

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК АКТИВНИЙ СУБ’ЄКТ ГОСПОДАРЮВАННЯ

© Глинський Н. Ю., 2018

Проведено критичний аналіз ролі органу місцевого самоврядування як активного господарюючого суб’єкта. Визначено, що ведення господарської діяльності місцевим самоврядуванням (або його одиниці) повинно бути прямою відповіддю на місцеві потреби, і тим самим покращити умови життя населення, а також гарантувати ефективність функціонування комунальної інфраструктури. Доведено, що органи місцевої влади, беручи на себе виконання певних громадських завдань в галузі економіки часто призводять до ситуації, в якій господарська діяльність у певному сегменті ринку застережена на користь привілейованих осіб/організацій.

Ключові слова: територіальна громада, господарюючий суб’єкт, економічна діяльність, регулювання.

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS AN ACTIVE ECONOMIC ENTITY

© Hlynskyy N. Yu., 2018

The article proposes a critical analysis of the role of local self-government bodies as active economic entities. It has been established that the performing of economic activities by local self-government or its subsidiary should be a direct response to local needs, thereby improving the standards of living of population, as well as ensuring the effectiveness of communal infrastructure functioning. The types of economic activity that are often designed by local authorities in the form of such monopolies include centralized water supply and sewerage, services in the field of maintenance of cleanliness and order in the territory of the community, execution of internal passenger transportation, etc. It is proved that the local authorities which perform certain public tasks in the field of economy, often call forth situations in which business activity in certain segments of the market is reserved for certain individuals/organizations. Thus, in those kinds of market, it can be concluded that the mechanism of free competition will be eliminated, simultaneously being a necessary condition for effective management in the free economy.

Key words: local community, economic entity, economic activity, regulation.

Постановка проблеми. В першу чергу територіальна громада – це інтегральна частина суспільного ладу держави. Звичайно, її роль в економіці країни є обмеженою (хоча б територіально), але як орган публічної влади приречений виконувати окреслені функції. Обґрунтуванням цього є включення місцевого самоврядування в господарську діяльність. Говорячи про завдання, що виконуються місцевим самоврядуванням в сфері економічного розвитку варто звернути увагу на те, що це окрема, самостійна і незалежна одиниця місцевого самоврядування від інших суб’єктів державного сектора. Специфіка власності (майно) фінансова самостійність (власний бюджет, незалежна фінансова економіка), а також необхідність наявності в юридичному обороті – це елементи, які мотивують надання їй правоздатності. З наданням працездатності територіальна громада може бути суб’єктом прав і обов’язків, в тому числі брати на себе зобов’язання та нести

відповідальність за них. Може, таким чином, стати активним учасником господарського обігу, також може вести господарську діяльність в межах визначених законодавством.

Ведення господарської діяльності місцевим самоврядуванням відноситься до його виробничих функцій і послуг. Визначає крім того, масштаби і структуру так званих зовнішніх переваг, територіальна громада пропонує суб'єктам місцевої економіки, а також потенційним інвесторам розташувати господарську діяльність на її території. Ведення господарської діяльності місцевим самоврядуванням (або його одиниці) повинно бути прямою відповіддю на місцеві потреби, і тим самим покращити умови життя населення, а також гарантувати ефективність функціонування комунальної інфраструктури. Крім того, через працевлаштованих мешканців у різних галузях житлово-комунального господарства територіальної громади, якою керує орган місцевого самоврядування, господарська діяльність може створити умови для зниження рівня безробіття на його території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню управління місцевим розвитком присвячені праці таких вітчизняних та закордонних науковців як Адамов Б.І., Газарян А., Дробишевська Т.В., Карий О.І., Осітнянко А.П., Шаров Ю.П. та інші.

В працях Адамова Б.І., Дробишевської Т.В. та Осітнянка А.П. велику увагу приділено системному підходу в управлінні місцевим розвитком, висвітлено тенденції їх соціально-економічного розвитку та сформульовано перелік рекомендацій, які дозволяють оптимізувати управлінську діяльність на місцевому рівні міста із застосуванням економіко-математичного моделювання.

