

ШПОРТЮК Наталія Леонідівна,
канд. наук держ. упр., доц. каф. менеджменту і права
Дніпропетровського державного аграрно-економічного ун-ту

ЕКОНОМІЧНІ МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ КРАЇН ЄС: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ

Висвітлюються особливості концептуальних підходів європейських фахівців з державного управління до теоретичного обґрунтування економічних методів управління муніципальним господарством у країнах Європейського Союзу. Визначаються можливості екстраполяції здобутків європейської муніципальної науки з даної проблеми до наукових розробок вітчизняних учених стосовно побудови господарської основи розвитку вітчизняного місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, локальна демократія, муніципальна наука, муніципальне господарювання, економічні методи управління муніципальним господарством.

***Шпортюк Н. Л.* Экономические методы управления муниципальным хозяйством стран ЕС: концептуальные подходы**

Освещаются особенности концептуальных подходов европейских специалистов по государственному управлению к теоретическому обоснованию экономической методологии управления муниципальным хозяйством в странах Европейского Союза. Определяется возможность экстраполяции достижений европейской муниципальной науки по данной проблеме в научные разработки отечественных ученых по построению хозяйственной основы отечественного местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, локальная демократия, муниципальная наука, муниципальное хозяйствование, экономические методы управления муниципальным хозяйством.

***Shportiuk N. L.* Economic methods of management of municipal economy EU: conceptual approaches**

The features of the conceptual approaches of European experts in public administration to the theoretical study of economic methods of municipal management in the European Union are elucidated. The possibility of extrapolation of the acquires municipal science on this issue to the scientific development of domestic scientists on building economic foundations of the national local government are determined.

Key words: local government, local democracy and municipal science, municipal management, economic methods of municipal management.

Постановка проблеми. Розбудова демократичної правової української держави висуває досить складну проблему вибору найбільш ефективних для неї форм місцевого самоврядування, оскільки самоорганізація населення є запорукою загального розвитку всієї країни. Майбутнє нашої держави залежить від того, які засоби для вирішення власних проблем місцевого значення оберуть громадяни, оскільки політична влада через своїх представників на місцях не в змозі керувати всіма справами. Формування ж сучасного місцевого самоврядування європейського зразку, інакше кажучи – локальної демократії, у нашій країні після набуття політичної незалежності виявилось важким завданням, тим більше що цей процес іде дуже повільно. Тому для вирішення завдань, пов'язаних з утворенням локальної демократії в Україні, слід скористатися досвідом країн ЄС, на вступ до якого прагне наша держава.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час написання статті автор врахував особливості поглядів на вказану проблему таких європейських учених, як Т. Бірн, К. Волш, М. Гердерген, М. Ескобар-Лемон, С. Ліч, Дж. Стюарт і Дж. Чендлер. Цікаві спостереження з даної проблеми були зроблені російськими вченими В. Білораменським, О. Кулішем, В. Лапіним і О. Широковим, а також білоруськими фахівцями Н. Антоною, Л. Захаровою і Л. Вечір. Нарешті, не можна не віддати належне працям вітчизняних фахівців з муніципальної науки М. Баймуратову, В. Журавському, В. Куйбіді, В. Серьогіну і О. Ярмишу.

Метою статті є вивчення концепцій європейських учених щодо використання економічних методів управління в муніципальному секторі господарства країн ЄС.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що в сучасній науковій думці країн ЄС сформувалася концепція, відповідно до якої місцеві органи влади, які безпосередньо формуються населенням, є легітимними не тільки за цих обставин, а й тому, що вони мають власні матеріальні (муніципальна власність) і фінансові (податки на користь територіальної громади, збори, інші грошові надходження) ресурси [8, с. 18]. Інакше кажучи, ідеться про матеріальну й фінансову автономію органів місцевого самоврядування. Грецьке слово автономія походить від понять «автос» (сам) и «номос» (закон). Цими поняттями уточнюється зміст самоврядування, тобто автономного функціонування будь-якої організації, у тому числі й територіальної, що має право на відносно самостійне розв'язання внутрішніх проблем, передусім матеріальних, поза межами прав і повноважень держави чи організації, до складу яких входить автономія [4, с. 10].

