

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут новітніх освітніх технологій
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

СИТНИЦЬКИЙ Віктор Андрійович

**Механізм ефективного функціонування системи
місцевого самоврядування територіальної
громади. / Mechanism of effective functioning of
the system of local self-government of the territorial
community.**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАзм-21
В. А. Ситницький

Науковий керівник:
д.е.н., професор, Г. Л.
Монастирський

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ **М. М. Шкільняк**

ТЕРНОПІЛЬ - 2024

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Поняття, сутність та основні принципи функціонування місцевого самоврядування

1.2. Роль та значення територіальних громад у системі місцевого самоврядування та основні механізми їх функціонування

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ ОСТРОЗЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ РІВНЕНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

2.1. Оцінка фінансово – економічних та соціально комунікаційних механізмів функціонування системи органу місцевого самоврядування Острозької міської територіальної громади

2.2. Механізми взаємодії представницького та виконавчих органів Острозької міської ради Рівненської області як адміністративно-організаційні механізми діяльності органів місцевого самоврядування

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ОПТИМІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Актуальність теми. Тема ефективного функціонування системи місцевого самоврядування на рівні територіальних громад є надзвичайно актуальною, особливо в умовах децентралізації та реформування місцевого управління, що тривають в Україні. Процеси децентралізації, спрямовані на зміцнення територіальних громад, дають їм нові можливості та значні ресурси, але водночас створюють нові виклики, зокрема в питаннях оптимізації управлінських механізмів, забезпечення фінансової самостійності та залучення громади до прийняття рішень.

Окрім цього, актуальність дослідження обумовлюється потребою у використанні міжнародного досвіду та впровадженні нових підходів, таких як електронне урядування, партиципативне планування та розвиток соціальних комунікацій. Саме такі інструменти сприяють зменшенню адміністративних бар'єрів, залученню громадян до участі в житті громади та підтримують інноваційний розвиток місцевих органів влади.

Таким чином, дослідження механізмів ефективного функціонування місцевого самоврядування є важливим внеском у наукове обґрунтування підходів до зміцнення територіальних громад та сприяє сталому розвитку місцевого самоврядування в Україні, що робить цю тему актуальною як з наукової, так і з практичної точки зору.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Тема ефективного функціонування місцевого самоврядування є багатогранною і досліджується як в українській, так і міжнародній науковій літературі.

Мета кваліфікаційної роботи. Метою дослідження є узагальнення теоретичних положень, розробка та обґрунтування рекомендацій щодо удосконалення механізмів ефективного функціонування системи місцевого самоврядування територіальної громади.

Для досягнення поставленої мети визначено наступні завдання:

- обґрунтувати теоретичні засади механізмів ефективного функціонування системи місцевого самоврядування територіальної громади;
- дослідити механізми ефективного функціонування системи місцевого самоврядування на прикладі Острозької міської територіальної громади Рівненської області;
- узагальнити результати впроваджених механізмів управління на конкретному прикладі;
- розглянути шляхи підвищення ефективності та оптимізації механізмів функціонування системи місцевого самоврядування територіальної громади.

Об'єктом дослідження обрано Острозьку міську територіальну громаду Рівненської області.

Предметом дослідження є система механізмів, що забезпечують ефективне управління та функціонування органів місцевого самоврядування в межах територіальної громади.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання дійсності. Історико-правовий метод застосовано під час дослідження аспектів становлення місцевого самоврядування в Україні загалом та механізмів ефективного функціонування системи місцевого самоврядування територіальної громади зокрема, аналізу стану наукових досліджень у відповідній сфері. Методи аналізу та синтезу надали змогу визначити місце системи місцевого самоврядування територіальної громади в її ефективному управлінні. Догматичний метод дозволив проаналізувати зміст законодавчих положень щодо встановлення статусу та повноважень органів управління територіальними громадами. Метод групування застосовано для виокремлення груп повноважень кожної з частин системи місцевого самоврядування. Застосовано також формально-логічний, структурно-функціональний, комплексний, юридичного аналізу, логічний та інші методи, які надали змогу комплексно та всебічно дослідити проблемні питання досліджуваної теми.

