

І. О. Дегтярьова,
к.держ.упр., докторант
кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування
та управління містом НАДУ

КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІЙ І НОВА МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначено концептуальні засади нової моделі місцевого самоврядування в Україні, здатної забезпечити підвищення рівня конкурентоспроможності територій в умовах сучасного суспільства.

Ключові слова: конкурентні переваги, зовнішні фактори, синергетичний ефект, регіон, людські ресурси, демократизація рішень, адміністративно-територіальна реформа.

Конкурентоспроможність сьогодні є універсальною вимогою не лише стосовно економічних суб'єктів чи економічної системи, вона також має стати стратегічним орієнтиром у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та територіальних громад. Підвищення їх ролі у створенні та реалізації конкурентних переваг територій, стримуванні негативних зовнішніх впливів, а відтак забезпеченні соціальної стабільності стає все більш необхідним, що підтверджується сучасними суспільними тенденціями. Тому концепція вітчизняних реформ у цьому напрямі має базуватись на поєднанні двох важливих засад – створення належних умов для здійснення місцевого самоврядування і підвищення рівня конкурентоспроможності територій. У свою чергу, це потребує формування нової моделі місцевого самоврядування, в якій територіальні громади використовують демократичні інструменти взаємодії з владою, органи місцевого самоврядування виступають як повноцінні суб'єкти економічних відносин, а їх спільною мотиваційною домінантою діяльності є посилення соціально-економічних позицій адміністративно-територіальної одиниці.

Упродовж тривалого часу у в науці та в практичній діяльності територія розглядалась лише як певний простір, де реалізовувалась відповідна політика та заходи вищестоящих органів. Згодом ситуація змінилась, було

запроваджено місцеве самоврядування та змінились принципи управління територіями. Останніми ж роками стало зрозумілим, що території чи регіони, взаємодіючи з іншими територіями чи економічними суб'єктами, відіграють важливу роль в економічному розвитку.

Разом із тим, сьогодні українські регіони та інші адміністративно-територіальні одиниці ще недостатньо використовують власний соціальний та економічний потенціал, що пов'язано з невідповідністю існуючої моделі регіонального управління та місцевого самоврядування реальним потребам та можливостям територій. Зарубіжний досвід переконливо доводить, що підвищення рівня конкурентоспроможності територій можливе за умови наділення регіонів необхідними повноваженнями і ресурсами та створення дієвої системи місцевого самоврядування [5; 7; 8 та ін]. Отже, необхідні істотні зміни в підходах до здійснення місцевого самоврядування в Україні, насамперед щодо посилення здатності його органів впливати на економічні відносини та підвищувати рівень конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць.

Питання конкурентоспроможності регіонів знайшло своє відображення в наукових працях П. Беленького, В. Воротіна, В. Куйбіди, С. Максименка, В. Мамонової, В. Підвисоцького, В. Рубцова, Л. Шеховцевої та ін., однак це ще досить новий напрям для науки державного управління і потребує з'ясування, яка модель місцевого самоврядування буде сприяти підвищенню конкурентоспроможності територій і які умови потрібні для прискорення відповідних соціальних та економічних процесів.

Мета статті – визначити концептуальні засади нової моделі місцевого самоврядування в Україні, спроможної забезпечити підвищення рівня конкурентоспроможності територій в умовах сучасного суспільства.

У радянський період домінуючою ідеєю державного управління був розвиток виробництва, а питання надання адміністративних послуг, підвищення рівня та якості життя громадян були на другому плані. Нині все потроху стає на свої місця, а сучасні економічні та соціальні процеси

змінюють форми діяльності територіальних громад і висувають нову вимогу – конкурентоспроможність, здатність створювати на певній території кращі у порівнянні з іншими територіальними суб'єктами умови для проживання і ведення господарської діяльності та отримувати кращі соціально-економічні результати.

