

УДК 327:134

*О.М. Замора,*

*к.е.н., доцент кафедри МЗЕД та євроінтеграції, Сумський національний аграрний університет*

**Концептуальні засади економічної демократії в контексті сучасного державного управління в Україні**

*O.M. Zamora,*

*PhD in economics, associate professor of the FEA and Eurointegration Department, Sumy National Agrarian University*

**Conceptual Fundamentals of the Economic Democracy Under the Context of Contemporary State Administration in Ukraine**

*Анотація.*

Недосконалість сучасних умов діяльності територіальних громад в Україні призводить до постійного обмеження дієздатності місцевого самоврядування. Так, нестабільність дохідної частини місцевих бюджетів, неефективний механізм перерозподілу державних коштів, серйозні відмінності в рівнях економічного розвитку регіонів потенційно ведуть до нестабільності в суспільстві та в розвитку регіонів. Автор звертає увагу на потенціал імплементації засад економічної демократії та форм самореалізації територіальних громад. Зроблено спробу узагальнити ключові завдання та стратегічні напрями діяльності щодо становлення економічної демократії в Україні.

*Summary.* Gaps in current conditions of local communities functioning in Ukraine leads to permanent capacity constraints for the local self-government. Thus, the instability of local budgets revenues, inefficient mechanisms of allocation of public funds, serious differences in levels of economic development potentially lead to instability as in the society as in the regional development. The author draws attention to the potential of the implementation of the economic democracy and forms of local communities self-realization. An attempt to summarize the key goals and strategic directions of economic activities in order to establish economic democracy in Ukraine.

*Ключові слова:* економічна демократія, територіальні громади, державне управління, регіон, добросовісність.

*Keywords:* economic democracy, territorial communities, state administration, region, integrity.

**Постановка проблеми.** Сучасні економіка та суспільство України потрапили в ситуацію всебічної кризи: падіння економічного зростання, недобросовісна конкуренція як на вітчизняному ринку, так і на закордонних, рейдерство, панування крупного капіталу в поєднанні зі слабкістю вітчизняних виробників, концентрація багатства в руках мізерної частини суспільства і переважаюча бідність населення посилені неспроможністю владних лідерів, військовою та політичною агресією зі сторони східного сусіда. Ця непроста ситуація є негативно унікальною в сучасному цивілізованому світі і, тому, вимагає пошуку особливих шляхів виходу з неї. Останні десятиріччя розвитку Європейського простору були присвячені розбудові принципів та ідей демократії, що є, по суті, балансом інтересів більшості та меншості, а також прозорістю та законністю політичних рішень. [1] Країнам пострадянського простору важко перейняти означені принципи та ідеї, оскільки вони повинні в корені змінити ментальність та ціннісні орієнтири своїх суспільств. Громадяни України, завдяки географічній близькості та програмам розвитку громадянського суспільства від закордонних донорів, що вже близько 15 років працюють на території країни, наблизилися до демократичних цінностей, проте їх реалізація в економіці та політиці є неможливим завданням під впливом пострадянського ефекту «пам'яті», що лежить на всіх структурах/інститутах суспільства та манері їх функціонування. Концепція економічної демократії покликана внести в економічні відносини, весь господарський механізм суспільства стабільний елемент реальності та застосовності демократичних принципів та свобод.

**Аналіз останніх досліджень, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Концепція економічної демократії була започаткована в працях таких науковців, як: Е. Бернштейна, К. Ропера, Ф. Нафталі, Дж. Коула, а згодом набула поширення з розповсюдженням соціалістичного інтернаціоналу (праці сучасників: Р. Алексі, Л. Келсо, О. Бузгаліна, А. Колганова, Е. Боумана, Р. Стоуна, О. Ковальова, С. Мочерного). З 90-х років вона привернула увагу країн пост радянського простору, оскільки розглядала функції держави, роль муніципалітетів, участь працівників у вирішенні питань, що стосуються сфери праці, тобто зачіпала виголошене міжнародним комуністичним рухом.