Суттєвою особливістю розвитку теоретичних засад місцевого самоврядування в галузі забезпечення матеріальної основи даного суспільно-державного явища є те, що концепції теоретиків побудови локальної демократії ставали рушійною силою відповідних реформ у Західній Європі.

Після Другої світової війни в розвинених країнах Європи, що згодом стали засновниками ЄС, відбувався розвиток принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації. На останніх двох принципах базувалася внутрішньодержавна політика ЄС. Основна спрямованість принципу субсидіарності зрозуміла: після розгрому фашизму всупереч демократичному централізму соціалістичних держав треба було захистити автономію особи і право на самоврядування нижчих політичних одиниць. Субсидіарність організації влади протиставлялася авторитарності централізованої держави. Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері обумовили появу муніципальних теорій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту. Найбільш помітною є теорія соціального обслуговування, за якою муніципалітети проголошені інструментом, який забезпечує та охороняє інтереси всіх класів та прошарків суспільства.

Розвиток держави загального добробуту, розширення комплексу послуг, які надаються громадянам, мало подвійний вплив на функціонування місцевого самоврядування. З одного боку, зросла роль місцевих органів у наданні послуг населенню, що стимулювало зацікавленість держав ЄС в ефективності місцевого

управління, з іншого – посилилася централізація податкової системи, контроль центру за діяльністю місцевого управління, особливо судовий [2, с. 23]. Еволюція місцевого самоуправління поставила муніципальні установи в адміністративну і фінансову залежність від уряду і міністерств [11, с. 29]. Вийти з такої ситуації у країнах ЄС намагаються завдяки значному поширенню муніципальних підприємств, які мають надавати населенню такі послуги, що не вимагатимуться від держави та її органів.

Нові держави-члени ЄС, які являють собою сукупність країн із різними історичними, демографічними, економічними, соціальними і правовими системами, врешті-решт облаштувалися в цій спільноті, вирішуючи місцеві проблеми за рахунок муніципалізації. Феномен європейського співіснування став притягальним для тих країн, які вступали до ЄС, оскільки він відобразив різні традиції суспільного життя народів, у тому числі національні традиції побудови локальної демократії та специфіку правового закріплення муніципальної власності на засоби виробництва, необхідні для функціонування комунальних підприємств. Це є важливим, оскільки функції місцевих органів самоуправління в країнах ЄС поширюються на всі сторони життя громад. Взагалі вони є багатогранними, але цю систему можна звести до двох груп: надання послуг і представницькі функції [10, с. 31].

Основні напрямки надання послуг органами місцевого самоврядування за всіх розбіжностей, притаманних різних членам ЄС, виглядають так: 1) розвиток громади завдяки вирішенню економічних проблем та підтримці місцевої спільноти і забезпечення її єдності; 2) послуги з розвитку навколишнього середовища (планування землекористування, планування розвитку транспорту, захист навколишнього середовища, підтримка і розвиток місцевих шляхів сполучення, збирання сміття та його переробка); 3) освітня, оздоровчі і соціальні послуги (школи, медичні й оздоровчі заклади, соціальне забезпечення і надання муніципального житла для бідних); 4) захисні функції (поліція, пожежна служба і захист інтересів споживачів); 5) комунальні послуги (електрика, газ, водопостачання і каналізація); 6) дозвілля (культурні послуги, спортивні споруди, туризм і бібліотеки) [3].