Натомість спільною рисою наукових доробків Газаряна А., Карого О.І та Шарова Ю.П. є обґрунтування необхідності застосування концепції стратегічного управління в практиці органів місцевого самоврядування.

Цілі статті. Метою статті є обґрунтування ролі та місця органів місцевого самоврядування у формуванні економічної бази та забезпеченні містообслуговуючих функцій в процесі управління місцевим розвитком.

Виклад основного матеріалу. Територіальні громади, беручи на себе виконання певних громадських завдань в галузі економіки часто, призводять до ситуації, в якій господарська діяльність у певному сегменті ринку застережена на користь привілейованих осіб. Часто трапляється так, що ведення господарської діяльності доручене одному суб'єкту, тобто монополісту. Таким чином, на згаданому ринку може дійти до того, що механізм вільної конкуренції буде виключений, будучи необхідною умовою ефективного управління в ринковій економіці. Таким чином, дії місцевого самоврядування в тій сфері, будучи необумовленим виразом владного втручання, можуть мати негативні наслідки. Найбільш помітні наслідки дій які втрутилися у сферу комунальних послуг і продуктів представлені в таблиці.

До небажаних наслідків інтервенцій органів місцевого самоврядування на локальному ринку, слід віднести, зокрема:

- надання місцевою владою неефективним комунальним суб'єктам економічних переваг (податкових і цінових) і піддаватися утискам у сфері надаваних преференцій;
- субсидювання комунальних підприємств, які діють малоефективно;
- облаштування комунальних підприємств обладнанням за нижчими, ніж для приватного сектору, цінами;
- надання портфеля замовлень на товари та послуги тільки одному або декільком домінуючим суб'єктам, без очевидного економічного та правового обґрунтування.

Найбільш помітні наслідки для місцевої економіки є створення територіальною громадою т.зв. законної (юридичної) монополії, тобто присудження місцевою владою на підставі конкретних преференцій наданих конкретному підприємству – чи то комунальній, чи то приватній

форми власності – виняткового права на ведення господарської діяльності, в спосіб, що з правової точки зору не викликає претензій, однак виключає можливість зайняття даною діяльністю будь-яким іншим підприємством.

Основні дисфункції економічної діяльності місцевого самоврядування та їх вплив на умови конкуренції на місцевому ринку

Види дисфункцій	Приклади дисфункцій
Оманлива економічна ефективність – це ситуація, в якій, на перший погляд, господарюючий суб'єкт працює більш ефективно і результативно, ніж інші на тому ж ринку	<ul style="list-style-type: none"> – Суб'єкт, який є власністю місцевої громади, користується різного роду прямими або непрямыми пільгами або цінами, до яких не мають доступ інші суб'єкти, або іншого роду преференціями, в результаті яких витрати на його господарську діяльність нижчі, ніж вартість інших суб'єктів, що діють на тому ж ринку; в цьому випадку виступає зниження витрат діяльності такого суб'єкта, які не є результатом кращого управління, а наслідком рішень органів місцевого самоврядування; – доходи одного виду діяльності підприємства служать для покриття збитків інших видів діяльності підприємства; такий стан справ може мати місце на багатогалузевих підприємствах і спричинити ситуацію, в якій загальний фінансовий результат не даватиме змогу здійснити предметну оцінку ефективності діяльності підприємства; – підприємство отримує підвищені доходи через підвищення цін, які не завжди пояснюються рівнем якості пропонованих на ринок продуктів або послуг: це стосується ситуації, в якій господарюючий суб'єкт має істотну частку на місцевому ринку;
Невисока економічна ефективність – ситуація, в якій виникає відсутність повної відповідальності за результати здійсненої підприємством діяльності або відсутність зв'язку між економічною ситуацією підприємства, працевлаштованих у ньому працівників	<ul style="list-style-type: none"> – комунальний суб'єкт, який діє на засадах бюджетного права. Він є завантажений адміністративними завданнями, браком управлінських ресурсів, готової до діяльності в ринкових умовах, браком відповідальності за фінансову ефективність; – підприємство, що є незалежним господарюючим суб'єктом (наприклад, у формі ТзОВ або акціонерне товариство) відзначається переважанням політичних цілей над економічними, що проявляється у впливах політики при укомплектуванні посад або утриманням необґрунтовано роздутого персоналу.
Монополістичні тенденції і нерівна конкуренція – ситуації в яких суб'єкт, що економічну діяльність, є єдиним або домінуючим постачальником товарів/послуг на місцевому ринку, через що може диктувати ціни і отримувати більш високий прибуток без будь-яких додаткових витрат і зусиль, часто не зважаючи на необґрунтовано високі витрати	<ul style="list-style-type: none"> – Комунальний господарюючий суб'єкт, чинячи тиск на місцеві органи влади у сфері економічних преференцій або рішень, які стосуються розподілу портфеля замовлень на продукцію та послуги стає єдиним суб'єктом або домінуючим в ситуації на місцевому ринку; така ситуація має найчастіше місце у випадку так званої природної монополії і, в першу чергу, стосується сфери водопостачання та каналізаційних підприємств, дистриб'юторів та виробників теплової енергії та інших компаній енергетичного сектора; – діяльність комунального господарюючого суб'єкта може бути причиною неконкуренційної ситуації, коли такий суб'єкт диспонує можливістю отримання недоступної для інших суб'єктів інформації, можливістю розпорядження майном територіальної громади, якою не володіють інші суб'єкти, в т. ч. розпорядження комунальним майном по нижчих цінах з можливістю доплати з місцевого бюджету до нерентабельних видів діяльності, можливістю використання різних економічних, організаційних та/чи правових преференцій.