Теоретично економічна демократія поєднує політичну та економічну сфери науки, а функціонально лежить в колі питань науковців, що розглядають в своїх працях питання державного управління, економічних процесів на мікро- та макрорівнях, мотивації та соціального партнерства, корпоративних прав та підприємництва, і т.п. Економічна демократія висувається альтернативою ринковому господарству [2], яке було ідеалізованим предметом досліджень та метою вітчизняних науковців. Проте, останні десятиріччя розвитку різних країн, що вважаються демократичними, показали потребу залучення громадян до

державних процесів управління та участі їх, як трудящих, в управлінні підприємством з розділенням поняття права на власність та права на управління: прикладами можуть виступати концепція соціального партнерства та «гуманізації технологій», «гуртки якості», «нового робочого місця», тощо. Таким чином, для вітчизняних вчених-економістів є надзвичайно актуальним питанням ввести демократичні принципи та свободи в усі сфери господарського механізму України, особливо в контексті запланованої урядом комплексної конституційної реформи та надання регіонам повних розпорядчих та владних повноважень.

**Цілі статті.** Дане дослідження спрямоване окреслити основні теоретичні засади концепції економічної демократії та їх прикладне застосування до економіко-правових реалій сучасної України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Головним тезисом концепції економічної демократії є забезпечення безпосередньої участі громадян у прийнятті та реалізації рішень у сфері економіки, що має своє віддзеркалення в демократичному принципі залучення громадян до участі в державному управлінні. Практичне застосування цих засад в суспільстві пов'язане з розширенням прав та можливостей територіальних громад у реалізації їх самоврядних функцій. [3] Отже, необхідно визначити існуючі та можливі функціональні повноваження та обов'язки органів самоуправління територіальних громад у сфері економіки, а також можливості залучення громадськості до участі в цих процесах. Окремими питаннями, що заслуговують на розгляд, є тренди нині імplementованої адміністративної реформи, зокрема створення об'єднаних територіальних громад, а також реформа в системі державної служби, зокрема поняття добросовісності в роботі державних службовців.

Концепція добросовісності потребує виховання у членів суспільства основних стовпів антикорупційної політики, а саме: професіоналізму, етики та чесності осіб, що залучені до прийняття рішень. Антикорупційна діяльність держави вимагає розуміння окремих методів і способів, за допомогою яких уряди і бізнес структури намагаються контролювати корупцію, включаючи визначення юридичних рамок по боротьбі з корупцією, а також заохочення сумлінного способу дій у своїх країнах і регіонах, і порівняння останніх з подібною діяльністю в інших державах.

Місцеве самоврядування з часів розпаду СРСР традиційно сприймалося більше як формальний вияв демократії, в реальності будучи продовженням державної влади на місцях, при чому розвитку місцевих ініціатив створювалося більше перешкод ніж надавалося підтримки. В останні роки посилюються дискусії про диспропорційність розвитку прикордонних регіонів, що є периферійними, про потребу проведення реформи в сфері місцевого самоврядування. Сучасні умови призвели до підняття питання повного

розформування обласних та районних державних адміністрацій і передачі їх повноважень органам місцевого самоврядування.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає, що держава надаватиме фінансову підтримку таким громадам надаючи кошти для формування інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. [3] Цей закон, поряд з прийнятим Верховною Радою України та підписаним Президентом законом «Про засади державної регіональної політики», є важливим кроком на шляху до децентралізації. Важливим мотивом до розвитку ініціативності місцевих громад стало передбачення фінансування не лише інфраструктурних об'єктів, а і проектів співпраці територіальних громад, включаючи процеси об'єднання територіальних громад. Фінанси місцевих органів влади формуються з різного роду джерел, як то: доходів місцевих бюджетів, фінансових ресурсів комунальних підприємств, позабюджетних фондів, місцевих позик. При чому, в різних регіонах України існує диспропорція у фінансуванні - юрисдикції одного рівня отримують різні обсяги фінансового забезпечення, що пояснюється різними рівнями соціально-економічного розвитку, нерівномірним розподілом податкової бази, різною активністю органів місцевої влади у застосуванні існуючих фінансових ресурсів, тощо.