Для того щоб органи місцевого самоврядування країн ЄС виконували свої функції належним чином, у більшості з них протягом останніх десятиріч структури

управління місцевими справами реформують за такими напрямками: 1) зміцнюють конституційно-правові гарантії функціонування органів місцевого самоврядування та удосконалення їхньої нормативно-правової бази; 2) посилюють державну підтримку місцевого самоврядування організаційними засобами і фінансовими коштами; 3) у більшості країн ЄС зміцнюють корпоративний менеджмент; 4) проводять приватизацію муніципальних служб і розвивають систему контрактації між органами самоврядування і приватними корпораціями та підприємствами; 5) населення муніципальних утворень ширше залучається до прийняття управлінських рішень та їх реалізації [6, с. 30].

Еволюція місцевого управління майже у всіх країнах ЄС посилила державну природу муніципальних інститутів, об'єднавши місцеві справи із загальнодержавними. Проте навіть відхід від крайнощів безмежної свободи підприємництва, заснованого на приматі приватної власності, протягом кількох останніх років не виправляє стан справ з подальшим розвитком підприємницької діяльності у країнах ЄС. Світова фінансова і економічна криза «підправляє» теорію побудови держав загального добробуту. Ось чому слід дуже обережно звертатися до європейських концепцій побудови і розвитку муніципальних підприємств і забезпечення ними попиту на послуги, який виникає у членів територіальних громад.

В об'єднаній Європі спостерігається тенденція до переходу до «споживацької моделі» самоврядування, спрямованої на максимальне забезпечення потреб членів місцевих громад, за якої соціальні послуги повинні бути однаково доступними для всіх споживачів. Соціально-правові тенденції тісно переплітаються з організаційно-правовими [1, р. 39]. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних служб. Проте водночас у багатьох країнах ЄС цілеспрямовано поширюється концепція позаполітичного місцевого управління, представники якої проголошують принцип, відповідно до якого муніципалітети повинні перебувати осторонь від політики бути службовим апаратом, якому належить тільки робити суспільству певні послуги [9, с. 294 – 295]. Концепція «муніципалітети – поза політикою» є ідеологічним обґрунтуванням заборони страйків муніципальних службовців у, здавалося б, демократичних зарубіжних державах. До того ж у діяльності муніципалітетів встановлюють порядки, які властиві приватним

корпораціям. Заклик тримати муніципалітети поза політикою потрібний політичній владі західних демократій для того, щоб зробити місцеве управління слухняним інструментом проведення урядової політики. І ця політика особливо чітко виявляється в сукупності економічних методів регулювання муніципальної господарської діяльності, що спирається на економічне програмування.

Як відомо, економічне програмування – це процес регулювання муніципального господарства на основі системи економічних програм, які відповідають концепції та стратегії розвитку території. Як індикатори тут використовуються показники, що характеризують динаміку, структуру та ефективність економіки, стан грошово-кредитної сфери, ринків товарів і цінних паперів, зайнятості, рівня життя населення та ін. У цілому місцева економічна політика реалізується через сукупність заходів щодо впливу на господарську ситуацію з метою досягнення заздалегідь визначених соціально-економічних та інституційних орієнтирів.

В Україні необхідно побудувати ефективну економічну систему, здатну динамічно розвиватися на місцевому рівні управління і цілком задовольняти потреби людей, що проживають на муніципальних територіях, а також гарантувати їх безпеку в усіх сферах діяльності. З метою реалізації інтересів населення, вирішення їх соціальних проблем на муніципальному рівні необхідно посилити управлінський вплив місцевих органів влади на розвиток території при гнучкому використанні економічних та адміністративних засобів впливу.

Втручання муніципальних органів управління в економічні процеси має об'єктивний характер і залежить від потреби місцевої економіки в координації та регулюванні. Отже, у період формування ринкових відносин на пострадянському просторі необхідно не зменшувати, а посилювати роль і вплив муніципальних органів влади на процес формування та реалізації місцевої економічної політики. Даний висновок обумовлений тим, що в перехідних економіках муніципальні органи управління покликані виконувати функції утворення ринкової системи, усунення негативних наслідків стихійного формування ринку, забезпечувати соціальну стабільність на своїй території [7, р. 25]. Водночас ослаблення впливу муніципальних органів управління на процеси через місцеву економічну політику неминує завдає шкоди економічним інтересам населення, породжує некерованість і нестабільність.

