам управління надано право вводити жорсткіші екологічні стандарти порівняно з національними, визначати основні природоохоронні цілі на оглядну перспективу та гарантувати інвесторам відсутність змін екологічних вимог в найближчі 5–10 років.

3. Перехід на новий рівень розробки політики розвитку місцевих співтовариств. Зокрема, йдеться про зроблену країнами регіону Балтійського моря (РБМ) спробу сумісної розробки стратегії просторового розвитку, орієнтованої на досягнення стійкого розвитку міст цього регіону, створення інфраструктури, що забезпечує ефективне і постійне сполучення між ними, формування мереж міст [14].

На думку експертів, розробка такої стратегії покликана: укріпити позиції міст регіону в ієрархії європейських інфраструктурних зв'язків; забезпечити розвиток туристичного потенціалу і просування високого рівня культури міст РБМ на міжнародний рівень; укріпити співпрацю міст у реалізації міжнародних проектів. Передбачається, що міста будуть

конкурувати й одночасно співробітничати з ціллю зміцнення своїх позицій у територіальному розподілі праці.

Фахівці також фіксують розширення сфери стратегічного планування територіального розвитку, розглядаючи ЄС в цілому [15]. Розроблювана в рамках названого мегарегіону політика як основні напрями включає: планування простору, експериментальні міські проекти, міжрегіональну співпрацю.

Саме наявність різноманітних підходів до ефективного функціонування та розвитку місцевого самоврядування й управління в різних демократичних державах світу є необхідною умовою підтримки їх подальшого стабільного розвитку. Досвід інших країн у розширенні повноважень місцевого самоврядування має бути дуже корисним для України як для країни, що прагне стати істинно демократичною. Правильне розуміння та ефективне використання міжнародного

досвіду вдосконалення основ місцевого самоврядування необхідне для проведення в нашій країні на високому якісному рівні адміністративно-територіальної реформи, одним з основних положень якої є розширення і поглиблення повноважень органів влади на місцях.

Не дивлячись на виявлений інтерес дослідників до зазначеної проблематики, слід відмітити, що залишаються недостатньо вивченими такі питання, як виявлення нових інституційних характеристик місцевого самоврядування в умовах трансформації суспільної системи, узагальнення позитивного досвіду його формування та розвитку, а також обґрунтування варіантів його ефективної територіальної організації. Саме невизначеність цих питань і зумовлює необхідність продовження досліджень зарубіжного досвіду вдосконалення основ та подальшого функціонування місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. *Лекции по экономике города и муниципальному управлению* / [под ред. В. И. Ефимова]. — М. : Фонд “Институт экономики города”, 2004. — 270 с.
2. *Авдеева Т. Т. Социально-экономическое развитие местного сообщества: теоретико-методологические основы: автореф. дисс. на соискание уч. степени доктора экон. наук: спец. 08.00.01 “Экономическая теория”* / Т. Т. Авдеева. — Краснодар, 2001. — 34 с.
3. *Бэйтер Дж. Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта* / Бэйтер Дж. ; [под ред. Дж. Бэйтера, Б. С. Жихаревича, Н. А. Лебедевой]. — СПб. : Междунар. центр соц.-эконом. исследований “Леонтьевский центр”, 2004. — 177 с.
4. *Супян В. Б. Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века* / Супян В. Б. — М. : Анкил, 2001. — 138 с.
5. *Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования*. — М. : Изд-во ГУУ, 2000. — 317 с.
6. *Местное самоуправление во Франции* / Посольство Франции в России. — М. : Скарус, 2002. — 123 с.
7. *Мирошниченко Н. Политика экономического и социального сплочения в ЕС после Маастрихта* / Н. Мирошниченко // *Мировая экономика и международные отношения*. — 1997. — № 1. — С. 108—117.
8. *Михайлов А. Н. Время надежд. Время перемен* / А. Н. Михайлов // *Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика*. — 2002. — № 1. — С. 92—98.
9. *Bryson J. Applying private sector planning in the public sector. Strategic planning: threats and opportunities for planners* / Bryson J., Roering W. — Washington : Planning Press (APA), 1988. — 71 p.
10. *Никитин И. Е. Хозяйственная деятельность местных органов власти в странах – членах Совета Европы (по материалам Совета Европы)* / И. Е. Никитин // *Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика*. — 2001. — № 4. — С. 57—67.
11. *Ойкен В. Основы национальной экономики* / Ойкен В. — М. : Экономика, 1996. — 351 с.
12. *Костилова Н. И. Опыт западноевропейских городов по разработке стратегий развития в XXI веке* / Н. И. Костилова // *Научные материалы к конф. “Стратегическое видение и стратегические планы городов Европы и России в начале III тысячелетия”*, (Санкт-Петербург, 6—7 апреля 2000 г.). Ч. 2. — СПб. : Институт Евроград, 2000. — С. 45—47.
13. *Островская Е. Франция* / Е. Островская // *Мировая экономика и международные отношения*. — 2001. — № 8. — С. 89—97.
14. *Заух Я. Особенности стратегического планирования развития городов в постсоветских странах [Электронный ресурс]* / Я. Заух. — Режим доступа: <http://www.citystrategy.keontief.net/> — Заголовок с экрана.
15. *Программа “Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста”*. Фонд “Институт экономики города” при поддержке Агентства США по международному развитию [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.zonex.ru/> — Заголовок с экрана.