Чому виникла така ситуація, коли самі засади реалізації демократії в системі державного управління та взаємодії з громадянами стали потребувати зміни? З політичної точки зору це, насамперед, шлях побудови демократичного діалогу між регіональними ініціативами та центральною владою, а також уникнення сепаратистських настроїв в південно-східних областях. Не слід також забувати про радянський спосіб мислення та корупційні схеми, що стали вже класичними у вирішенні питань, пов'язаних із функціонуванням органів державної влади, яких необхідно позбавлятися. З економічної точки зору це пояснюється невдалим розподілом результатів використання ресурсів територій, концентрацією основних виробництв у крупних адміністративних центрах та, як наслідок, депресивними процесами у периферійних районах, що, в свою чергу, провокує плин людських ресурсів та занепад індустрії. З соціального боку, можна констатувати розкол суспільства у ставленні до багатих центрів, що функціонують відірвано та за власними правилами у порівнянні з рештою територій, а також бажання молоді покинути депресивні регіони, підсилене суспільною зневірою та падінням ціннісних орієнтирів, що передаються молодшому поколінню.

Звернення до «західної демократії», що вже стала втрачати свій ідеалізований образ після того, як громадяни пострадянського простору отримали змогу подорожувати по старій Європі, стало традиційним для ідеологів, політиків та науковців-теоретиків. Проте,

розуміння ними суті цього образу зводиться до примітивних гасел: засилля бюрократії, рівність прав, гласність, безупинна боротьба з корупцією, рідше звертаючись до глибинних основ – ролі громадянина в суспільстві, політичних процесах, економіці. Ідеал «західної демократії» базується на розумінні, що саме дієздатність громади є гарантією реального демократичного ладу в країні, коли існують такі базові фактори, як відчуття захищеності та впевненості в майбутньому саме завдяки інституту держави, а не грошовим запасам, родинним зв'язкам чи суспільному статусу; повага до права громадськості не лише висловитися, а і діяти; сприйняття керівних органів, як найманих менеджерів, а не «вищої касты», тощо.

В міжнародній практиці територіальна громада вважається первинною ланкою суспільства, оскільки за нею закріплене право приймати участь у вирішенні проблемних питань місцевого значення. Це відбувається або представниками громади напряму, або шляхом створення органів місцевого самоврядування. Ця система ефективно працює тоді, коли громадяни не лише відчувають приналежність до місцевості, на якій проживають, а і мають можливість вирішувати свої корпоративні інтереси за рахунок її потенціалу. В Україні це є проблемним, оскільки члени громади вимушені шукати засоби вирішення місцевих проблем чи гарантії стабільності не у органів державної влади, не серед донорів рідного міста чи вітчизняних інвесторів, а через залучення іноземних інвестицій чи грантів, застосування корупційних схем та порушення принципів добросовісності.

Проблеми місцевого самоврядування в Україні призвели до формування власних моделей виживання і розвитку на регіональному рівні, які базуються на використанні місцевого ресурсного потенціалу та економіко-географічних особливостей територій. Багато регіонів переймають західні моделі місцевого розвитку та залучення інвестиційних чи грантових коштів, наприклад, шляхом участі в єврорегіонах та проектах транскордонного співробітництва. Проте, фактично, можна стверджувати, що будь-який розвиток на місцевому рівні підтримувався значною мірою майже лише завдяки зусиллям представників державної виконавчої влади, а іноді - органів місцевого самоврядування. Тобто, майже не існувало об'єднаного дієвого корпоративного інтересу зі сторони територіальної громади.

Несформовані спільні інтереси в громаді не мають результативного характеру, а відтак легко можуть бути використані представниками окремої локальної групи у власних інтересах, що звело б нанівець місцеве самоврядування як основу економічної демократії. [4] Таким чином, постало питання становлення територіальних громад в якості дієздатних суб'єктів реалізації політики економічного розвитку та пошуку інструментів максимально ефективного використання потенціалів територій з метою практичного поширення результатів економічного зростання на рівні територіальних громад.