Крім організаційних вимог та відповідного нормативно-правового поля ця конкурентоспроможність передбачає просторові характеристики, ресурсний потенціал території, оптимальне регулювання та стимулювання господарських відносин, специфіку ринків місцевих виробників та можливостей збуту продукції місцевого виробництва, а також активну внутрішню і зовнішню інформаційну політику органів місцевого самоврядування щодо місцевих конкурентних переваг.

Підвищення рівня конкурентоспроможності територій визначається, насамперед, можливостями місцевої економіки та здатності соціальних і економічних суб'єктів формувати і використовувати місцеві конкурентні переваги. Такими суб'єктами є також органи місцевого самоврядування, саме вони мають відігравати ключову роль у формуванні заходів щодо підвищення конкурентоспроможності територій.

Але слід відмітити, що існуюча матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування в Україні не дозволяє реалізувати ні кадровий потенціал, ні місцевий соціальний капітал, ні економічний потенціал територій. Домінуюча частка делегованих повноважень і вкрай невеликі надходження від місцевих податків та зборів не дають реальних можливостей органам місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого розвитку. Протягом багатьох років залишається невирішеним земельне питання, існує низка проблем у комунальній і бюджетній сферах, кадровому забезпеченні та ін. Особливо ж складною є ситуація в сільській місцевості, де іноді немає жодного підприємства. Звичайно, за таких умов питання конкурентоспроможності територій не є таким актуальним для органів місцевого самоврядування, як вирішення поточних завдань щодо забезпечення

життєдіяльності громади, що унеможлиблює ефективне стратегічне планування місцевого розвитку і в результаті тільки посилює негативні тенденції.

Окрім правових та економічних неспроможностей системи місцевого самоврядування, причинами такої ситуації є також невідповідність норм законодавства та напрямів функціонування його органів існуючим ціннісним орієнтаціям населення, особливостям його життєдіяльності та внутрішнім тенденціям розвитку громад. З іншого боку, спостерігаємо також збереження застарілих форм і методів у діяльності органів місцевого самоврядування, в той час коли завдяки індустріалізації та інформатизації усі інші суспільні та економічні суб'єкти набагато швидше пристосовуються до зовнішніх змін і потреб.

То що саме має стати рушієм для дійсно якісних позитивних змін у системі місцевого самоврядування сучасної української держави та дозволить підвищити рівень конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць? Багато науковців вважають, що для підвищення ефективності функціонування системи місцевого самоврядування мають бути забезпечені сприятливі правові, організаційні та економічні умови для діяльності його органів. З цим важко не погодитись, але окрім цього необхідно враховувати особливості територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування. На нашу думку, модель місцевого самоврядування, створена державою і впроваджена “зверху”, не дасть таких результатів як та, що створюється спільно з громадою. Тому сьогодні таким рушієм є, насамперед, зворотній зв'язок у формі конкретних запитів і вимог, внаслідок чого відбувається відповідна реакція на ці запити і вимоги. Не варто забувати про подвійну природу місцевого самоврядування – як частини державної системи і як окремого інституту самоорганізації населення, що передбачає участь територіальної громади у спільному вирішенні місцевих проблем – як організаційних, так і фінансових. Саме такий підхід може забезпечити суттєві зміни в існуючій моделі здійснення місцевого самоврядування в Україні

(рис. 1) і створити необхідні передумови для підвищення рівня конкурентоспроможності територій.