Потреба в посиленні державного регулювання соціально-економічної ситуації в місцевих співтовариствах громадян особливо гостра, адже ще не створені необхідні умови для повноцінної дії ринкових механізмів. Проте в даний час в нашій державі поряд зі створенням ринкових умов пріоритетною повинна бути місцева економічна політика з активної структурної перебудови і стимулювання виробництва на основі використання важелів бюджетного, фінансово-кредитного та податкового регулювання, першочергової підтримки (шляхом посилення державного регулювання) тих секторів господарства, які можуть вивести економіку з кризи і послужити базою прогресивних структурних зрушень у майбутньому. Приклади для вирішення вказаних проблем надають держави об'єднаної Європи [17, р. 222 – 223].

Шляхи та інструменти посилення економічного регулювання з метою досягнення поставлених завдань у країнах ЄС досить різні. Так, місцеві органи влади повинні забезпечувати ефективне функціонування ринкових механізмів реалізації місцевої економічної політики, а також здійснювати регулювання розвитку соціальної, екологічної та інших сфер, де застосування ринкових відносин недоцільно і неефективно [15, р. 27].

Як відомо, виробництво є основою місцевої економічної політики. Воно включає процес взаємодії людини з природою і сукупність виниклих при цьому відносин. У ринкових умовах господарювання людина змушена виробляти конкурентоспроможні товари, що використовуються потім як засоби для існування людини [14, р. 111 – 113]. В умовах збалансованості загальнодержавної і місцевої економічної політики, відповідних макроекономічних умовах люди, яких спонукають потреби, що зростають, розширюють сферу трудової діяльності, накопичують досвід, розвивають здібності до праці, використовуючи більш досконалі засоби виробництва. Прямими результатами такої праці в країнах ЄС є продукти у вигляді матеріальних благ, предметів особистого споживання і послуг. Непрямі результати цього процесу полягають в успішному вирішенні соціальних проблем населення та розвитку територій різних муніципальних утворень.

Процеси виробництва, розподілу, обміну і споживання тісно переплетені між собою і утворюють єдиний процес відтворення матеріальних і духовних благ муніципальних утворень. Порушення цього процесу призводить до посилення кризових явищ у сфері реалізації місцевої економічної політики [16]. У

муніципальному управлінні економікою, соціальною і екологічною сферами зазвичай приймаються рішення щодо використання фінансових, матеріальних та інших ресурсів у конкретний проміжок часу [13, р. 301 – 303]. При цьому слід пам'ятати, що природні ресурси обмежені, внаслідок чого необхідна мінімізація витрат, а це вимагає від суб'єктів муніципального господарювання пошуку альтернативних шляхів використання коштів у процесі реалізації рішень муніципальних органів влади. В умовах формування ринкових відносин місцева економічна політика сприяє тому, що на муніципальному рівні управління процес використання місцевих ресурсів може регулюватися відповідно до завдань розвитку території шляхом цілеспрямованого впливу на фактори, які спричиняють ефективність результатів його реалізації.

Методологія системи муніципального управління являє собою сукупність принципів, прийомів, засобів та інструментів пізнання з урахуванням понять і категорій даної галузі знань. Одним з інструментів такого управління є місцева економічна політика. Під час її формування повинні використовуватися такі методи пізнання, як системний аналіз, синтез, аналогія, порівняння, спостереження, експеримент, соціологічні та етичні дослідження [5, с. 36 – 38].

У ході аналізу стану і розвитку муніципального утворення досліджувані процеси розчленовуються на складові частини, що дозволяє розкрити особливості змін, які відбулися. Синтез уможливорює з'єднання родинних елементів, відтворення з частин цілого, встановлення того, в яких формах проявляються найбільш істотні зміни, тенденції. У результаті муніципальні органи влади отримують достатню інформацію для виділення пріоритетів і орієнтування місцевої економічної політики на вирішення ключових завдань розвитку території, створення умов для життєдіяльності населення.