Іншими проблемними питаннями залишаються тіньова приватизація державних підприємств і тотальна невикорінна корупція державного апарату, що призвело до ситуації, коли серйозна частка власності «осіла» в руках обмеженої кількості бізнесменів, орієнтованих на власні вузькокорпоративні інтереси, що не є контрольованими суспільством. Існування такого тренду в суспільстві знищує принципи рівноправності громадян та, як результат, реальність застосування демократичних свобод. Таким чином, на сьогодні в українському суспільстві відбувається симбіоз олігархії з політичною демократією, що формує в голові громадянина образ тотально корумпованої системи державної влади, в якій неможливо реалізувати власну громадянську позицію чи ініціативи. Звідси виникло поняття “керованої демократії”, що підтримується використанням “адміністративного ресурсу”, існуванням “провладних” партій, “кишенькових” громадських організацій та засобів мас-медіа, тощо. [4]

Відтак, обговорення політично-адміністративних реформ завжди зводиться до різних варіантів перерозподілу владних повноважень в системі державного управління, на її різних рівнях (центральному та місцевому). Проте справжні, глибинні проблеми розвитку місцевого самоврядування, включаючи відсутність добросовісності в системі державного управління та необхідність запровадження принципів економічної демократії, досі не отримали серйозної уваги зі сторони більшості політиків.

Імплементация концепції та елементів економічної демократії є важливим кроком на шляху реалізації політичної демократії, розширення економічних повноважень органів влади, зміцнення об'єднань підприємців і роботодавців, профспілок тощо. Таким чином, необхідним є створення системи суспільних відносин, заснованої на залученні активних громадян у процес прийняття та реалізації рішень у сфері економіки. Тому, виходячи зі сказаного, для сучасної України індикатором ствердження економічної демократії є розвиток місцевого самоврядування, тобто наближення влади до народу. [4]

Міське самоврядування означає здійснення управління суспільними справами в межах закону в інтересах місцевого населення. Компетенції органів місцевого самоврядування нині пере межуються зі сферою компетенції органів державної влади, в той час, як вони мають бути повними і виключними. [5] Такі місцеві виборні органи, як сільські, селищні, міські ради видають дозвіл створювати за ініціативою жителів будинкові, вуличні, квартальні, інші органи самоорганізації населення, наділяючи їх частиною власних компетенцій, фінансових ресурсів та майна. [6] Якщо вести мову про реалізацію управлінських функцій виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, то вони реалізуються місцевими державними адміністраціями, здійснюючи не лише власні законні повноваження, а і повноваження місцевого

самоврядування, делеговані їм радами відповідного рівня. [7] Проте це створює прецеденти для випадків несанкціонованого втручання органів державної влади у діяльність місцевого самоврядування, а також створює можливості перебирати на себе все більшу частку місцевих повноважень обласними та районними радами, особливо щодо розпорядження об'єктами комунальної власності (наприклад, шляхом перекваліфікації їх в об'єкти спільної власності територіальних громад), щодо володіння землею, природними ресурсами, тощо. В Україні використовується нормативно-правова прогалина про те, що статус юридичної особи має лише представницький орган територіальної громади. [8]

Синергетичний ефект від активізації територіальних громад може бути досягнутий шляхом пошуку рішень з децентралізації розвитку місцевих господарських комплексів та побудови стратегій розвитку конкретних територій із застосуванням механізмів економічної демократії. Саме принципи економічної демократії передбачають поєднання таких факторів, як: особисті ініціативи, конкуренції та регуляторна діяльність держави; поєднання приватної, колективної та громадської власності; співзастосування свободи приватного підприємництва і громадського контролю; співучасть в управлінні та реалізація самоврядування. Таким чином, наукові дослідження та практичний пошук у зазначеному напрямку, які постійно ведуться територіальними громадами та науковцями, на сьогодні отримують значимість державного рівня.

**Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок.** Опрацювання різноманітних моделей розвитку територіальних громад та їх самореалізації через місцеве самоврядування допомагає формуванню дієвої державної політики підтримки місцевого самоврядування, спонукаючи до пошуку найбільш ефективних форм розвитку територіальних громад в умовах України. Це є важливим на шляху подолання тенденції зведення економічної ролі низових адміністративно-територіальних утворень до практичного виконання політики, розробленої центральними органами виконавчої влади.

