

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 352.9:338.26:332.02

І. Л. Гурняк,

к.е.н., доц., доцент кафедри міжнародного економічного аналізу і фінансів
Львівського національного університету імені Івана Франка,
м. Львів

О. І. Яремчук,

аспірант кафедри міжнародного економічного аналізу і фінансів
Львівського національного університету імені Івана Франка,
м. Львів

СИСТЕМНА ПОТУЖНІСТЬ І ГРОМАДЯНСЬКА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розглянуто цілі функціонування територіальної громади – системну потужність і громадянську ефективність. Проаналізовано функціонування муніципальних корпорацій у США та цивільних корпорацій Швейцарії. Продемонстровано кроки осучаснення та зростання продуктивності діяльності територіальних громад у світі.

Ключові слова: громадянська ефективність, зарубіжний досвід, системна потужність, США, територіальна громада, цілі, Швейцарія.

У реаліях сьогодення серед науковців України триває дискусія стосовно актуальності та необхідності адміністративно-територіальної реформи, надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування та децентралізації. Згідно з урядовим законопроектом, вважається, що створення укрупненої адміністративно-територіальної одиниці – громади, надання їй спільних бюджетних ресурсів (і навіть частини додаткових податкових надходжень) є інструментом вирішення спектру проблем соціального забезпечення, слабкості територіальної інфраструктури. Про громадянську ефективність практично ніхто не говорить. Проте необхідно звернути увагу на дослідження саме критеріїв оцінки ефективності зазначених інструментів, а вже потім планувати етапи їх застосування чи взагалі відмовитись від їх залучення у вітчизняну практику. Адже часто автори виступів із середовища політикуму чи навіть наукових інституцій не заглиблюються в ці поняття і не розрізняють особливостей функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування, їх взаємозв'язку. Переважно вітчизняна преса наповнена тезами про те, що управління

безпосередньо громадою, ініціативи громади чинять хаос, вирізняються популізмом, впихають вітчизняне суспільство назад у тоталітарне комуністичне минуле.

Широко вживаною є теза про скерованість громадських ініціатив на розширення витрат та унеможливлення збільшення оподаткування. Проте вона не має емпіричного підтвердження. Дж. Мацусака показав, що громадські ініціативи не мали жодного паралізуючого ефекту на бюджет Каліфорнії навіть у період найсуттєвіших бюджетних криз [2; 8].

П. Моурітцен, Л. Роуз, Б. Дентерз досліджують можливий взаємовплив розміру адміністративної одиниці та локальної електоральної участі. Автори наукових статей переважно наголошують на забезпеченні локального сервісу. Суттєво менше розглядається питання впливу розміру адміністративної одиниці на характер та життєздатність локальної демократії. На прикладі громад Швейцарії, Норвегії, Данії виявлено, що не існує доказів наявності значимих прямих чи непрямих ефектів адміністративного розміру на результат голосування на локальних виборах. Водночас, щодо Чехії виокремлено меншу ймовірність перевиборів саме в малих муніципалітетах [4].

О. Габріель з університету Штутгарта наголошує, що вплив розміру адміністративної одиниці є мінімальним і він спричиняє лише ускладнення [6].

З іншого боку, Шарпф виділяє два обличчя демократичної самоідентифікації: 1) урядування для людей; 2) урядування людьми (як суб'єктом дії) [4]. Публічна участь у такий спосіб є механізмом забезпечення рішень, що відображають громадські преференції. На основі цього підходу, урядування людьми в умовах більшого розміру адміністративної одиниці суттєво ускладнюється через обмеження інструментів.

Водночас, Дахл та Тафте стверджують необхідність досягнення двох цілей: громадянської ефективності та системної потужності [4].

Таким чином, метою статті є здійснити аналіз досвіду громад Швейцарії, США та інших країн щодо ідентифікації ефективності інструментів місцевого самоврядування на основі системної потужності та громадянської ефективності для можливого подальшого залучення у вітчизняну практику.

Слід наголосити на фактичній (хоч це гарантовано офіційними інститутами) відсутності такого суб'єкта місцевого урядування, як громада в Україні. Також зазначимо, що сьогодні не більше кількох десятків територіальних громад України в умовах жорсткого спротиву зі сторони органів державної влади працюють фактично як публічні корпорації.

Розглянемо критерії оцінки місцевого самоврядування, викладені в праці Дахла та Тафте. Системна потужність, на їх думку, передбачає здатність повністю відповідати колективним преференціям громадян, а громадянська ефективність – рівень, на якому громадяни відповідально і компетентно повністю контролюють рішення наявних форм управління. Вони дійшли висновку, що жоден простий тип чи розмір адміністративної одиниці не є оптимальним для досягнення цих двох цілей. Зокрема, виявили: чим менший розмір адміністративної одиниці, тим більшою є громадянська ефективність у впливі на політичні рішення. Водночас, системна потужність і громадянська ефективність – дві цілі, які неможливо досягнути одночасно.

Дослідники Дахл і Тафте визнали, що результати аналізу містять певний рівень похибки через недостатність емпіричних даних.

Моурітцен, Роуз, Дентерс піддають сумніву так зване кредо “краса великого”. На основі чого сприйнято такий підхід? Що мають на увазі, зокрема зазначені європейські дослідники під системною ефективністю? Науковці виділяють три

необхідні характеристики: 1) адекватний набір співробітників; 2) актуальна продуктивність; 3) ефективність локального уряду [4].

Щодо пункту 1 Дентерс дійсно виявив позитивний зв'язок для громад Нідерландів. Водночас багато інших авторів ідентифікують такий “здобуток” як нову “армію бюрократів”. Чи малі і великі адміністративні одиниці вирізняються у своїй здатності вирішувати локальні проблеми? Емпіричного підтвердження цієї тези не виявлено. Є лише певні дослідження за окремими країнами в межах конкретних функціонуючих моделей щодо незначної кількості муніципальних завдань і послуг, зокрема роботи Дерксена та Дентерса 1987 та 1990 рр., які стосуються Нідерландів.

З іншого боку, важливим є висновок Педдісона, Бойна, Хоулберга, що рівень, який досягає економіка масштабу за рахунок масштабу для окремих послуг, може призвести до неекономічності масштабу для інших.

Варто нагадати необхідну умову теореми Коуза про можливість вирішення проблеми зовнішніх екстерналій без втручання держави за умови нехтування ефектом масштабу. Ми ж унаслідок конкретних дій вітчизняних урядовців можемо спостерігати централізацію влади, збільшення ролі центрального уряду у напрямку, діаметрально протилежному до субсидіарності.

Ще важливішим є питання необхідності поділу послуг, що надаються людьми безпосередньо в рамках прямого спілкування, та таких, що функціонують у рамках технічної інфраструктури. І тут висновки щодо взаємовпливу можуть бути діаметрально протилежними.

Б. Торглер, Ф. Шнайдер, Ч. Шальтеггер сконцентрували свою увагу на взаємовпливі локальної автономії, податкової моралі, тіньової економіки [3]. Розглядаючи досвід Швейцарії, виявлено позитивний зв'язок між локальною автономією та податковою мораллю і негативний зв'язок – між локальною автономією та розміром тіньової економіки.

Відомими є висновки Емінгама та Сандмо, що рівень страху перед покаранням позитивно корелює зі зменшенням ухилення від оподаткування. Але ці дослідження критикуються Граецом, Вільде, Альмом, Маклелландом, Шульце, Фреєм, Фельдом та ін. Економісти переважно радять шукати інші інструменти вирішення цієї проблеми.

Цю ж тему розвивають американські дослідники. Звернемося до книги Девіда Морріса “Нові міські держави” [9]. Які кроки превалюють зі сторони осучаснених міських громад? Зокрема, у сфері екології йдеться про “систему замкненої петлі”, коли відходи одного процесу стають сировиною для іншого. У сфері економіки локальне самозабезпечення означає максимізацію доданої вартості до вихідної сировини за рахунок виробництва та маркетингу заради прибутку громади. Важливою є теза автора: сміття не що інше, як суміш сировинних матеріалів [9].

Джеймс Медісон аргументував переваги саме малих міст у сприянні експериментам та диверсифікації. На його думку, якщо інновація не вдається, втрати мінімальні і всі інші міста можуть уникнути негативного досвіду. Якщо експеримент успішний, уроками успіху можуть скористатися сотні громад.

Цікавим у цьому відношенні є принцип Деніела Мойнігана: не потрібно покладати в обов'язки більшої одиниці те, що може зробити менша. Те, що може зробити сім'я, не слід покладати в обов'язки громаді. Те, що може громада, не слід покладати в обов'язки штату. Це відомий нам принцип субсидіарності. Означені дослідники наголошують, що дотримання цього принципу підсилює процес інтеграції. Обидва послаблюють явища сепаратизму.

Сенатор Марк Хетфілд наголошує: на даний час централізація управління погіршила здатність громад розпоряджатись власним майном та брати участь у процесі управління [10]. Необхідно змінити цей тренд та розвивати наші міста як лінію сусідського управління та міжсусідської кооперації. Лише 8 % американців живуть у семи містах з населенням 1 млн жителів, і більше 30 % живуть у 800 містах з населенням 25 – 100 тис. жителів. Тобто можемо простежити, що більшість американців живе в невеликих населених пунктах, а отже, має доступ до різноманітних інструментів не лише представницької, але й прямої демократії. Зазначимо, що застосування електронної демократії не обмежується будь-яким розміром адміністративної одиниці.

Над чим сьогодні працюють громади цих малих міст? Наприклад, зараз третина земельних ділянок типового американського міста фактично зайнята автомобілями. У Лос-Анжелесі – це більше половини. Ця земля не може розвиватися. Часто вона не приносить жодних податкових доходів. Інша проблема – функціонування ринку нерухомості. У Колумбії накладається додатковий податок на швидку зміну власника нерухомості; у Девісі (Каліфорнія) це відбувається також, якщо житло купується менше, як на рік. 20 % жителів Санта Моніки – орендарі житла.

Очевидно, що такі кроки пов'язані зі зміною підходів до інституту власності, що можливо лише за певних умов. Згідно з висновками Девіда Морріса, сусідські відносини є джерелом сили лише, коли вони згуртовані. Згуртованість стає частиною стабільності. Агресивність муніципальних корпорацій на вимогу їх громадян є відносно новим феноменом американської реальності. Ці нові “уряди” іноді називаються “громади спільного інтересу”. Такі висновки наводяться і в результатах досліджень Еліонор Остром [1].

Муніципальні корпорації радикально змінили свої функції: від промоції бізнесу до цільових інтервенцій у локальну економіку, базованих на економічному дослідженні та плануванні. Деякі міста використовують локальні пенсійні фонди для сприяння резидентам у придбанні житла. Іноді громади міста самі оперують бізнесом. Вони є власниками та здійснюють управління бізнесом на ринках енергії, води, каналізаційних систем, транспорту. Низькорентні будинки, аеропорт, паркування сприйняті судом як “публічні цілі”. Тобто вони можуть бути об'єктом діяльності публічної корпорації. Рідше – це готелі, ресторани, магазини. Наприклад, 30 міст Огайо мають власні кабельні системи. Громади в Огайо володіють і управляють залізницею понад муніципальні ліміти.

Дж. Роуз наголошує на радикальній зміні концепції приватної власності. Підхід “розробник отримує право розробляти, оскільки він володіє ділянкою землі і суспільство дозволило йому ...” швидко змінюється. Децентралізація та розвиток на локальному рівні стають все важливішими на сьогодні. Нове публічно-приватне партнерство означає новий тип діяльності та ризику.

У Швейцарії існує проблематика іншого характеру – диференціація між цивільною корпорацією (civic corporation) та політичним муніципалитетом (political municipality). До цивільної корпорації відносять усіх громадян, об'єднаних спільним походженням з конкретної громади (gemeinde) або таких, хто сплатив відповідний внесок. Кілька разів суди вирішували, що в рамках закону відмовляти в прийнятті нових членів не можна, проте ціна членства є високою. Публічні ради – це теж частина політичної арени, але це спілкування людей зі схожими поглядами. Індивідуальні чи політичні стратегії відповідно не є об'єктом дискусій. Більшість інтересів учасників корпорації є гомогенними. Це спеціалізоване об'єднання, зосереджене на управлінні власним майном. Перевага цивільної корпорації – відсутність імітації приватного управління активами.

Політичний муніципалітет має управляти набагато ширшим спектром публічних товарів і послуг. Він об'єднує всіх резидентів території громади, незалежно від кантону, до якого вони належать. Важливим завданням є зберегти хиткий баланс між означеними корпораціями.

А. Ляднер розглядає цей поділ дещо по-іншому: як громаду бургерів (аналог цивільної корпорації) та громаду жителів (аналог політичного муніципалітету) [7]. Цей поділ відбувся ще в 1798 – 1803 рр. Деякі кантони відмовились від поділу, деякі зберегли громаду бургерів. З 1874 р. переселенці отримали право голосування, а тому це питання набуло нової актуальності. Сьогодні серед кантонів Швейцарії є такі, де громад бургерів ніколи не існувало; де існує подвійна муніципальна (комунальна) структура; де з'являються процеси злиття і кантон підтримує ці процес злиття; де хоч і немає громад бургерів, але є особливі корпорації приватного права; де існує комплексна структура, що не піддається класифікації, поданий тут.

У Цюриху, наприклад, з 1866 р. не існує громади бургерів, проте функціонують політична, церковна, шкільна громади.

Цивільна корпорація Берну, згідно із законом про муніципалітети 1998 р., зобов'язана враховувати інтереси політичних муніципалітетів. Корпорація не уповноважена збирати податки, тому її добробут повністю залежить від розвитку власних ресурсів. В її адміністрації працює 18 осіб (15 повних ставок).

Активи корпорації включають 917 га сільськогосподарських земель та ділянок у зонах забудови, 79 га ділянок з поверхневими правами, що перебувають у довгостроковій оренді (до 99 р.), оренда нерухомості – 6 га, ділянки, що перебувають – в управлінні інших адміністрацій – 188 га, інше – 80 га.

Лісова адміністрація цивільної корпорації управляє більш як 4000 га лісу, сама корпорація володіє 85 % лісу на території громади. За останні 50 років активи корпорації залишались у стабільному стані.

А. Ляднер зазначає, що в кантоні Берн є громади жителів, бургерів та змішані громади [7]. Іноді громада жителів охоплює кілька громад бургерів. Змішані громади створюються об'єднанням громад жителів і бургерів.

Чур – столиця кантона Грізон. Цивільна корпорація володіє нерухомістю на території альпійських муніципалітетів, де поширено гірське землеробство. До 1974 р. межа між цивільними корпораціями та публічними муніципалітетами не була формалізована. У 1974 р. здійснено розподіл на товари використання (use goods) та цивільні товари. До перших віднесено альпійські земельні ділянки, ліси, до других – будівлі та інші земельні ділянки. Усі прибутки, генеровані від товарів використання, поступають у політичну громаду. Водночас, цивільна корпорація здійснює функцію управління. Асамблея Чура має 4500 членів. Корпорація володіє також землями в інших муніципалітетах, зокрема в Арозі (1248 га в 2006 р.) та інших громадах (1376 га). У рамках муніципалітету Чур активи залишались стабільними (1644 га в 1964 р., 1649 га у 1985 р., та 1593 га у 2006 р.). Наявні втрати спричинені лише будівництвом нових доріг та іншими публічними потребами. Інша ситуація складається щодо земель корпорації в Аррозі. Тут корпорація володіє і земельними ділянками в зонах розвитку, які вона почала скуповувати ще в першій половині XVI ст. Крім того, прибутки від лижної інфраструктури та двох ресторанів поступають згідно із законом у політичний муніципалітет.

Політична громада Базеля взагалі не має власних органів. Ці функції виконує адміністрація кантону, але з 1858 р. існує громада бургерів. Рада бургерів у співпраці

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

з рекламною агенцією формує міський проект і намагається його найбільш вигідно продати. Тут панує думка, що громада бургерів краще виконує свої завдання тоді, коли використовує сучасні інструменти.

Питання об'єднання є зараз "гарячим" у Люцерні. 29 листопада 1998 р. 75 % жителів проголосували за те, що в місті залишається лише одна громада. Тут існувала єдина в Швейцарії громада бургерів, що збирала прямі податки.

Традиційним завданням публічної корпорації тут є забезпечення менеджменту публічними товарами та забезпечення соціальної підтримки своїх членів у разі необхідності. Публічна корпорація – форма організації жителів громади, чия визначена статутом чи законом місія – управління спільною спадщиною. Детальніше цей процес можна розглядати на певних рівнях (рисунок).



Рисунок. Особливості функціонування публічної корпорації Люцерну

Як показує вітчизняний досвід, соціальна підтримка в разі відсутності громади – публічної корпорації стає фікцією. В Україні окрема муніципальна влада легалізована з моменту прийняття Конституції у 1996 р., проте лише де-юре.

Сьогодні ж головне завдання таких корпорацій – управління реальними активами в спосіб, що не зменшує обсяг капіталу. Поточні щоденні справи вирішуються адміністрацією публічної корпорації. Як зазначає Гербер, у 2003 р. 24,3 % лісів Швейцарії належать цивільним корпораціям, 18,2 – іншим типам корпорацій, 21,4 % – політичним муніципалітетам [5].

Розвиваючи тему ефективного функціонування CPR – інституцій (common pool resource – інституцій), Гербер зазначає, що CPR – інституціям необхідно залишити достатньо вільного ходу для стимуляції підприємницького руху з метою врахування інтересів своїх членів, гарантування прав, збереження майна [5].

Найбільш активні цивільні корпорації здатні вплинути на систему переконань і поведінки суб'єктів, залучених до управління землею – політичних муніципалітетів, інших можливих власників землі, девелоперів, жителів – через збільшення їхньої здатності до політики цілей, довгострокового планування, інтеграції соціальної та екологічної платформ. Наприклад, корпорація Берна продукує сертифіковану деревину,

а в Чурі перевіряє через власних інспекторів відповідність використання публічних товарів законам і підзаконним актам.

На відміну від CPR – інституцій Еліонор Остром, швейцарські корпорації не лише самоорганізовані і побудовані на праві власності, але й також урегульовані чіткою публічною політикою, яка стимулює їх до взаємодії в рамках політико-адміністративного об'єднання [1].

Цивільна корпорація, як виявилось, має переваги у використанні ресурсу “час”; може дозволити собі стратегію “чекай-і-дивись”.

Корпорація може дозволити собі очікування трансформації сільськогосподарської землі в зони забудови або інших сприятливих умов для реалізації проектів. З іншого боку, корпорація встановлює обмеження на придбання сільськогосподарської землі не фермерами.

Фактично цивільна корпорація та політичний муніципалітет – дві групи гравців, що працюють на спільний інтерес громади. На думку Ж. Гербера, цивільні корпорації привносять нові стандарти в публічний сектор, а політичні муніципалітети мають тенденцію діяти як приватний сектор [5]. Д. Морріс при цьому зазначає існування тенденції неефективності приватизації у сфері публічних товарів [9].

На основі здійсненого аналізу можна зробити висновок, що збільшення розміру адміністративної одиниці не вирішує проблем ні у сфері громадянської ефективності, ні у сфері системної потужності. Означена у статті проблематика вирішується за реальної участі громадян в управлінні публічною корпорацією шляхом розширення публічної сфери та зростання інноваційного потенціалу публічних корпорацій. Науковці досліджених країн, наголошують на неухильній тенденції зміни підходів до інституту власності. Перспективами подальших досліджень є аналіз можливостей розвитку територіальних громад – публічних корпорацій України та впровадження кроків їх оновлення на основі зарубіжного досвіду.

Література:

1. *Остром Э.* Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Э. Остром ; пер. с англ. – М. : ИРИСЭН, Мысль, 2010. – 447 с.
2. *Matsusaka J. G.* Direct Democracy Works / J. G. Matsusaka // Marshall School of Business University of Southern California : Los Angeles, Article Citation. Journal of Economic Perspectives. – 2005. – № 19(2). – С. 185–206.
3. *Torgler B.* Local autonomy, tax morale and the shadow economy / B. Torgler, F. Schneider. – Austria : Schaltegger Public choice. – 2010. – № 144 (1-2). – P. 293–321.
4. *Denters B.* Size and Local Democracy [Електронний ресурс] / [B. Denters, M. Goldsmith, A. Ladner, P. E. Mouritzen, L. E. Rose]. – Monograph Book. – 2014. – Режим доступу : <http://www.elgaronline.com>.
5. *Gerber J. D.* The role of Swiss civic corporations in land use planning. Environment and Planning / [J. D. Gerber , S. Nahrath, P. Csikos, P. Knoepfel]. – 2011. – P. 185–204 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.envplan.com>.
6. *Gabriel O.* Political Participation in France and Germany / O. Gabriel : Stuttgart University. 2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://halshs.archives-ouvertes.fr>.
7. *Ladner A.* Die Schweizer Burgergemeinden: ihre Herkunft ihre Zukunft / A. Ladner [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.andreasladner.ch>.
8. *Matsusaka J. G.* A Case Study on Direct Democracy: Have Voter Initiatives Paralyzed the California Budget? / J. G. Matsusaka : University of Southern California. 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://spa.sagepub.com>.
9. *Morris D.* When it Comes to Public Services, Government Knows Best / D. Morris [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.guernicamag.com>.

10. *Morris D.* The New City-States, Institute for Local Self-Reliance / D. Morris, 1982 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ilsr.org>.

11. *Ryšavý D.* Size and Local Democracy: The Case of Czech Municipal Representatives [Електронний ресурс] / D. Ryšavý, J. Bernard ; Palacky University of Czech Republic; Institute of Sociology ; Academy of Sciences of the Czech Republic. – 2013. – Vol. 39. – P. 833–852. – Режим доступу : <http://www.tandfonline.com>.

Gurniak I. L., Yaremchuk O. I. System capacity and public effectiveness as criteria for assessing territorial communities' functioning.

Authors considered goals of the local community functioning - system capacity and citizens' effectiveness. The functioning of municipal corporations in the US and Swiss civil corporations was analyzed. The steps of modernizing and rise of productivity of the local communities in the world were demonstrated.

Key words: citizens' effectiveness, goals of the local community, international experience, Switzerland, system capacity, United States.

Надійшла до редколегії 03.02.2015 р.

УДК 35.316

Т. Д. Таукешева,

к.е.н., доц.,

заслужений економіст України,

заступник Харківського міського голови –

директор Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради,

м. Харків

Г. В. Даудова,

к.держ.упр., доц.,

доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ,

м. Харків

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання фінансової самостійності місцевого самоврядування в контексті проведення бюджетної децентралізації. Висвітлено ризики та проблеми регіоналізації влади, ґрунтуючись на практиці європейських країн щодо здійснення реформи місцевого самоврядування. Запропоновано рекомендації щодо формування фінансової самодостатності територіальних громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, бюджетна децентралізація, реформування міжбюджетних відносин, розмежування повноважень, адміністративно-територіальної реформа.

Значна кількість праць, присвячених проблематиці самодостатності місцевого самоврядування, не знижує актуальність питання, яке пов'язане з бюджетною децентралізацією. Забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів, що передбачено оновленим Бюджетним кодексом України, в практичній площині не підкріплюється збалансованістю міжбюджетних відносин, а проголошене