Види економічної діяльності, які часто місцева влада оформлює у вигляді таких монополій – це централізоване водопостачання та водовідведення, послуги у сфері підтримання чистоти і порядку на території громади, виконання внутрішніх пасажирських перевезень та ін.

Територіальні громади приймають рішення про допуск індивідуальних підприємців, які можуть охопити вищезазначені види економічної діяльності за рахунок використання окреслених інструментів. Ці інструменти включають в себе інструменти, що мають інтервенціоністський або

дозвільний характер. Без згоди місцевого самоврядування, що виражається у використанні такого інструменту, будь-який підприємець не може працювати на ринку комунальних послуг.

Якщо говорити в концептуальному вимірі, дозволи в комунальному секторі, на відміну від всіх інших видів дозволів на господарську діяльність, видаються в тому випадку, якщо громада отримує певну свободу (адміністративна свобода). Орган місцевого самоврядування, видаючи дозвіл (або створюючи місцевим самоврядуванням організаційні одиниці, які, в світлі правових норм, не повинні отримувати дозволи) і в той же час відмовляючись видавати аналогічні дозволи для всіх інших суб'єктів, де-факто створюють монополію конкретного підприємства. До видів економічної діяльності, серед яких територіальна громада має максимально широкі можливості надання дозволів, в різних правових полях різних країн чергується централізоване постачання води та водовідведення, послуги з поводження з твердими побутовими відходами, забезпечення внутрішніх пасажирських перевезень.

Протягом багатьох років, місцева влада була помічена в ролі суб'єкта, котрий об'єднує функції, гарантія послуг і комунальних продуктів та їх безпосереднє виконання і доставка. Це знайшло своє підтвердження в поглядах мешканців, які ототожнювали комунальні послуги з діяльністю місцевих органів влади. Тим часом, досвід багатьох країн світу вказує, що зміна ролі держави в економіці, а також господарська діяльність зі сторони місцевого самоврядування. Інтервенціонізм повинен в подальших наслідках привести до такої ситуації, в якій основа посиленних конкурентних позицій залишиться між окремими компаніями на ринку і буде швидкий розвиток приватних підприємств.

З іншого боку, слід пам'ятати, що в деяких випадках, необхідне, або навіть бажане, повне виключення конкуренції на даному ринку, в першу чергу завдяки заходам, що сприяють виникненню монополістичних структур. Це, зокрема, в таких галузях, які охоплені обумовленими економічними відношеннями природною монополією, оскільки в у ряді таких галузей найбільш ефективно є ведення господарської діяльності тільки через одного суб'єкта (напр. Водопостачання та водовідведення). За інших обставин, територіальна громада може в неприпустимий спосіб залежати від єдиного незалежного господарюючого суб'єкта. Врешті-решт, часто не можна навіть припустити наявність конкуренції в певних сферах комунальних послуг з огляду на ірраціональність за технічно-організаційних обставин.

Однак, загалом такі ситуації мають не універсальний характер, і практика самоврядування підтверджує, що в тих більш ефективними є ті сфери економічної активності, в яких місцева влада може вжити ефективних способів демонополізації. У той час, існування монополій в окремих галузях комунального господарства може мати таке обґрунтування для інших дисфункцій, таких як ангажування місцевого самоврядування в економічну діяльність (особливо тоді, коли виконання у рамках приватного сектора не має застережень). До тих дисфункцій зарахувати слід вище згадане: втручання адміністративного чинника, марнотратство ресурсів і надмірні кошти забезпечення процесу надання послуг.

Сучасні напрями змін в способі дії місцевої влади, яка повинна зосередитися на використанні відповідних рішень до ринкової економіки. Рішення ведуть до розширення прав і можливостей монополії, що повинно бути предметом жорсткої критики. Основною умовою, яка сприяє процесам творення і розвитку ринку комунальних послуг – економічна лібералізація та часткове дерегулювання поряд із суб'єктна деконцентрацією.

Вважаємо, що є необхідність поступового виведення місцевого самоврядування з прямої економічної діяльності, задля створення умов для зростання та вивільнення підприємницького потенціалу шляхом передачі максимально широкого кола економічних завдань приватним підприємствам.

Для імплементації пропонованих змін доцільно здійснити такі кроки, як:

- поділ територіальної громади на сфери відповідальності підрядних організацій;
- використання конкурентних механізмів у сфері делегування завдань та їх реалізації (організація тендерів і закупівель);
- здійснення інших економічних механізмів (система контрактів і дозволів на роботу);

- створення умов для будівництва і розвитку муніципальних послуг;
- регулювання і дерегулювання в комунальному секторі;
- трансформація майнових процесів, у тому числі реалізація приватизаційних операцій.

Таким чином, з описаного вище можна зробити певні підсумки. Діяльність територіальної громади у сфері місцевого розвитку поєднує елементи регулювання з реальною сферою у вигляді безпосередньої господарської діяльності. Безпосереднє відношення до еволюції середовища проживання місцевого населення та місцевого процвітання підприємства гарантують ефективність технічної та соціальної інфраструктури на всій “підзвітній” території підрозділу. Господарська діяльність місцевого самоврядування, яка здійснюється, може мати на меті як некомерційні, так і комерційні (прибуток) цілі. Така діяльність може також бути здійснювана у формі різних організаційно-правових утворень, в тому числі при заангажуванні приватних підприємств.

Слід згадати також, що до сфери компетенцій місцевого самоврядування відноситься виконання цілого ряду економічних функцій, які можуть бути забезпечені як прямим, автономним способом шляхом виконання їх як громадських обов’язків, або у вигляді непрямого впливу, який передбачає передачу відповідальності за надання громадських послуг іншим (т.зв. практика аутсорсингу). Територіальна громада, використовуючи певні інструменти та засоби правового захисту (наприклад, дозвільну та договірну системи) повинна впливати на структуру локального ринку комунальних послуг в тих галузях, де, з соціально-економічної точки зору, це можливо.

Вважаємо, що втручання місцевих органів влади у сферу комунальних послуг має бути обмежене нормативною діяльністю та способами організації при якомога меншому за ангажуванні у безпосереднє виконання (надання послуг). Крім необхідності для діяльності в області некомерційних і збиткових послуг, місцева виконавча влада повинна сприяти створенню великої кількості конкуруючих господарюючих суб’єктів ринку комунальних послуг. Діючи в інтересах місцевої громади, вона повинна сприяти максимально ефективній дії механізму конкуренції у сфері комунальних послуг. В іншому випадку, це може мати негативні наслідки не лише у соціальній, але й у економічній сферах, про що говорилось вище.

Будь-яка територіальна громада є полем безпосередньої діяльності багатьох підприємств, котрі діють в рамках різних систем ціннісних координат. Окрім іншого, серед них є компанії, контрольовані органами місцевого самоврядування, а також (частіше) більші компанії приватного сектора. Деякі з них надають громадські послуги, що відносяться до сери компетенції інших місцевих органів влади, які мають свої власні цілі, в той же час будучи отримувачами громадських послуг. Істотного значення набирає вплив місцевої влади, направлений не на створення максимально вигідних умов функціонування конкретних господарських суб’єктів, а на стимулювання розвитку місцевої економіки загалом.

Місцеве самоврядування слід розглядати в більш широкому сенсі, ніж просто постачальника громадських послуг. Місцевого самоврядування саме по собі є одним із факторів, що впливає на динаміку розвитку підприємництва, тому що в першу чергу, місцеве самоврядування являє собою середовище для діяльності підприємств, особливо малих та середніх. Повноваження місцевого самоврядування в значній мірі та основні елементи і параметри впливають на умови для діяльності господарюючих суб’єктів. Таким чином, за їх рахунок можуть бути створені сприятливі умови для введення бізнесу.

Місцеве самоврядування виконує важливу роль у формуванні умов діяльності господарюючих суб’єктів на окресленій території. Іншими словами, це спосіб непрямого контролю їх діяльності у напрямі спільності цілей місцевого. Такого роду заходи повинні бути орієнтовані, в першу чергу, на створення та розвиток технічної інфраструктури, забезпечувати інституційну та організаційну підтримку (використання економічних стимулів або бар’єрів для ведення підприємницької діяльності).

Створюючи умови для економічної діяльності місцеве самоврядування повинне вживати різноспрямованих заходів. До них належать, зокрема:

- непряма координація діяльності господарюючих суб’єктів, що діють на території з метою досягнення їх максимальної вигоди для життєдіяльності всієї системи;

- вирішення протиріч і конфліктів, які можуть виникнути між різноманітними місцевими групами інтересів,
- підтримка діяльності підприємств, сприятливих з точки зору цілей зрівноваженого розвитку,
- ініціювання співпраці між підприємцями, громадськими організаціями, іншими місцевими інституціями,
- створення сприятливих умов для формування та розвитку підприємств на території громади.

Використання економічних стимулів/бар'єрів для підприємців включає в себе і найбільш загальні заходи в рамках формування місцевого бюджету. Їхня мета полягає у підвищенні економічної ефективності діяльності господарюючих суб'єктів за рахунок зниження витрат на їх поточне функціонування, інвестиційні витрати і податкові збори. Ці інструменти включають в себе регулювання в межах власних компетенцій розміру місцевих податків і зборів, прямої та опосередкованої фінансової підтримки, розміру плати за комунальні послуги, орендної плати, податкових пільг і т. ін. Зокрема, як інструменти стимулювання економічної діяльності можна згадати: податок на нерухомість, орендна плата за нерухомість, що знаходиться в комунальній власності, розмір місцевих податків і зборів і т. ін. За їх допомогою органи місцевого самоврядування можуть підтримувати як пріоритетні напрямки розвитку загалом, так і конкретні організації.

Важливим способом створення умов для розвитку місцевого підприємництва є інвестиційна політика місцевого самоврядування. Розвиток технічної інфраструктури значною мірою змінює інвестиційну привабливість території та сприяє залученню інвесторів місцевої економіки. Таким чином, такого роду діяльність також слід трактувати як таку, що стимулює економічний розвиток території.

Інвестиції в інфраструктуру можуть бути ефективним інструментарієм в руках місцевої влади. Досвід розвинених країн свідчить, що дії органів самоврядування в сфері інфраструктурних інвестицій окрім іншого приносять оживлення ринкової кон'юнктури в тому числі шляхом впливу на ринок праці та активізацію зовнішнього середовища (постачальників, підрядників), а також сприяють підвищенню якості життя мешканців. З іншого боку, недоліки технічної інфраструктури (погана якість доріг, брак водопровідної та/або газової мережі, нерозвиненість телекомунікацій, неефективне поводження з твердими побутовими відходами, погана робота очисних споруд) слугують також і вагомим бар'єром для активізації господарських і суспільних процесів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Слід підкреслити, що створення підприємництва вимагає добре функціонуючих місцевих інститутів для підтримки їх розвитку. Деякі з них призначені для надання допомоги підприємцям у створенні нових підприємств, залучення капіталу для організації власної справи (наприклад, місцеві агенції розвитку, кредитна підтримка, гарантії), інші ведуть діяльність бізнес-консалтингу та консультаційних послуг для діючих підприємств, з метою допомоги в поточному управлінні, розробці стратегії розвитку чи реалізації різних інновацій в практиці цих компаній. З іншого боку, слід не забувати і про призначення бізнес-інкубаторів, технопарків або підприємницьких зон є створенням умов для потенційних інвесторів. Перебуваючи в цих компаній використовувати технічну інфраструктуру, експлуатації чи бухгалтерії. На підтримку подібних інституцій підтримки бізнес-середовища також може розраховувати місцевий підприємницький сектор у випадку їх створення.

Інституційна та організаційна підтримка з боку місцевої влади повинна бути належним чином відображена в їх політиці та рекламній інформації. Здійснення цілей такої політики повинні заохочувати нових інвесторів вжити заходів в цій сфері, сприятиме така діяльність і утриманню на території діючого бізнесу.

1. Газарян А. Стратегическое планирование в местном самоуправлении. Теоретические заметки и методический материал для тренингов. Київ, 2005. 100 с. 2. Дробышевская Т.В. Основы

городской политики: монографія. Донецьк, 2005. 269 с. 3. Карий О.І. Комплексний розвиток міст: теорія та методологія стратегічного планування: монографія. Львів, 2011. 308 с. 4. Монастирський Г. Л. Муніципальний сектор економіки: методологія дослідження. Формування ринкових відносин в Україні. 2009. Випуск 5. С. 9-12. 5. Осітнянко А.П. Планування розвитку міста: монографія. Київ, 2005. 386 с. 6. Пархоменко В., Прошко В., Мавко П. Стратегічне планування розвитку громади: практичний посібник. Львів, 2002. 160 с. 7. Шаров Ю. П. Цілепокладання в муніципальному менеджменті: ідеологічні та методологічні аспекти вирішення проблеми. Управління сучасним містом. 2005. №1-3. С. 124-130.

1. Hazarian A. (2005). *Stratehycheskoe planyrovanye v mestnom samoupravlenyyu [Strategic planning atn local government]*. Kyiv: Largis. 2. Drobyshevskaia T.V. (2005). *Osnovy horodskoi politiki: monohrafiia [Basics of city policy]*. Donetsk: Yugo-Vostok. 3. Karyi O.I. (2011). *Kompleksnyi rozvytok mist: teoriia ta metodolohiia stratehichnoho planuvannia: monohrafiia [Integrated urban development theory and methodology of strategic planning]*. Lviv: Vydavnytstvo Lvivskoi politekhniki. 4. Monastyrskiy H. L. (2009). *Munitsypalniy sektor ekonomiky: metodolohiia doslidzhennia. Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini [Municipal sector of the economy: research methodology]: Ternopil*. 5. Ositnianko A.P. (2005) *Planuvannia rozvytku mista: monohrafiia [City development planning]*. Kyiv: KNUBA. 6. Parkhomenko V., Proshko V., Mavko P. (2002). *Stratehichne planuvannia rozvytku hromady: praktychnyi posibnyk [Strategic Community Planning]*. Lviv: Spolom. 7. Sharov Yu. P. (2005). *Tsilepokladannia v munitsypalnomu menedzhmenti: ideolohichni ta metodolohichni aspekty vyrishennia problem. Upravlinnia suchasnym mistom. [Goal setting in municipal management: ideological and methodological aspects of problem solving]*. Kyiv.