

О. Г. Лиска,

к.держ. упр., гол. спеціаліст відділу

інформаційно-аналітичної роботи

управління внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю ХОДА

ВПЛИВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ПРОЦЕСИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Досліджено закордонний досвід участі територіальних громад в управлінні комунальною власністю. Проаналізовано форми та методи взаємодії органів місцевого самоврядування і локальних спільнот при вирішенні питань місцевого значення.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, комунальна власність, комунальне майно, управління, участь.

Ефективне функціонування системи місцевого самоврядування передбачає наявність належної матеріально-фінансової основи для успішного вирішення питань місцевого значення, забезпечення життєдіяльності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, задоволення потреб та інтересів членів територіальної громади. Комунальна власність, охоплюючи широку мережу об'єктів як господарського, так і соціально-побутового призначення, є однією з найважливіших складових місцевої економіки. Від рівня розвитку комунальної власності, а також ефективності її використання багато в чому залежить якість життя місцевого населення.

Закріплене законодавством України право комунальної власності (право володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном) належить територіальній громаді, яка може реалізовувати його як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [2]. Проте реалії сьогодення свідчать, що значною мірою вказане право реалізується лише опосередковано, через органи місцевого самоврядування; територіальна громада ще не стала відповідальним суб'єктом, спроможним управляти майном, що належить їй, та здійснювати вплив на відповідні процеси.

Досліджуючи проблему впливу територіальних громад на процеси управління об'єктами права комунальної власності, слід розглянути досвід

вирішення цих питань в інших державах. Необхідність такого дослідження обумовлена як потребою вивчення напрацювань закордонних вчених у сфері місцевого самоврядування, що були апробовані та знайшли своє втілення в діяльності муніципальних органів, так і необхідністю врахування реальної практики розв'язання місцевих проблем членами територіальних громад. Це дозволить з'ясувати сучасні методи та технології забезпечення процесів розвитку і ефективного використання різних об'єктів муніципальної власності, дасть змогу порівняти діяльність територіальних громад в Україні з активністю локальних спільнот інших держав, з'ясувати чинники, які впливають на рівень цієї активності, та виробити відповідні рекомендації.

Питання функціонування системи місцевого самоврядування в цілому та її окремих елементів висвітлені в працях М. Баймуратова, Г. Барабашева, О. Батанова, В. Куйбіди, Ю. Куца, М. Орзіха, В. Погорілка, Т. Смирнової, С. Саханенка, Л. Сушинського та ін. Проблеми комунальної власності відображені в роботах В. Алексеєва, В. Бабаєва, Л. Веліхова, Р. Джабраїлова, В. Кравченка, В. Мамонової та ін.

Незважаючи на вагомий внесок зазначених вчених, питання реалізації територіальною громадою повноважень власника комунального майна, її впливу на процеси управління комунальною власністю залишаються актуальними та потребують подальших досліджень.

Мета статті полягає в дослідженні закордонного досвіду впливу територіальних громад на процеси управління комунальною власністю.

За кордоном, зокрема в США та європейських країнах, були вироблені численні форми та методи участі громадськості в управлінні об'єктами права комунальної власності. Серед них можна виокремити: “конференції з метою досягнення консенсусу” (consensus conference), “встановлення правил за допомогою переговорів” (negotiated rule making), різного роду “громадянські наглядові ради” (citizen review panels), “ради з інтерпретації” (interpretive panels), “спільний аналіз” (participatory analysis), “громадський аналіз ризику” (community risk analysis), “наукові майстерні” (science shops), “семінари з

обговорення можливих сценаріїв” (scenario workshops) та ін. [4, с. 27].