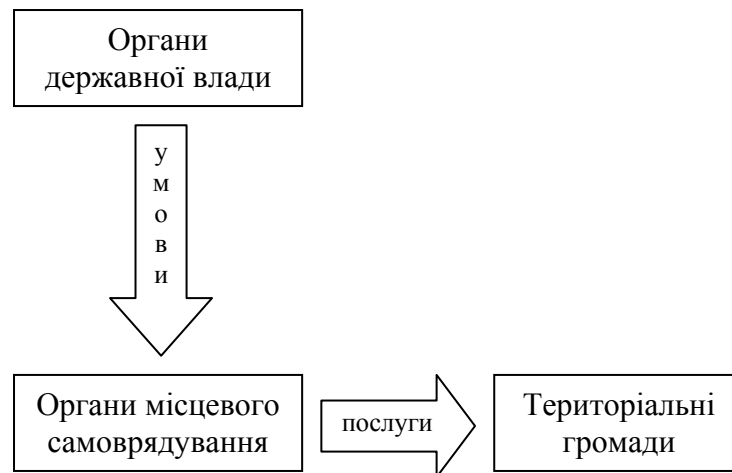


Рис. 1. Існуюча модель здійснення місцевого самоврядування в Україні

Слід констатувати, що сьогодні відсутні конструктивні взаємовідносини територіальної громади, органів місцевого самоврядування і органів державної влади, спостерігається розбалансування прямих і зворотних зв'язків. Однією з причин такої ситуації є те, що саме соціальний капітал ще не відіграє належної ролі у життєдіяльності українських територіальних громад. Суттєвим фактором тут є відсутність відповідного попереднього досвіду ефективної взаємодії, внаслідок чого до такої співпраці не готові ні громадяни, ні органи влади. Аналогічна ситуація склалась і щодо суб'єктів господарювання, що підтверджується їх недостатньою участю у формуванні та реалізації державної регуляторної політики, слабким використанням можливостей щодо прийняття державно-управлінських рішень, наданих Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (№ 1160-IV від 11.09.2003 р.).

На думку російського професора І. Мисляєвої, в сучасних умовах глобалізації важливим джерелом стабілізації та зміцнення економіки є саме демократизація державно-управлінських рішень, де особлива роль відводиться місцевому самоврядуванню. Вона підкреслює, що рухаючись по шляху демократизації господарського життя, можна вже сьогодні не тільки суттєво

згладити негативний вплив світової фінансової кризи, але й відпрацювати ті механізми, які у майбутньому дозволили б країні розвиватись на принципово іншій економічній основі [4, с. 66–69]. Значення демократичного врядування було відзначено на Саміті тисячоліття ще в 2000 р., коли ООН висунула Програму сталого розвитку. Успіхи сталого розвитку безпосередньо пов'язувалися з необхідністю проведення в країнах, що розвиваються, реформ публічного управління через практичне застосування найрізноманітніших форм демократичного врядування [2, с. 37].

Отже, демократизація рішень є дуже важливим чинником на шляху підвищення конкурентоспроможності територіальних громад. Але не можна не враховувати ту обставину, що в Україні протягом багатьох років територіальна громада – це скоріше отримувач послуг, а обов'язків, пов'язаних з спільною життєдіяльністю на відповідній території, вона майже не має. За таких умов стати реальним суб'єктом вирішення питань місцевого значення вона не може, оскільки відсутні як самоврядні дії та відповідний досвід, так і немає спонукальних мотивів для здійснення певних заходів. Але, наприклад, тільки введення якогось цільового місцевого податку для членів громади значно посилить їх увагу до питання використання цих коштів органом місцевого самоврядування. Також, на думку І. Дульської, “запорукою успіху інвестиційних проектів могла б стати дольова участь в них територіальних громад [3]”.

Відтак, нова модель місцевого самоврядування передбачає активну позицію самої територіальної громади, що полягає у взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування стосовно прийняття рішень, які стосуються її життєзабезпечення, а також оптимальне співвідношення прав та обов'язків територіальних громад (населення, суб'єктів господарювання, організацій) і органів місцевого самоврядування (рис. 2). В основі такої моделі лежить ідея конкурентоспроможності територій як об'єктивна вимога сучасних соціально-економічних процесів в умовах глобалізації.