При цьому важливе значення надається соціологічним дослідженням – аналізу функціонування соціальних систем і поведінки людей на підвідомчій території. У цьому випадку соціологічні дослідження є необхідною ланкою у прийнятті управлінських рішень щодо формування та регулювання місцевої економічної політики, оскільки дозволяють отримати невидиму для статистики частину інформації, а також характеристики соціального стану населення. У процесі аналізу і синтезу можуть використовуватися математичні та статистичні методи. Чим

складніше муніципальне утворення за структурою економіки, соціальних відносин та екології, тим важливіший всебічний облік кількісних факторів, що визначають їх основу. По суті справи муніципальне утворення – це своєрідна система з безліччю елементів, частин, підсистем, які утворюють її цілісність і єдність.

Розробка місцевої економічної політики, націленої на розвинення муніципального утворення на базі сучасного системного підходу, дозволяє зрозуміти і пояснити багато важливих явищ, пов'язаних з її реалізацією, підвести їх під загальні закони теорії, практичного втілення і знайти на цій основі нетрадиційні шляхи вирішення соціальних проблем населення [12].

Отже, дослідження соціологічного характеру, що регулярно проводяться в муніципальному секторі економіки ряду країн ЄС, знаходять закономірне продовження в розвитку економічних методів управління. Такі методи – це комплекс способів і прийомів управління, заснованих на використанні економічних законів та інтересів. Для управлінців муніципальних підприємств у країнах ЄС метою економічних методів управління стає створення умов для зацікавлення виробників у виробленні необхідних для місцевого населення товарів і послуг потрібної якості і за прийнятною ціною. Ці методи мають забезпечити гармонію і єдність економічних інтересів муніципальних підприємств, місцевої громади та конкретного жителя. Звідси випливає та обставина, що економічні методи управління муніципальним сектором економіки впливають на економічні інтереси споживачів і працівників.

Висновки. Особливості економічних методів управління в муніципальному господарстві країн ЄС полягають у тому, що вони базуються на загальних правилах поведінки, що дають можливість маневрувати ресурсами. І це вкрай важливо, оскільки у створенні товарів і послуг для місцевого населення беруть участь два ресурси – людські і матеріальні, взаємодія яких має поліпшити всі результати муніципального господарювання для місцевого населення.

Таким чином, економічні методи управління в муніципальному секторі економіки мають домінувати і в нашій країні. Це необхідно для нормального функціонування асоціацій, спілок, підприємств у нових, ринкових умовах господарювання.

Список використаних джерел

1. **Административное** право зарубежных стран / под ред. А. Н. Козыриной, М. А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 229 с.
2. **Антонова Н. Б.** Теория и методология государственного управления : курс лекций / Н. Б. Антонова, Л. М. Захарова, Л. С. Вечер. – Мн. : Акад. упр. при Президенте Республики Беларусь, 2005. – 235 с.
3. **Баймуратов М. А.** Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. – О. : Одиссей, 2000. – 80 с.
4. **Великий** энциклопедичний юридичний словник / за ред Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 990 с.
5. **Воронин А. Г.** Основы управления муниципальным хозяйством / Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. – М. : Дело, 1998. – 128 с.
6. **Гердерген М.** Європейське право : пер. з нім. / М. Гердерген. – К. : КІС, 2008. – 528 с.
7. **Евдокимов В. Б.** Местное управление в зарубежных странах: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 250 с.
8. **Журавський В. С.** Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник для студ. ВНЗ / Журавський В. С., Серьогин В. О., Ярмиш О. Н. – К. : Ін юре, 2004. – 672 с.
9. **Конституционное** право зарубежных стран : учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2003. – 832 с.
10. **Куйбіда В. С.** Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
11. **Кулиш Н. И.** Местное самоуправление. Аспекты теории и практики / Н. И. Кулиш. – Екатеринбург : ИЭ, 1996. – 37 с.
12. **Старцев Я. Ю.** Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах / Я. Ю. Старцев. – Режим доступа : www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=260.
13. **Byrne T.** Local Government in Britain. Everyone's Guide to How it All Works / T. Byrne. – L. : London University Press, 2000. – 346 p.
14. **Chandler J. A.** Local Government Today / J. A. Chandler. – Manchester : Manchester University Press, 1996. – 304 p.