У США найбільш розповсюджені форми участі територіальних спільнот в управлінні, в тому числі комунальним майном, включають: громадські слухання, письмові громадські відгуки (written public comments) на проекти та стратегії місцевого розвитку, участь жителів у радах директорів громадських агенцій, наділених квазісудовою (quasi-judicial) або квазізаконодавчою (quasi-legislative) владою, громадські комісії (citizen-based commissions), робочі групи (task forces), дорадчі комітети (advisory committees). Взаємодія органів місцевого самоврядування та територіальних громад у сфері управління об'єктами права комунальної власності реалізується у формах консультації представників влади і громадськості, незалежної експертизи проектів нормативно-правових актів органів влади, інформаційного супроводження діяльності муніципалітетів. Крім того, проводяться засідання громадських журі, громадські форуми, різні види опитувань мешканців, зустрічі жителів з посадовими особами місцевого самоврядування. Учасності територіальних громад у розв'язанні місцевих проблем зазвичай передують широка інформаційна кампанія, яка проводиться муніципалітетами, з роз'ясненням сутності питань, що будуть вирішуватись. При цьому населенню пропонуються проекти планів, рішень тощо. Також досить часто створюються різноманітні громадські органи, які проводять публічні слухання. Таким чином, жителі можуть надавати свої відгуки та пропозиції муніципалітетам щодо місцевих проблем як безпосередньо, так і через громадські органи.

З метою забезпечення відкритості та прозорості рішень, що приймаються, у багатьох штатах законодавством встановлені вимоги так званої “відкритої зустрічі” (“open meeting”). Наприклад, у Каліфорнії Актом Брауна (Brown Act) 1953 р. для місцевих органів влади та Актом Беглій-Кіна (Bagley Keene Act) 1967 р. для органів влади штату закріплено, що закриті або приватні зустрічі державних службовців з метою обговорення громадських питань є незаконними. Органи влади зобов'язані завчасно

публікувати переліки питань, які виносяться на порядок денний [9, с. 423].

Подібна практика існує і в інших країнах. Наприклад, у Баварії (ФРН) Будівельним кодексом визначено, що члени громади інформуються про загальні цілі і потреби планування, різноманітні рішення та очікувані результати. При цьому “проекти планів будівництва протягом одного місяця мають бути публічно розтлумачені у вигляді повідомлення-коментаря чи обґрунтування” [1, с. 164].

Крім зафіксованих у нормативно-правових актах передумов участі населення в управлінні комунальною власністю, слід відзначити особисту зацікавленість членів територіальних громад у такій діяльності, яка проявляється у відповідальному ставленні населення до питань місцевого значення та в активному розв’язанні проблем життєзабезпечення відповідного населеного пункту. У США, наприклад, мешканці майже 94 % міст беруть участь у процесах зонування та планування, 87 % – у вирішенні питань щодо парків та рекреаційних зон, 37,4 % – у розв’язанні проблем, пов’язаних з транспортом та благоустроєм вулиць, 30 % – у вирішенні питань збору сміття та побутових відходів. Крім того, 46,2 % органів влади залучають мешканців для обговорення місцевих бюджетів [10, с. 272].

В Англії членами територіальних громад вирішується широке коло питань: надання послуг молоді (Decision-making group Young peoples services) – 25% опитаних; відновлення (Decision-making group Regeneration) – 20 %; житлові питання (Decision-making Tenants Committee) – 19 %; боротьба зі злочинністю (Decision-making group Crime) – 17 %; освіта (Decision-making group Education) – 14 %; охорона здоров’я (Decision-making group Health) – 9 %; участь у прийнятті рішень з інших питань – 31 %. Крім того, члени територіальних громад беруть участь у шкільному правлінні (School Governor) – 12 % опитаних, здійснюють свою діяльність у якості члена місцевої ради (Local Councillor) – 5 %, члена магістрату – 2 %, працюють на посаді спеціального констебля (Special Constable) – особи, призначеної мировим суддею для виконання особливого доручення – 1 % [7, с. 84].

У Німеччині жителі і громадяни (тобто жителі, які також володіють активним та пасивним виборчим правом) мають нормативно закріплені можливості брати участь в житті громади і ухваленні рішень у сфері управління комунальним майном [3]. Вони, наприклад, мають право відвідувати відкриті засідання ради, на яких вирішуються відповідні питання. Рада, з свого боку, зобов'язана організовувати збори жителів, проводити слухання, виділяти години питань і відповідей, інформувати населення про найважливіші проблеми громади. Право на участь в ухваленні рішень жителі здійснюють шляхом спеціальних заявок, а громадяни – у вигляді громадянських вимог і рішень. Підписана 5% жителів заявка зобов'язує раду розглядати порушені в ній питання і ухвалювати відповідне рішення. Громадянська вимога передбачає, що громадяни мають намір самі замість ради вирішити певне питання. Як правило, для ухвалення рішення, вимогу повинні підписати від 10 до 100 громадян [6, с. 72].

У межах територіальної громади можна виокремити індивідуальних (окремі члени громади) та колективних (громадські організації, асоціації, сусідські групи тощо) суб'єктів, які на місцевому рівні здійснюють вплив на процеси управління комунальним майном. Незважаючи на наявність значних відмінностей (статус, кількість членів, обсяг повноважень тощо), колективні суб'єкти виступають певною проміжною ланкою, опосередковують зв'язки окремих членів територіальної громади з усією спільнотою. Такі колективні суб'єкти репрезентують інтереси своїх членів, функціонують як своєрідні центри громадської активності, через систему безпосередніх контактів забезпечують включення мешканців у широку мережу різноманітних соціальних відносин та, загалом, чинять більш потужний вплив на муніципальне господарство.

Якщо раніше органи місцевого самоврядування діяли самостійно, то тепер вони все більше опираються на співпрацю з неприбутковими і комерційними організаціями. На місцевому рівні спостерігається процес об'єднання ресурсів держави, органів місцевого самоврядування, приватного

сектора, добровільних організацій і різних фондів для поліпшення якості життя населення. В американських містах, наприклад, широкого поширення набуло укладання контрактів на надання місцевих послуг (починаючи з утилізації твердих побутових відходів і закінчуючи консультаціями по проектах зонування і містобудування) з приватними і неприбутковими організаціями. Ще в 70-ті рр. минулого століття такі контракти мали 13% муніципалітетів. У 1997 р. вже 99% міст уклали контракти з приватними фірмами на надання муніципальних послуг. В окремих містах контракти з приватними фірмами охоплюють не менше 20 % таких послуг. Контрактна діяльність дозволяє органам місцевого самоврядування заощаджувати 20-40% тієї суми, яку довелося б витратити на забезпечення послуг безпосередньо муніципальними службами [5, с. 49].

Крім того, в межах міських співтовариств важливу роль грають 1,5 тис. корпорацій з розвитку громад (community development corporations). Будучи приватними і, як правило, неприбутковими організаціями, вони забезпечують реконструкцію житлових кварталів і економічне відродження міських районів, що знаходяться в занепаді. Не менш активними в розв'язанні комунальних проблем є об'єднання місцевих домовласників. Вони мають стабільну фінансову базу, яка формується за рахунок зборів з власників житла в даному місті. Цими коштами оплачуються контракти на утримання вулиць, рекреаційних зон, систем водопостачання і каналізації. В останні роки число подібних об'єднань збільшилося з 25 тис. до 150 тис. і наразі вони обслуговують кожного восьмого американця [5, с. 50].

Показово, що при уповільненні за останні 50 років зростання в США кількості муніципалітетів, суттєво збільшилося число як комерційних, так і неприбуткових структур і організацій, які обслуговують міську інфраструктуру. Якщо за 1942 – 1987 рр. муніципалітетів стало більше в 1,2 раза (з 16,2 тис. до 19,2 тис.), то кількість спеціальних округів, що виконують одну або декілька функцій обслуговування, зросла в 3,6 раза (з 8,3 тис. до 29,5 тис.). До початку XXI ст. кількість спеціальних округів досягла 41 тис.

Існують, наприклад, округу пожежної охорони, водопостачання, житлового будівництва, транспортні і паркові округи, округи з будівництва лікарень тощо [5, с. 50].

У багатьох країнах Західної Європи існує практика створення муніципальних господарських організацій з делегованим управлінням. Таке делегування передбачає передачу функцій управління фізичним або юридичним особам. Воно здійснюється в різних формах: концесії, трастове управління, створення міжмуніципальних підприємств, передача муніципальних організацій асоціаціям споживачів. Так, у Франції апробована практика надання в концесію шкільних їдалень асоціаціям батьків відповідних навчальних закладів.

У більшості європейських країн члени територіальної громади мають право контролювати чи здійснювати аудит реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у сфері управління об'єктами права комунальної власності. Наприклад, у Латвії місцеві ради формують аудиторські (ревізійні) комісії шляхом обрання членів комісії з числа виборців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Такі комісії мають право: контролювати витрачання муніципальних ресурсів; перевіряти законність та доцільність дій менеджерів і посадових осіб комунальних підприємств і установ; здійснювати контроль за відповідністю використання фінансових ресурсів, рухомого і нерухомого майна рішенням ради та інтересам місцевих жителів; брати участь в аудиторських перевітках муніципальної власності і фінансових ресурсів, організованих державними контролюючими органами [8, с. 67]. Важливим елементом контролю населення за діяльністю органів місцевого самоврядування є відкритість останніх.

Необхідно звернути увагу на деякі негативні моменти, які можуть виникнути під час участі членів територіальної громади в управлінських процесах: а) численні нові ідеї, альтернативи, пропозиції можуть призвести до інформаційного “перевантаження” органів влади; б) проблеми, викликані

недостатньою підготовкою чи кваліфікацією деяких учасників такого процесу; в) збільшення тривалості процесу ухвалення рішення; г) підвищення витрат.

У країнах з розвинутою ринковою економікою і зрілим громадянським суспільством ефективність функціонування комунальної інфраструктури все більшою мірою визначається інтенсивністю і масштабами участі у вирішенні місцевих проблем окремих членів територіальної громади або їх об'єднань – неприбуткових організацій, просвітницьких асоціацій, сусідських общин, рад громадян [5, с. 50]. Результати проведеного дослідження дають підстави дійти висновку, що в таких країнах участь членів територіальної громади в управлінні комунальною (муніципальною) власністю здійснюється на етапах підготовки, прийняття та реалізації відповідних управлінських рішень, а також контролю за їх виконанням. Методи, інструменти та ступінь впливу територіальних громад на управлінські процеси, моделі, технології та форми взаємодії локальних спільнот з органами місцевого самоврядування широко варіюються в різних державах та можуть бути впроваджені в Україні за умови їх адаптації до вітчизняних умов.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні шляхів адаптації закордонного досвіду участі територіальних громад в управлінні комунальною власністю до умов України та розробленні відповідних механізмів та технологій.

Список використаних джерел

1. Боклет Р. Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори / Райнгольт Боклет // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – № 1-2. – С. 156–165.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Местное самоуправление в Германии : (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг) / [пер. с нем. Р. Кунце ; гл. ред. В. В. Жданович]. – М. : ДЕ-ЮРЕ, 1996. – 200 с.
4. Шилёвич Д. С. Процесс принятия решений, взаимодействие транспортных систем и устойчивая мобильность: на пути к новой парадигме / Джозеф С. Шилёвич // Международный журнал социальных наук. – 2004. – № 46. – С. 15–30.
5. Шлихтер А. А. Местное самоуправление в системе федерализма: проблемы России и опыт США / А. А. Шлихтер // Международные отношения и мировая экономика.

– 2002. – № 6. – С. 45–54.

6. Элрс Д. Местное самоуправление в Германии / Д. Элрс // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 68–74.

7. 2005 Citizenship Survey : Active communities topic report / Sarah Kitchen, Juliet Michaelson, Natasha Wood, Peter John. – London : Department for Communities & Local Government, 2006. – 110 p.

8. From Usage to Ownership : Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe / Edited by Gábor Péteri. – Budapest : Open Society Institute, 2003. – 151 p.

9. Innes J. E. Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century / Judith E. Innes, David E. Booher // Planning Theory & Practice. – 2004. – Vol. 5, № 4. – P. 419–436.

10. Wang X. When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions / XiaoHu Wang, Montgomery Wan Wart // Public Administration Review. – 2007. – Vol. 67, № 2. – P. 265–278.

Lyska O. G. Local communities' influence on communal property management: foreign experience.

It was investigated foreign experience of local communities' participation in communal property management. Forms and methods of interactions between local government's bodies and local communities in processes of resolving local issues are analyzed.

Key words: local community, local government, communal ownership, communal property, management, participation.

Лыска А. Г. Воздействие территориальных общин на процессы управления коммунальной собственностью: зарубежный опыт.

Исследован зарубежный опыт участия территориальных общин в управлении коммунальной собственностью. Проанализированы формы и методы взаимодействия органов местного самоуправления и локальных сообществ при решении вопросов местного значения.

Ключевые слова: территориальная община, местное самоуправление, коммунальная собственность, коммунальное имущество, управление, участие.