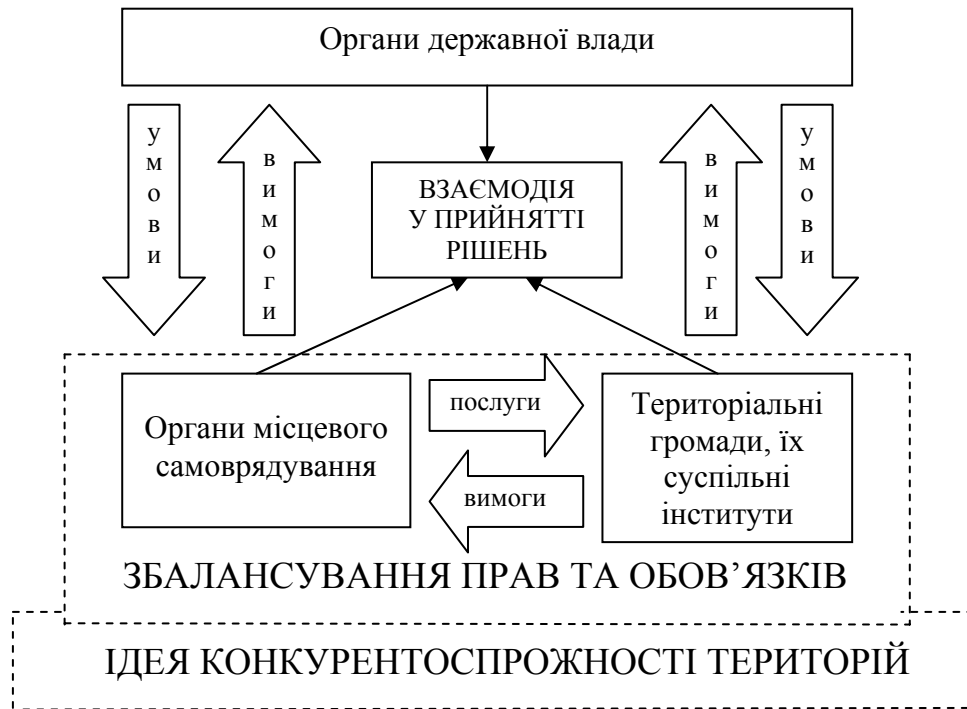


Рис. 2. Нова модель здійснення місцевого самоврядування в Україні

Існує думка, що “сильне місцеве самоврядування вимагає сильної центральної влади [9, с. 86]”. З цим можна погодитися, якщо мати на увазі функціонально ефективну “цілісність” системи місцевої влади і під “сильністю” розуміти дієвість та доцільність дій. Але, на нашу думку, воно також вимагає сильних громад, здатних вести повноцінний діалог з владою. Для демократично розвиненої держави характерною є “сила” і влади і громад, що виступає запорукою підвищення рівня конкурентоспроможності територій. Саме тому нова модель місцевого самоврядування передбачає взаємне пристосування та взаємодію органів місцевого самоврядування і територіальних громад. І хоча без зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування та розширення його повноважень територіальна громада не матиме достатніх підстав для участі у прийнятті управлінських рішень щодо місцевого економічного розвитку, навіть її незадоволення існуючою ситуацією та різноманітні вимоги слугуватимуть тими імпульсами до змін, які вже давно потрібні державі.

Чому ж саме модель, що базується на взаємодії і збалансуванні прав і обов’язків у системі місцевого самоврядування, найбільше відповідає

концепції забезпечення конкурентоспроможності територій? Насамперед тому, що конкурентоспроможність села, селища, міста, району чи регіону забезпечується синергетичним ефектом від взаємодії та якісної конвергенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та домогосподарств щодо створення та використання територіальних конкурентних переваг на основі спільних інтересів.

Необхідною умовою ефективного застосування даної моделі є проведення адміністративно-територіальної реформи, адже громади з переважною часткою непрацевдатного або безробітного населення навряд чи будуть приймати участь у процесах прийняття управлінських рішень. Сумнівним також є і завдання щодо підвищення конкурентоспроможності таких територій.

Іншою принципово важливою умовою є зміцнення регіонального рівня управління, оскільки глобальна конкуренція, що спостерігається сьогодні у світі, вимагає крупних суб'єктів. Очевидно, що виходити на міжнародний рівень взаємовідносин краще з регіонального рівня, ніж з місцевого, це вже світова практика.

Слід відмітити, що з досягненням високого рівня соціально-економічного розвитку взаємозв'язок територіальних громад, районів та регіонів посилюється. Тому в концепції конкурентоспроможності органи місцевого самоврядування мають орієнтуватись на розвиток міжтериторіальної співпраці, а також безперервний процес різноманітних змін, швидкість яких визначається, перш за все, можливостями територій.

Розвиток, а відтак і підвищення рівня конкурентоспроможності території, може бути викликаний будь-яким внутрішнім чи зовнішнім фактором. Так, у результаті різкої зміни цін на енергоносії, що відбувається останнім часом в Україні, органи державної влади та органи місцевого самоврядування ініціюють впровадження нових енергозберігаючих технологій, чим забезпечується ефективне використання місцевих ресурсів та у подальшому економія бюджетних коштів. Парадоксально, але сьогодні, в

умовах глобальної економічної кризи, найбільше піддаються негативним впливам саме розвинені території, економічні суб'єкти яких були більше включені у взаємовідносини з суб'єктами інших територій. Але і позитивні зрушення на територіях-партнерах будуть швидко впливати на економічне пожвавлення.

Коли ж ідеться про фінансові ресурси розвитку, то сьогодні вони вже не стають такими важливими як людські, не випадково хороші спеціалісти мігрують з менших населених пунктів у більші чи за кордон, де більш диверсифіковані ринки праці, а в результаті покинуті території слабшають. Однак, сьогодні досить часто місце проживання людини і коло її інтересів не співпадають. Інтернет дає можливість встановлення як індивідуальних, так і ділових контактів з людьми і компаніями інших територій та інших країн. Але поряд з розвитком таких контактів ускладнюються потреби людини, що зазвичай призводить до зміни місця проживання.

Місце розташування адміністративно-територіальної одиниці також вже не відіграє такої важливої ролі, як це було раніше, але все більш важливу роль набуває якісне територіальне управління. Сьогодні господарська та адміністративна діяльність виходить за межі самоврядних утворень, а її ефективність значною мірою визначаються людськими ресурсами, діловими зв'язками, а також інноваційною спрямованістю. Отже, межі діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування – це межі їх комунікацій, хоча компетенції органів місцевого самоврядування знаходяться в межах відповідних адміністративно-територіальних утворень. Як зазначає О. Бойко-Бойчук, “функціональний простір влади й управління не існує сам по собі, він є складовою інтегрального простору життєдіяльності територіальної громади [1, с. 260]”.

У цьому контексті важливими завданнями для органів місцевого самоврядування є сприяння розширенню соціальних і економічних контактів громади, ефективне використання наявних ресурсів та адекватне реагування на зовнішні зміни, які іноді бувають настільки швидкими, що потребують

негайного вирішення і вимагають таких якостей фахівців як гнучкість, іноваційність, ініціативність. Тому актуалізується питання підготовки таких фахівців для системи місцевого самоврядування, які б володіли інноваційними методами управління, високою управлінською кваліфікацією, вмінням працювати в умовах перманентних змін і перетворень. Тобто мова йде про підготовку фахівців нового покоління, здатного ефективно використовувати потенціал територій та забезпечувати їх конкурентоспроможність, що робить особливо важливим прикладний аспект освітніх програм у галузі державного управління. Оскільки в умовах інформаційного суспільства найбільш ефективною формою капіталовкладень є капіталовкладення в людину, в даному випадку це стосується посадових осіб місцевого самоврядування.

Сьогодні “єдиною альтернативою тривалому історичному занепаду є створення умов для свободи творчої особистості, розкриття творчого потенціалу власного народу у пошуку ефективних, випереджаючих моделей суспільного розвитку, фіксація цих зразків у відповідних нормах життя, “підлаштування” всього суспільного організму (його структур і процедур взаємодії) під нові конкурентоспроможні моделі економічного розвитку і соціокультурні стандарти [6, с. 9]”. Це обумовлює необхідність розроблення якісно іншої інформаційної політики щодо економічного розвитку та політики у сфері культури – як на рівні держави, так і на місцевому рівні, з метою консолідації територіальних громад, вироблення нової культури життєдіяльності та формування стратегічного бачення у населення та суб’єктів господарювання напрямів розвитку їх територій. Без якісної внутрішньої конвергенції важко забезпечити підвищення конкурентоспроможності територій. В тих громадах, де це буде усвідомлено та використано скоріше, швидше відбудуться необхідні зміни – призупиняться негативні міграційні процеси, прискориться економічний і соціальний розвиток, розширяться функціональні межі контактів, а отже, підвищиться рівень конкурентоспроможності територій.

Таким чином, реформування системи місцевого самоврядування є актуальним для України з кінця ХХ ст. Сьогодні його новою філософською основою та ключовим орієнтиром трансформацій має стати конкурентоспроможність територій.

Для підвищення конкурентоспроможності територій України необхідна трансформація існуючої моделі місцевого самоврядування – із нав'язаної територіальним громадам зверху, штучно створеної, у модель природну, коли територіальна громада стає замовником і одночасно учасником місцевої політики і змін. Прискорення цього процесу може бути забезпечене за умови проведення адміністративно-територіальної реформи та законодавчого збалансування прав і обов'язків у системі місцевого самоврядування.

Перспективи подальших розвідок у цьому контексті можуть охоплювати пріоритетні напрями державної соціально-економічної політики, глобальні структурні перетворення та життєдіяльність територіальних громад у всіх її проявах, з метою розробки ефективних механізмів підвищення конкурентоспроможності територій.

Список використаних джерел

1. *Бойко-Бойчук О.* Теоретико-методологічний аспект проектування реформи місцевого самоврядування / *О. Бойко-Бойчук* // Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: збірник матеріалів та документів / заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – С. 257–263.

2. *Грицяк Н. В.* Демократичне врядування: політико-правові засади / *Н. В. Грицяк* // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 трав. 2009 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 37-38.

3. *Дульська І. В.* Внутрішні джерела збільшення конкурентоспроможності технологістких регіональних економік

[Електронний ресурс] / І. В. Дульська. – Режим доступу : http://www.iee.org.ua/files/conf/conf_article28.pdf

4. Мысляева И. Н. Мировой финансовый кризис и новая модель государственного управления в России / И. Н. Мысляева // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации : материалы VI Междунар. конф. фак-та гос. упр. МГУ им. М. В. Ломоносова ; 27-29 мая 2009 г. : в 2-х ч. – Ч. 1. / отв. ред. И. Н. Мысляева. – М. : МАКС-Прес, 2009. – С. 61–69.

5. Нова державна регіональна політика: від теорії до практики // Збірник Нова державна регіональна політика в Україні : зб. / [редкол. : В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук та ін.] ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В. С. Куйбіди. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.

6. Нові підходи до розвитку міст та регіонів України (методологічні засади державно-правових експериментів) / [О. В. Бойко-Бойчук, І. В. Васюник, Ю. Ю. Верланов, П. С. Качур]. – К. : Міленіум, 2003. – 134 с.

7. Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування : зб. матеріалів і док. / заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – 600 с.

8. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – 171 с.

9. Сектон Е. Системи міського управління / Е. Сектон [пер. з англ.]. – Х. : Центр освітніх ініціатив, 2001. – 93 с.

Degtyaryova I. O. Competitiveness of territories and new model of local self-government is in Ukraine.

Determined conceptual bases of new model local self-government in Ukraine, able to provide improving the competitiveness of territories in the conditions of modern society.

Key words: competitive advantage, external factors, synergetics effect, region, human capitals, democratization of decisions, administrative-territorial reform.

Дегтярева И. А. Конкурентоспособность территорий и новая модель местного самоуправления в Украине.

Определены концептуальные основы новой модели местного самоуправления в Украине, способной обеспечить повышение уровня конкурентоспособности территорий в условиях современного общества.

Ключевые слова: конкурентные преимущества, внешние факторы, синергетический эффект, регион, человеческие ресурсы, демократизация решений, административно-территориальная реформа.