На основі аналізу практичного досвіду діяльності органів місцевого самоврядування в українських умовах пропонується ряд можливих засобів вирішення вищезазначених проблем, серед яких: наприклад, створення сприятливого інвестиційного клімату та формування ділової інфраструктури, поліпшення якості технічної інфраструктури, пільгове кредитування, виділення фінансової допомоги малому і середньому бізнесу, участь громадськості в перерозподілі бюджетних коштів, тощо. Для втілення в життя майже всіх засобів вирішення проблем місцевого територіального розвитку необхідна реалізація прав територіальних громад на розвиток через розширення та конкретизації спектру повноважень органів місцевого самоврядування у сфері відстоювання місцевих інтересів.

Таким чином, закладання серйозного економічного фундаменту місцевого самоврядування через імплементацію принципів економічної демократії є нагальним завданням муніципальної реформи. Науковий діалог, що точиться в Україні, на предмет генезису нової якості державотворення зводиться до необхідності створення системи правових, економічних, а також організаційних умов, які сприяли б активізації розвитку місцевого самоврядування. Залучення територіальних громад до активної участі в прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень є невід'ємною умовою побудови громадянського суспільства в Україні на шляху до європейської інтеграції.

Отже, підсумовуючи все вищезазначене, формування в Україні повноцінної економічної демократії в якості невід'ємної складової європейського громадянського суспільства потребує ряду заходів державної влади з метою посилення правових та економічних засад місцевого самоврядування. Також обов'язковим фактором інтенсифікації місцевого розвитку є суттєва активізація самих територіальних громад з метою пошуку дієвих методів залучення інновацій та інвестицій, а також реалізації власного ресурсного потенціалу.

#### Література.

1. Савчин М.А. Економічна демократія та право на свободу підприємницької діяльності/ М.А. Савчин //Часопис Київського університету права. - №4, 2011. – С. 194-196.
2. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1. / Редкол.: ...С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. – 864 с. - Режим доступу до електронного ресурсу: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/entsiklopediya/51-e/1320-ekonomichna-demokratiya.html>.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII//Відомості Верховної Ради (ВВР). - 2015. - № 13. - Режим доступу до електронного ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні: Зб. наук. ст. за ред. Я. А. Жаліла. К.: Альтерпрес, 2003. - \*\*\* с. (Сер. "Безпека економічних трансформацій"; Вип. 23). - Режим доступу до електронного ресурсу: <http://old.niss.gov.ua/Table/jalilo23/002.htm>
5. Європейська хартія місцевого самоврядування (1985) // Бюлетень Центру інформації та документації Ради Європи в Україні. - 1997. - № 2. - С. 4-10. - Режим доступу до електронного ресурсу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
6. Конституція України: [Текст]: офіц.текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004



- р.: станом на 1 січ. 2006 р.]. – К.: Мін-во Юстиції України, 2006. – 124 с. - Режим доступу до електронного ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> .
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20. – Ст. 190. - Режим доступу до електронного ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14> .
  8. Про місцеве самоврядування: Закон України 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. - № 24. - Режим доступу до електронного ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

#### References.

1. Savchyn M.A. (2011). “Economic Democracy and the Right for the Freedom of Entrepreneurship”. Chasopys Kyivskogo universytetu prava, vol. 4, pp. 194-196.
2. Economic Encyclopedia: 3 issues. (2000) Publishing centre “Academia”, Kyiv, Ukraine. [Online], B. 1, available at: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/entsiklopediya/51-e/1320-ekonomichna-demokratiya.html> (Accessed 17 Nov 2015).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “Association of Local Communities On a Voluntary Consent”. [Online], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Accessed 17 Nov 2015).
4. Economic Democracy and Local Selfgovernment Development in Ukraine (2003). Alterpres, Kyiv, Ukraine, [Online], Vol. 23, available at: - <http://old.niss.gov.ua/Table/jalilo23/002.htm> (Accessed 17 Nov 2015).
5. European Charter of Local Self-Government (1985) (1997), [Online], available at: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (Accessed 17 Nov 2015).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2006), “Constitution of Ukraine”. Kyiv, Ministry of Justice of Ukraine, [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 17 Nov 2015).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine “About Local State Administrations”. [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (Accessed 17 Nov 2015).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “About Local Selfgovernment”. [Online], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 17 Nov 2015).