15. **Leach S.** The Changing Organisation and Management of Local Government / Leach S., Stewart J., Walsh K. – L. : Macmillan, 1994. – 271 p.

16. **Modernising** Local Government. – Access mode : www.local.doe.gov.uk/sponsor/democrac/appendix.html.

17. **Stewart J.** The Internal Management of Local Authorities / J. Stewart // Local Government in the 1990. – L. : Macmillan Press Ltd, 1995. – P. 69 – 85.

List of references

1. **Administrativnoe** pravo zarubezhnyih stran / pod red. A. N. Kozyrinoy, M. A. Shatinoy. – M. : Spark, 2003. – 229 s.

2. **Antonova N. B.** Teoriya i metodologiya gosudarstvennogo upravleniya : kurs lektsiy / N. B. Antonova, L. M. Zaharova, L. S. Vecher. – Mn. : Akad. upr. pri Prezidente Respubliki Belarus, 2005. – 235 s.

3. **Baymuratov M. A.** Evropeyskie standarty lokalnoy demokratii i mestnoe samoupravlenie v Ukraine / M. A. Baymuratov. – O. : Odissey, 2000. – 80 c.

4. **Velykyi** entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk / za red Yu. S. Shemshuchenka. – K. : Yuryd. dumka, 2007. – 990 s.

5. **Voronin A. G.** Osnovy upravleniya munitsi-palnym hozyaystvom / Voronin A. G., Lapin V. A., Shirokov A. N. – M. : Delo, 1998. – 128 s.

6. **Herderhen M.** Yevropeiske pravo : per. z nim. / M. Herderhen. – K. : KIS, 2008. – 528 s.

7. **Evdokimov V. B.** Mestnoe upravlenie v zarubezhnyih stranah: pravovyie aspekty / V. B. Evdokimov, Ya. Yu. Startsev. – M. : Spark, 2001. – 250 s.

8. **Zhuravskiy V. S.** Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia v Ukraini : pidruchnyk dlia stud. VNZ / Zhuravskiy V. S., Serohyn V. O., Yarmysh O. N. – K. : In yure, 2004. – 672 s.

9. **Konstitutsionnoe** pravo zarubezhnyih stran : ucheb. dlya vuzov / pod obsch. red. M. V. Baglaya, Yu. I. Leybo, L. M. Entina. – M. : Norma, 2003. – 832 s.

10. **Kuibida V. S.** Pryntsypy i metody diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia / V. S. Kuibida. – K. : MAUP, 2004. – 432 s.

11. **Kulish N. I.** Mestnoe samoupravlenie. Aspekty teorii i praktiki / N. I. Kulish. – Ekaterinburg : IE, 1996. – 37 s.

12. **Startsev Ya. Yu.** Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie v zarubezhnyih stranah / Ya. Yu. Startsev. – Rezhim dostupu : www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=260.
13. **Byrne T.** Local Government in Britain. Everyone's Guide to How it All Works / T. Byrne. – L. : London University Press, 2000. – 346 p.
14. **Chandler J. A.** Local Government Today / J. A. Chandler. – Manchester : Manchester University Press, 1996. – 304 p.
15. **Leach S.** The Changing Organisation and Management of Local Government / Leach S., Stewart J., Walsh K. – L. : Macmillan, 1994. – 271 p.
16. **Modernising** Local Government. – Access mode : www.local.doe.gov.uk/sponsor/democrac/appendix.html.
17. **Stewart J.** The Internal Management of Local Authorities / J. Stewart // Local Government in the 1990. – L. : Macmillan Press Ltd, 1995. – P. 69 – 85.