Практичне значення одержаних результатів: полягає у тому, що розроблені та науково обґрунтовані в кваліфікаційній роботі теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути застосовані в практичній діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема Острозької міської територіальної громади.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Поняття, сутність та основні принципи функціонування місцевого самоврядування

Я хотів би почати цю статтю з деяких досить очевидних тез про соціальну політику, але важливо їх викласти, щоб я міг перейти до проблеми, яка мене цікавить. Соціальна політика сьогодні є одним з найважливіших напрямків діяльності держави, що охоплює дуже багато сфер соціальної активності та дій. Однак, з моменту її зародження у XIX столітті, її значення, функції та роль змінилися, можна навіть сказати, кардинально. Так само, як змінилися контексти та обставини - політичні, економічні, соціальні - які її формують. Тому соціальна політика є відповіддю на процеси та соціальні механізми, які відбуваються навколо неї. Саме вони задають і визначають напрямки її розвитку та можливі практики.

Останніми роками все частіше ставиться під сумнів концепція (доктрина) як держави, так і соціальної політики, яка склалася досить еволюційно, тобто соціальна держава. Її значення та можливості широко обговорюються, а сфера її застосування зазнає досить суттєвого переосмислення та реконструкції. Ці події дуже влучно передбачив Ніклас Луман, опублікувавши в 1981 році «Політичну теорію держави соціального забезпечення», де в одному з перших речень він стверджує, що «класичне поняття держави загального добробуту сьогодні переживає своєрідну самоліквідацію» (1994: 19) і викликає потребу в новій моделі соціальної політики. Чи розроблена така модель - питання дискусійне, хоча, звичайно, з'являються ідеї, які прагнуть замінити класичну державу загального добробуту, однак, безумовно, і це не підлягає обговоренню,

повернення до традиційних припущень не існує. І це відбувається саме через наявність нових процесів і контекстів.

Сучасна соціальна політика формується під впливом кількох досить значущих явищ, які набирають обертів і ставлять нові виклики протягом останніх кількох десятиліть, змушуючи до нових дій. Найважливішими з них є зміни на ринку праці та у сфері зайнятості, які призводять до появи нових видів безробіття і, відповідно, нових груп безробітних, а також працюючих бідних (workingpoor) і групи, відомої як прекаріат. Трансформації, що відбуваються на ринку праці, досить тісно пов'язані з демографічними процесами, тобто старінням населення і дуже низьким рівнем народжуваності, які, в свою чергу, призводять до абсолютно нової соціальної структури і зміни можливих функцій сім'ї. Це призводить до того, що існуючі рішення соціальної політики втрачають легітимність, стають неадекватними. До цього додаються проблеми підтримки систем соціального забезпечення, які не витримують зовнішнього тиску і перестають виконувати свою роль. Ці процеси ускладнюються зростаючими соціальними очікуваннями щодо змісту соціальної політики. Тобто суспільний тиск вимагає, щоб вона не лише зберігала свій нинішній широкий і всеохоплюючий обсяг, але й розширювала його та була більш чутливою до зростаючих суспільних потреб. Такому ставленню сприяють періодичні економічні (господарські) кризи, які відбуваються протягом багатьох років, поглиблюючи відчуття незахищеності, невизначеності та підвищуючи обізнаність про непередбачувані ризики. Тому громадяни очікують, що держава візьме на себе відповідальність за соціальну безпеку, оскільки в ситуації багатьох і дуже різних ризиків їхні індивідуальні зусилля і дії стають неадекватними, недостатніми. З цієї точки зору, соціальна політика повинна активно формувати умови суспільного життя, впливати на соціальні процеси, усувати бар'єри, а це означає - брати на себе повну відповідальність за добробут і безпеку всіх людей.

Для вищезгаданого Лумана ці дуже коротко згадані процеси (насправді список набагато ширший) і пов'язаний з ними відвертий примус до переосмислення соціальної держави не є несподіванкою, а є результатом

системної логіки, тому переломи всередині доктрини неминучі. Цей механізм є наслідком, як пише Марек Римша, аналізуючи трансформацію держави загального добробуту, певного парадоксу, який полягає в тому, що «криза і необхідність реконструкції велаферної держави є певним чином доказом її успіху», і його не слід розглядати як невдачу або результат допущених помилок. Цей парадокс був детально описаний вищезгаданим Нікласом Луманом (1994), представником теорії систем, згідно з яким збільшення складності та ускладнення системи призводить до «засмічення» можливостей для дій і система змушена зменшувати свою складність. чим більше дій, заходів, операцій здійснює система, тим більше очікувань формулюється для держави, тим більша її відповідальність, тим більше ситуацій визначаються як проблемні і потребують вирішення. Отже, добре функціонуюча система призводить до власного краху і необхідності перегляду своїх припущень.

Описані вище процеси також створюють основу для функціонування соціальної політики на всіх рівнях, включаючи соціальну політику, що реалізується на місцевому рівні, про яку багато хто схильний забувати. Місцеву соціальну політику не можна аналізувати ізольовано від ширших умов і зводити виключно до ситуативних обставин «тут і зараз». Тому важливим питанням є те, чи готова місцева соціальна політика, а отже, чи здатна вона впоратися з різного роду викликами, наслідки яких проявляються у повсякденному функціонуванні мешканців та проблемах, з якими їм доводиться стикатися. Отже, питання, яке я ставлю, стосується форми місцевої соціальної політики та ролі, яку вона повинна відігравати. Сьогодні вона стоїть перед дилемою і вибором між двома ролями або моделями: активною і пасивною. Активна, під якою я розумію створення, формування та визначення соціальної політики на місцевому рівні, визначення напрямів розвитку, динамічний та ефективний пошук нових рішень. Активна, отже, означає вихід за межі обов'язкових завдань і розширення їхніх рамок - визначення проблемних ситуацій (діагноз) і широку рефлексію, постановку цілей, розширення сфери практичної діяльності. Місцева соціальна політика, яка працює в такий спосіб, прагне взяти на себе відповідальність за соціальний

розвиток і пильно реагує на ситуації, що виникають. У пасивній моделі, з іншого боку, місцева соціальна політика не виходить за рамки цілей і заходів, визначених законом. Таким чином, вона реалізує мінімальну програму, виконуючи завдання, визначені центральним рівнем, що призводить до того, що вона стає виконавчим органом політики на цьому рівні. Він обмежується дуже вузьким фокусом - не формує, не визначає і не визначає, а в першу чергу зосереджується на відтворенні та виконанні тих видів діяльності, які є необхідними. Тому необхідно запитати, яка з цих моделей зараз домінує в Україні, в якому напрямку рухаються органи місцевого самоврядування. Моя відповідь, на жаль, не є оптимістичною, і я в цьому не самотній. З моїх власних спостережень або різних досліджень, а також результатів досліджень та аналізу інших дослідників показують, і, мабуть, досить однозначно, що місцева соціальна політика є ближчою до пасивної моделі, тобто обмеження та скорочення сфери своєї діяльності, хоча соціальні очікування є протилежними. Однак, як зазначає Єжи Кшишковський, «насправді вже чверть століття ми маємо справу більше з адмініструванням соціальної політики, тобто з повсякденним виконанням необхідних власних завдань у цій сфері, ніж з творенням місцевої або регіональної, у випадку регіонального самоврядування, соціальної політики».

Логічним наслідком є питання, чому так відбувається і чим зумовлений такий відхід органів місцевого самоврядування від ролі активного, відповідального та рефлексивного творця місцевої соціальної політики. Таким чином, я хотів би звернути увагу на деякі умови та контексти, які, на мою думку, є найважливішими та найвпливовішими у формуванні місцевої соціальної політики. Вони виходять за рамки нав'язливої та простої відповіді, пов'язаної зі станом державних фінансів та фінансовою спроможністю органів місцевого самоврядування (хронічне недофінансування, що особливо загострюється зі збільшенням навантаження та покладанням на них все нових і нових обов'язків та завдань) і мають більш глибокий характер, а саме соціально-інституційний. Однак, перш ніж перейти до їх визначення та обговорення, я хотів би показати

правовий та адміністративний контекст місцевої соціальної політики, оскільки з нього зрозуміло, що місцева соціальна політика має відкриті двері для створення власної соціальної політики, і тільки від місцевих рішень залежить, як її використовувати.

Принцип субсидіарності (допоміжності), який походить з католицького соціального вчення, говорить про те, як має бути організована держава, а отже, хто і чому повинен відповідати за державні справи. Таким чином, його коріння лежить у досить лаконічному твердженні, яке з'являється дуже часто, коли на нього посиляються: «стільки держави, скільки потрібно, і стільки суспільства, скільки можливо». Згідно з ідеєю субсидіарності та заснованим на ній законодавством, саме місцеві громади несуть відповідальність за добробут і рівень життя своїх членів. У цьому відношенні вони є автономними і мають досить велику свободу дій. Принцип субсидіарності передбачає, що саме місцеві громади (самоврядування) найкраще знають місцеві проблеми, здатні правильно, тобто точно і адекватно існуючим умовам, їх визначити та діагностувати, а отже, створювати відповідні та виважені рішення, що відповідають реальним, а не абстрактним і статистичним потребам, та визначати сферу застосування найбільш ефективних інструментів для їх вирішення. Вони є ефективними, оскільки ґрунтуються на місцевих умовах і можливостях та адаптовані до них. Тому вони здатні індивідуалізувати пропоновану підтримку і вийти за рамки каталогу, що спускається зверху вниз. Крім того, саме громади несуть відповідальність за самоорганізацію навколо проблем і соціальну мобілізацію.

Водночас не можна забувати, що місцева соціальна політика не діє у вакуумі, а є елементом, як і саме місцеве самоврядування, ширшої системи. і через виконання обов'язкових власних і доручених завдань вона пов'язана з центральною політикою, її вимогами і припущеннями. Як зазначає Ева Кулеша, таким чином воно втрачає свою незалежність і не може повною мірою реалізувати свою автономію. Можливості дій місцевого самоврядування будуть впливати з положень, що містяться у відповідних законах, а отже, «послаблення незалежності місцевого самоврядування, таким чином, відбувається, з одного

боку, через можливість нав'язування законодавцем завдань, які має виконувати місцеве самоврядування, що означає законодавче формування обсягу незалежності місцевого самоврядування через можливість накладання певних зобов'язань на місцеве самоврядування або їх обмеження, а з іншого боку - через обмеження, наприклад, фінансової незалежності місцевого самоврядування». Однак я хотів би підкреслити, що Кулеша пише про певні потенційні процеси, і сценарій, згідно з яким органи самоврядування втрачають свою автономію і прямо або суттєво обмежуються у формуванні соціальної політики, їхні руки в цьому відношенні міцно зв'язані, має шанси на успіх за умови радикальної зміни законодавства, а саме постановки під сумнів самого процесу децентралізації, тобто другої передумови.

Не слід, однак, забувати, що і принцип субсидіарності, і принцип децентралізації, про які я говорив вище, є ідеологічними та аксіологічними за своєю природою. Вони являють собою певне припущення, передумову, тоді як важливим є те, на якому рівні вони усвідомлюються і реалізуються, яке місце займають у суспільній свідомості і як втілюються на практиці. Ці питання, хоча й дуже важливі, не є предметом моєї аргументації, і відповідь на них виходить за рамки цієї статті. Я навів ці два принципи, оскільки саме на аксіологічному рівні вони забезпечують дуже широкі рамки для місцевої соціальної політики, яка, однак, звужує і обмежує свої обов'язки, тобто не використовує надані їй можливості. Причин такого редукціонізму, ймовірно, багато, але я хотів би виділити сім, які, на мою думку, є ключовими.

1.2. Роль та значення територіальних громад у системі місцевого самоврядування та основні механізми їх функціонування

Найширший вимір - це ставлення як до самої соціальної політики, так і до питань, які вона вирішує, особливо до питань соціального виключення, маргіналізації та бідності. Таке ставлення переважно характеризується ігноруванням та віднесенням соціальної політики до сфери неважливості.

Соціальна політика важлива для тих, хто нею займається, але для політиків як на центральному, так і на місцевому рівні вона є другорядним питанням в ієрархії проблем, які необхідно вирішувати, які потребують вирішення. Це явище було описане ще в 1996 році Веліславою Варживодою-Крушинською, яка проаналізувала місце, яке бідність посідає в суспільній діяльності. Назва її статті «Бідність - тема, витіснена з політичного дискурсу» залишається актуальною і сьогодні і аж ніяк не втратила своєї актуальності. Варживода-Крушинська неодноразово поверталася до проблеми соціального виключення, бідності та діяльності, спрямованої на її вирішення, і її висновки завжди були однаковими. Соціальна політика з її предметом не є привабливою темою для політиків і, як пише Марта Данечка, «насправді соціальні проблеми, в тому числі бідність і безробіття, не мають великого значення в колах владної еліти і немає реальних дебатів про їх вирішення». Однак це має далекосяжні наслідки, оскільки відсутність дебатів призводить до браку знань і недостатньої обізнаності, розуміння того, що таке соціальна політика і чим вона повинна займатися.

Крім того, нещодавнє дослідження Ельжбети Тарковської дуже чітко показало, що питання виключення є одним із замовчуваних, а якщо воно і з'являється в публічних дискусіях, то або маргіналізується, тривіалізується чи ігнорується, або заперечується його актуальність, або сприймається досить однобоко, як загроза, якої треба негайно позбутися, ліквідувати (таким чином, включається механізм нагнітання моральної паніки). Останній спосіб сприйняття бідності призводить до стигматизації людей, які стикаються з соціальними проблемами, та заперечення легітимності їхніх очікувань. Також виникає дуже сильний дискурс індивідуалізації, тобто перекладання відповідальності за власний успіх на саму людину. Соціальні проблеми, таким чином, стають питанням не системних помилок і неспроможності держави, які потребують протидії, а отже, масштабних чи комплексних втручань, а індивідуальних рішень і зусиль, на які все одно не впливають зовнішні впливи.

Такий підхід і зображення соціального виключення та бідності, а також тих, хто їх переживає, робить існування соціальної політики безглуздом, оскільки

немає з ким працювати, або ті, з ким вона повинна працювати, не заслуговують на її увагу. Це також створює стимул на місцевому рівні знецінювати та ігнорувати соціальну політику. Тому місцева влада не бачить причин виходити у своїй діяльності за межі покладених на неї обов'язків. Вони часто ставляться до соціальної політики як до необхідного зла.

Небажання місцевої влади входити в роль активного актора у сфері соціальної політики пов'язано також з тим, що її діяльність розглядається як витрати з сумнівним ефектом, а не як інвестиція в розвиток, яка окупиться і наслідки якої будуть видимими і відчутними в короткостроковій перспективі. Такий підхід значною мірою зумовлений браком знань, використанням розмовних категорій в осмисленні сфери та спрямованості соціальної політики, а також дуже низьким рівнем обізнаності про перебіг та динаміку різних суспільних процесів, не лише тих, що належать до сфери соціальної політики. Місцеві адміністратори мають дуже вузьке уявлення про розвиток своїх громад, розглядаючи соціальну політику як витрати, часто непотрібні та невиправдані. Вони розглядають її насамперед з точки зору розвитку місцевої, видимої та впізнаваної інфраструктури, а не поліпшення якості життя чи вирівнювання можливостей. Заперечуючи важливість соціальної політики, місцева влада також виступає проти соціальних інновацій, оскільки вважає їх насамперед необхідністю фінансових витрат без жодних гарантій успіху. Такий підхід є очевидним навіть при реалізації проектів, що фінансуються ЄС, де муніципалітет або не несе жодних витрат, або несе незначні витрати.

Підхід до заходів соціальної політики як до витрат і зосередження процесу управління громадою на розвитку видимої і сталої інфраструктури може бути зумовлений ще одним міркуванням. А саме, припущенням є те, що місцева інфраструктура спрямована на всіх мешканців, задовольняючи загальні та більш-менш базові потреби, і є універсальною та спільною за своєю природою. З іншого боку, діяльність у сфері соціальної політики, особливо соціальна допомога, спрямована на конкретні соціальні групи, які, по-перше, сприймаються і визначаються як відповідальні за проблеми, з якими вони стикаються, і, по-

друге, не завжди бажають користуватися запропонованими благами у спосіб, що відповідає соціальним очікуванням. Тому місцеві органи влади не хочуть, на їхню думку, наражати державні видатки на невизначені та проблемні заходи, а себе - на критику та брак соціальної, а передусім політичної підтримки, і тому намагаються максимально уникати будь-якої діяльності, яка б розширювала місцеву соціальну політику.

Як наслідок, вони обмежують діяльність місцевої соціальної політики до необхідного мінімуму, тобто до виконання обов'язкових завдань та спеціальних заходів, втручань у надзвичайних ситуаціях (стихійні лиха, пожежі, катастрофи). Однак це призводить до численних упущень, наслідки яких завжди є несподіваними для місцевої влади, наприклад, місцева влада, будуючи соціальне житло і відмовляючись від фінансування соціальної (громадської) роботи з його мешканцями, завжди висловлює і здивування, і обурення тим, що мешканці цього житла зовсім не змінили свого соціального статусу, що сама лише пропозиція житла не змінила їхнього ставлення і способу життя. Однак така відмова від вироблення соціальної політики та її динамічного формування призводить не до зменшення витрат, а до їх збільшення, тобто до появи так званих «витрат бездіяльності», тобто необхідності ліквідовувати негативні наслідки та результати відмов від дій, від яких відмовилися.

Розгляд соціальної політики з точки зору витрат призводить до появи ще однієї умови, яка впливає на місцеву дійсність, а саме руйнівного впливу концепції нового публічного менеджменту (НПМ). Концепція НПМ виникла і згодом поширилася в діяльності органів державного управління, в тому числі, безумовно, і місцевого самоврядування, як результат пошуку більш ефективного, але перш за все більш результативного управління державними коштами, нового способу організації як держави, так і окремих її підрозділів, в тому числі і соціальної політики. Вона також повинна була привести до більш ефективного функціонування самих адміністративних суб'єктів, тобто державних установ. Її метою, однак, було, перш за все, забезпечити більшу раціоналізацію витрат і більшу дисципліну, особливо в ситуації скорочення ресурсів і обмежених

фінансових коштів. Блендовські та Кубіцкі зазначають, що економізація процесу прийняття рішень у сфері соціальної політики стала результатом перетину двох тенденцій: з одного боку, кризи державних фінансів, а з іншого - зростання масштабів соціальних потреб. Таким чином, за своїми припущеннями, НПМ мав на меті підвищити ефективність або продуктивність держави та її інституцій.

НПМ полягав у принаймні частковому перенесенні принципів і стандартів роботи зі сфери комерційних структур у сферу державного управління, запровадженні бізнес-мислення, заснованого на чітко визначених цілях, ефектах і фінансових категоріях. У Україні, на відміну від інших країн, як зазначає Ришард Шарфенберг, ця тенденція не викликала особливих застережень і сприймалася досить некритично, що також було пов'язано з тим, що наслідки націоналізації економіки зберігалися досить тривалий час (2013: 8). Таким чином, на рівні адміністрації не з'явилося жодних альтернатив або, принаймні, рішень чи проектів, які були б представлені як альтернативи.

Вплив НПМ на функціонування місцевої соціальної політики є беззаперечним, і концепція досить сильно змінила критерії її формування. Так, фокус сприйняття та оцінки заходів соціальної політики змістився з результативності на ефективність. Результативність стала домінуючим критерієм. Це призвело, з одного боку, до елімінації інноваційних заходів, запровадження нових методів роботи в соціальному захисті, швидкого реагування на нові проблеми та явища тощо. - У таких випадках ефективність не тільки важко оцінити, але й вона є дуже хиткою, тому як запобіжний захід органи місцевого самоврядування відійшли від розширення соціальної політики, базуючи її на традиційних, перевірених видах діяльності. А з іншого боку, до явища, яке можна описати як диктат ціни. Інструменти та послуги соціальної політики почали розглядатися як будь-який інший товар, де найважливішим елементом стала фінансова вартість, ціна. Ефективність, що розуміється в змістовному плані як здатність приносити позитивні результати, вирішувати проблеми, здійснювати соціальні зміни, була відсунута на задній план. Диктатура ціни особливо яскраво проявляється у сфері надання послуг з догляду,

коли органи місцевого самоврядування замовляють такі послуги компаніям або комерційним структурам, не аналізуючи якість їхнього кадрового потенціалу, досвіду, компетенцій, а орієнтуючись лише на ціну. Як наслідок, ці послуги надаються на дуже низькому рівні, а їх ефективність є сумнівною.

Економізація послуг соціальної політики також призвела до того, що основна увага приділяється кількісним, статистичним показникам, які можна продемонструвати, зіставити. Такі питання, як, наприклад, щодо проблеми бездомності - скільки обідів було роздано бездомним, скільки місць у притулках - виявилися важливішими, ніж питання, скільки людей вийшли з бездомності, відновили свою незалежність. Таким чином, НПМ спровокував мислення з нульовою сумою. Негативні наслідки та низьку ефективність пріоритизації організаційно-інституційної сфери та маргіналізації аксіологічно-богословської сфери дуже добре продемонстрував аналіз Ізабелою Рибкою функціонування Програм місцевої активності. Авторка показала, що розрив між цими двома сферами призводить до провалу соціальних програм, в даному випадку пов'язаних з активізацією місцевої громади

Запровадження НПМ, яким би легітимним воно не було, мало досить негативні наслідки для місцевої соціальної політики. Він не надав їй крила, а навпаки, обмежив її діяльність. Виник досить класичний ефект зворотної дії (*effets pervers*), який нерідко спостерігається при впровадженні соціальних змін, тобто виникають явища, які не тільки не були передбачені, але в довгостроковій перспективі зводять нанівець припущення і цілі змін, призводять до появи негативних механізмів або процесів, які вимагають втручання.

Першість ідей, пов'язаних з НПМ, також пов'язана з дефіцитом механізмів соціалізації процесу прийняття публічних рішень. Неможливо однозначно визначити, чи спровокувало поширення НПМ дефіцит соціалізації, оскільки мені здається, що причини набагато глибші і простої кореляції не існує. Однак важко заперечувати, що дефіцит соціалізації, уникнення та обмеження партисипативних процесів є досить домінуючим явищем у соціальній реальності і становить дуже важливий контекст для місцевої соціальної політики, як для її

створення, так і для реалізації. Напевно, всі дослідження та соціальні діагнози чітко показують, що ідеї спочатку дорадчої демократії, потім врядування, що розуміється як управління суспільними справами шляхом визначення, переговорів між різними суб'єктами та акторами, а тепер громадської участі або громадянського діалогу не мають легкого шляху і не проникають у свідомість, особливо органів влади та політиків, і може скластися враження, що, перш за все, органів влади на рівні місцевого самоврядування. А якщо говорити про сферу політики, то цей дефіцит особливо відчутний у сфері соціальної політики. Ці ідеї чи концепції не розглядаються як корисні та такі, що покращують чи підвищують якість публічних рішень - адже тоді вони відповідають реальним потребам мешканців, враховуються різноманітні потреби та інтереси, підвищується рівень соціальної задоволеності та задоволеності, а отже, уникаються конфлікти в громаді (оскільки враховуються інтереси всіх), підвищується рівень інтеграції та соціальної довіри. Їхні переваги залишаються поза увагою, а слабкі сторони висвітлюються.

Уникаючи соціалізації питань місцевої соціальної політики, місцеві органи влади передають соціальну політику та її рішення до сфери виключної відповідальності професійних інституцій та акторів. Таким чином, вони надають право голосу мешканцям громади, але насамперед тим, хто безпосередньо користується соціальним захистом і зацікавлений у його розробці та впровадженні. Таким чином, вони ставлять себе в позицію гегемона, який приймає рішення щодо форми та обсягу пропонованої підтримки. Тому вони не мають підстав розширювати, диференціювати чи індивідуалізувати цю підтримку, вони звужують її обсяг.

Водночас, не визнаючи механізм соціалізації та не впроваджуючи його в рішеннях щодо соціальної політики та державної політики, місцеві керівники створюють уявлення, що соціальна політика не є спільною справою і належить до якоїсь виключеної сфери. Це призводить, перш за все, до стигматизації тих, хто є бенефіціарами місцевої соціальної політики (переважно клієнтів системи соціального захисту), і до сприйняття її як сфери діяльності, що обслуговує

неповноцінну, небажану частину суспільства. Крім того, як зазначає Єжи Кшишковський, відсутність соціалізації рішень у соціальній політиці «загрожує постійним поділом, поляризацією місцевих громад, що є джерелом подальших проблем».

Небажання соціалізувати питання та рішення у сфері соціальної політики також пов'язане з досить слабкою співпрацею з неурядовими організаціями, які, відповідно до Закону « Про суспільно корисну діяльність та волонтерство », є найважливішим партнером органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем, що виникають на їхній території. Закон певним чином зобов'язує органи місцевого самоврядування співпрацювати з НУО (зобов'язання ухвалювати щорічні програми співпраці) і дуже широко визначає рамки цієї співпраці, вказуючи на фінансові та нефінансові форми. Так, до першої групи можна віднести замовлення або доручення неурядовим організаціям виконання публічних завдань, до другої - інформування, консультування, створення спільних груп дорадчого характеру, укладення договорів про реалізацію місцевої ініціативи або угод про партнерство.

Роль або функції, які виконують неурядові організації, в тому числі в місцевій громаді, дуже широкі і їх досить важко переоцінити - вони представляють інтереси і потреби конкретних груп, сигналізують про виникнення соціальних проблем, надають безпосередню допомогу і пропонують підтримку (часто альтернативну підтримці державних інституцій), інтегрують місцеві громади, здійснюють діяльність у сферах, де інтерес державних служб є низьким, є джерелом нових ідей і рішень, ініціюють соціальні зміни. Тому дивно, чому органи місцевого самоврядування не сприймають серйозно співпрацю з НУО як таку, що сприяє кращому вирішенню соціальних проблем, які перебувають у полі впливу соціальної політики.

Прийнято вважати, що слабкість місцевої політики, в тому числі і соціальної, полягає саме у відсутності реального і повноцінного партнерства у плануванні та реалізації суспільних завдань. Це проявляється насамперед у применшенні та маргіналізації нефінансової співпраці, а отже, у нехтуванні

неурядовими організаціями та несприйнятті їх як ґрунтовно підготовленого і компетентного партнера у формуванні місцевої соціальної політики. Відсутність співпраці на цьому рівні сприяє звуженню форми соціальної політики та масштабу її впливу з боку місцевих органів влади. Натомість співпраця зводиться до замовлення НУО на виконання публічних завдань, але також з певним застереженням. А саме, замовлення відбувається з частковим фінансуванням, але місцева влада зазвичай очікує, що завдання буде виконано в повному обсязі. Особливо гостро це відчувається, коли органи місцевого самоврядування передають неурядовим організаціям найскладніші завдання, з якими вони не можуть впоратися самотужки, наприклад, щодо проблеми бездомності. Марек Римша назвав явище доручення/передоручення виконання завдання в повному обсязі з частковим фінансуванням з боку місцевої влади «зворотною субсидіарністю», від якої виграє лише місцева влада, заощаджуючи власні ресурси (ефект НППМ) і зберігаючи контроль над виконанням завдання, в той час як відповідальність за реалізацію результатів лягає на організацію (Rymsza, Hryniewicka, Derwich 2004). Як наслідок, ми маємо справу з субсидіарністю до держави, а не з субсидіарністю від держави, і НУО не розглядаються як серйозний і життєздатний партнер у створенні та реалізації соціальної політики -

та реалізації соціальної політики. Однак, з точки зору якості виконання завдань і надання послуг у сфері соціального захисту, наслідки очевидні: ефективність не буде особливо високою.

Подібно до того, як співпраця між місцевими органами влади та НУО є кволою і недосконалою, так само і з іншими партнерами вона не працює належним чином, і я маю на увазі насамперед публічні установи, розташовані або на тому ж рівні, тобто муніципалітети, або на інших рівнях влади. Логіка дій для вирішення соціальних проблем передбачає налагодження та підтримку співпраці між інституціями, які мають спільні цілі та діють у певній сфері. