

Балахонова О. В.

*кандидат экономических наук, докторант
Одесского национального университета им. И.И. Мечникова
E-mail: rector@onu.edu.ua*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы совершенствования институциональных условий местного развития, раскрываются причины институциональной слабости муниципальной экономики. Обоснован вывод о необходимости обеспечения сплоченности, партнёрства и институциональной гибкости муниципальных социально-экономических систем.

Ключевые слова: институциональная и организационная среда, муниципальные образования, партнёрство, стимулы, самообразование, стратегическое планирование.

Постановка проблемы. Каждому органу местного самоуправления присущи свои специфические способы решения проблем социально-экономического развития муниципального сообщества. У каждого из них существует своя сложившаяся система взаимоотношений, обобщённых неформальной институциональной средой. Одновременно накопление совокупного опыта управления развитием местных сообществ позволяет формировать единую институциональную и организационную среду, адаптировать методы и способы решения конкретных проблем для значительной массы муниципальных образований.

Обзор последних исследований и публикаций. В статье использованы результаты работы Гэлбрейта Дж. [1], Захарченко В. [2], Васильевой Т. и Леонова С. [3]. Названные ученые, по мнению автора, уделили достаточно внимания институциональным основам местного развития. Мало освещенными остались особенности трансформационного периода.

Задачи исследования. В настоящее время ощущается необходимость глубокого анализа накопленного опыта реформирования местного самоуправления, выработки взвешенных решений и оптимальных схем преобразований в экономике и социальной сфере муниципальных образований. Уже первые практические шаги по осуществлению реформы местного самоуправления в Украине выявили значительные сложности. Это проявляется в её недостаточной координации с другими реформами: социальной, налоговой, бюджетной, с реформой государственной службы. Основным направлением развития местных сообществ раньше была преимущественно тактическая работа по осуществлению институциональных преобразований, реформированию самой системы муниципального управления.

Наблюдения автора показывают, что во многих администрациях не сложилась чёткая иерархия управления, что нередко приводит к искажению уп-

равленческой информации или её противоречивости. Руководители и служащие местных администраций обладают различным уровнем прав и ответственности, выполняют разный набор функций, несмотря на принадлежность к определённой управленческой иерархии. Нередко распределение поручений и заданий в системе управления производится с ориентацией на личные качества, а не по формальным признакам, связанным с позицией, занимаемой ими в структуре управления, и содержанием поручения.

Отсутствие чёткого перечня вопросов, находящихся в ведении органов местной власти, недостаточная регламентированность функций органов местного самоуправления осложнялись дефицитом финансовых и имущественных ресурсов, в первую очередь на уровне поселений. Нестабильность доходных источников местных бюджетов, менявшихся в последнее десятилетие практически ежегодно, привела к потере органами местного самоуправления мотивации к среднесрочному и долгосрочному планированию социально-экономического развития муниципальных образований.

Основной материал исследования. Институциональный подход к исследованию и решению проблем развития муниципальных экономических систем позволяет по-новому оценить суть и эффективность происходящих в стране социально-экономических преобразований, теоретически обосновать и предложить новые концепции, модели и управленческие технологии хозяйствования на уровне муниципального сообщества.

Смена парадигмы общественного развития в Украине подтверждает методическое положение о том, что неформальные институты экономических и социальных отношений обладают существенной инерцией. Особенно это актуально для сельских муниципальных поселений, где неформальные нормы и правила человеческих отношений более консервативны и устойчивы. Можно считать справедливым и для украинской управленческой практики утверждение Дж. Гэлбрейта о том, что «власть перешла от отдельных личностей к организациям, обладающим групповой индивидуальностью» [1, с. 100]. «Один из самых важных вопросов при изучении любой системы управления, - справедливо отмечает В. Остром, - это то, как институты воздействуют на структуру стимулов, побуждающих людей действовать». Кроме того, «необходимо учитывать и то, как люди думают и относятся друг к другу, и как именно складывается сложная система их взаимоотношений» [4, с. 26].

Конституция Украины предусматривает организацию местного самоуправления, прежде всего,

на основе поселенческого принципа, признавая в первую очередь городские и сельские поселения в качестве территориальной основы местного самоуправления. Именно поселение представляет собой естественную основу формирования самоуправляющегося местного территориального гражданского сообщества, объединённого общими интересами, и именно здесь складывается сложная система взаимоотношений между людьми.

Автор считает, что фактическая институциональная слабость муниципальной экономики заключена, скорее, в реализации уже установившейся системы управления, нежели в создании правовой основы для экономической децентрализации. Как и в других сферах, «правила игры» в экономике муниципальных образований лишь частично определяются законодательным процессом, который также не всегда отличается предсказуемостью и последовательностью.

Проблема недостаточно ясно определённых институтов связана с разрывами и противоречиями внутри правовой основы региональной и муниципальной политики. Эти разрывы заполнены неформальной деятельностью, ведущей к асимметрии между субъектами Украины и подрывающей принцип господства права. В экономической сфере это проявляется в коррупции, значительном объёме теневой экономики, низкой эффективности использования бюджетных ресурсов и других негативных тенденциях. Соответственно условиям демократического государства институты региональной экономики (содержание, критерии и пр.) должны сами опираться на принципы легитимности и прозрачности.

Отметим также, что важнейшим условием эффективности институтов является их представительность и подотчётность всем слоям общества (прежде всего, это касается среднего класса). Сильный и хорошо информированный средний класс составляет сердцевину эффективно действующих демократических и «прозрачных» институтов, поэтому любой социальный контракт должен быть ориентирован на его интересы. Однако и здесь нужно констатировать, что темпы роста доли среднего класса в сельских муниципальных поселениях значительно отстают от городских.

Следует обратить внимание на то, что ряд основополагающих принципов территориальной организации местного самоуправления во многих регионах в отношении части муниципальных образований игнорируются, подменяются видимостью реформы. Принципиальные вопросы, связанные с установлением границ муниципальных образований и наделением их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района, решались во многих случаях без участия населения и общественных объединений граждан, нередко даже вопреки воле населения и его интересам. В результате на практике стало проследиваться стремление к образованию как можно меньшего числа сельских поселений за счёт включения в них подчас нескольких десятков сельских населённых пунктов, отстоящих друг от друга на большом расстоянии.

Трудности становления местного самоуправления в современной Украине частично могут быть объяснены именно тем, что за 70 лет советской власти была утрачена культура не только территориального, но и общественного самоуправления. Нередко бытует мнение, что органы местного самоуправления являются продолжением государственного управления и потому не слишком ориентированы на защиту интересов местного населения. Процедуры и формы участия граждан в местном самоуправлении, по сути дела, сводятся к их участию в выборах соответствующих органов. Но и здесь ещё слабо работают механизмы обратной связи с населением. Поэтому представляется вполне оправданным укрепляющийся в последнее время интерес к территориальному общественному самоуправлению, которое представляет собой всевозможные формы объединений граждан для защиты своих общих интересов.

В настоящее время большинство субъектов Украины наделило вновь образованные поселения полномочиями по решению следующих вопросов местного значения: организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (76,3%); организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения (75,8%); обеспечение первичных мер пожарной безопасности (75,3%); организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населённых пунктов поселения (74,6%); создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (73,8%) всех вновь образованных поселений решают эти вопросы самостоятельно).

Такие вопросы, как утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки, документации по планировке территорий на основе генеральных планов, местных нормативов градостроительного проектирования поселений; выдача разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию; расчёт субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством; организация библиотечно-обслуживания населения; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры и некоторые другие, самостоятельно решают лишь 23-26% всех поселений [3]. Между тем, в сложившихся условиях многие муниципальные образования объективно не могут реализовать весь комплекс вопросов ведения, установленный законодательством о местном самоуправлении, и переданные государственными полномочиями, не подкреплённые ресурсами.

Таким образом, состояние институциональной структуры экономики муниципального образования, в первую очередь, зависит от способности и желания территориальных органов управления провести реформы в интересах общественного блага. В этом смысле качество институтов во многом определяет динамику объёмов производства, количество рабочих мест, реальные доходы населения и соответственно качество его жизни. Институциональная среда

активно влияет на качество управления экономикой, воздействует на экономический рост и распределение доходов. Наконец, от институциональной среды зависит и то, в какой степени те или иные сегменты общества имеют голос в принятии решений об изменениях, которые затрагивают их интересы.

В этих целях автор предлагает восстановить институт стратегического планирования работы местных органов власти. Дело не в названии данного института. Это может быть либо план социально-экономического развития, либо стратегический план развития, но в любом случае надо приучать органы местной власти к тому, чтобы планировать не только свою работу, но и весь процесс управления развитием того органа или той территории, на которую распространяются полномочия данного органа власти.

В современных условиях на смену отношений субординации и подчинения, связанных с иерархическим распределением функций, приходят отношения партнёрства, базирующиеся на принципах законности, согласования интересов, взаимоуважения и взаимной ответственности. Взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти также приобретают иной характер. Конкурентоспособными в настоящее время являются муниципальные сообщества, обеспечивающие сплоченность, партнёрство и институциональной гибкость муниципальных социально-экономических систем. Механизм координации действий и интересов органов территориального управления и хозяйствующих субъектов реализуется через систему соглашений, которые должны подкрепляться бюджетными кредитами, компенсационными выплатами, совершенствованием системы управления государственными (муниципальными) закупками товаров и услуг, конкурсами инвестиционных проектов, охватывающими все отрасли экономики и социальной сферы, согласованием и публикацией в СМИ ключевых индикаторов развития экономики и социальной сферы. В базовые положения генерального соглашения, на наш взгляд, должны быть включены:

- твёрдые нормативы отчислений в муниципальный бюджет;
- перечень земельных участков и объектов недвижимости, включая сервитуты, расположенные на территории и находящиеся в муниципальной собственности;
- доля участия муниципального бюджета в финансировании общественных услуг, осуществляемых на территории;
- согласование программы развития социальной сферы, экологии, жилищно-коммунального хозяйства и местной инфраструктуры;
- формы участия местных властей в рассмотрении и реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на территории;
- процедура оказания финансовой и материальной поддержки со стороны местных властей при наступлении чрезвычайных ситуаций.

Кроме того, представляется важной паспортизация муниципальных объектов, позволяющая учитывать и упорядочивать бюджетные расходы,

формирование системы достоверной муниципальной статистики для анализа экономического положения и прогнозирования социально-экономического развития муниципалитетов, индикативное планирование как обязательный элемент межбюджетных отношений. Внедряемая в настоящее время система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления сталкивается с отсутствием достоверной муниципальной статистики для анализа экономического положения и прогнозирования социально-экономического развития муниципалитетов. Основное внимание при этом должно уделяться возможности использования мониторинга для отслеживания процессов взаимодействия экономики и управления, влияния отдельных изменений в них, характер и параметры системы управления, процесс формирования его нового качества.

Роль органа местного самоуправления и принимаемых им решений в новых условиях резко возрастает с усилением самостоятельности муниципального общества и широким, быстро меняющимся спектром возможностей рыночных отношений, правильное и своевременное использование которых может привести в его процветанию. Расширение свободы выбора путей развития увеличивает диапазон возможных результатов: возрастает как возможность существенного улучшения, так и риск тяжёлых потерь. В современных условиях хозяйствования муниципальное общество должно само определить траекторию своего перспективного развития, исходя в первую очередь из специфики собственного социально-экономического потенциала, сложившихся культурно-исторических традиций.

Так, органам местного самоуправления необходимо более активно использовать рыночные механизмы для эффективного использования интеллектуального капитала, имеющегося муниципального имущества и финансов, вовлекать предпринимателей и частный бизнес для предоставления социальных услуг населению, используя, например, в качестве мотивационного механизм концессионных соглашений. Данный механизм позволяет более эффективно эксплуатировать объекты коммунальной инфраструктуры, автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры, объекты, используемые для осуществления медицинской деятельности, организации отдыха граждан, образования, культуры и спорта.

В качестве другого механизма разработки и реализации инновационных стратегий развития муниципальной экономики возможно использование кластерного подхода к экономическому развитию. Здесь речь идёт не только о том, что необходимость развития определённого кластера должна быть прописана в муниципальной стратегии, но и о том, что должен существовать консенсус и институциональные рамки между деловыми и административными интересами о необходимости развития кластеров. Этот подход представляется особенно эффективным при осуществлении межмуниципальной кооперации в соответствии с консолидированной стратегией развития муниципальных образований,

дающей возможность получения мультипликативного эффекта. Для этого в качестве несущего каркаса необходимо сформировать институционально закреплённую сетевую рыночную инфраструктуру, определить стратегию формирования межмуниципальных кластеров будущего экономического роста, выработать новую систему ценностей и культурных норм, кодов, а также способов коммуникации в обществе, обеспечить выравнивание структурных диспропорций экономических систем объединяющихся в кластеры территорий.

Выводы. Таким образом, основные черты институтов, способных вывести муниципальные сообщества на траекторию устойчивого развития, состоят в том, что они:

- обеспечивают предсказуемость результатов определённой совокупности действий, привнося в совместную экономическую деятельность системность и устойчивость;
- сокращают транзакционные издержки, т.е. затраты на поиск информации, её обработку, оценку и специфическую защиту того или иного управленческого решения;
- наследуются благодаря свойственному им процессу передачи информации и обучению;
- имеют систему позитивных стимулов (вознаграждение за следование определённым правилам) и мер принуждения (как экономических, так и административных, за нарушение определённых правил);
- обеспечивают свободу и безопасность действий населения, власти и бизнеса в институционально определённых рамках.

Литература

1. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. — М.: Прогресс, 1969. — 454 с.
2. Запоточний І. В., Захарченко В. І. Державне регулювання регіональної економіки. — Харків: Одиссей, 2003. — 592 с.
3. Інвестиційне забезпечення соціально-економічного розвитку міста: монографія: у 2 т. — Суми: УАБС НБУ, 2009. — 527 с.
4. Остром В. Смысл американского федерализма. — М., 1993. — 124 с.
5. North D. Institution // Journal of Economic Perspectives. — 1991. — Vol. 5. — N 1. — P. 23-25.

Балахонова О. В. Актуальні проблеми удосконалення інституціональних умов місцевого розвитку.

Анотація. У статті розглядаються актуальні проблеми вдосконалення інституційних умов місцевого розвитку, розкриваються причини інституційної слабкості муніципальної економіки. Обґрунтований висновок про необхідність забезпечення згуртованості, партнерства і інституційної гнучкості муніципальних соціально-економічних систем.

Ключові слова: інституційне і організаційне середовище, муніципальні утворення, партнерство, стимул-реакції, самоосвіта, стратегічне планування.

Balakhonova O. V. Actual Problems of Local Institutional Conditions Improvement of Local Development.

Summary. The issues of the day of perfection of institutional terms of local development are examined in the article, reasons of institutional weakness of municipal economy open up. A conclusion is grounded about the necessity of providing of solidarity, partnership and institutional flexibility of the municipal socio-economic systems.

Keywords: institutional and organizational environment, municipal educations, partnership, stimuli, self-education, strategic planning.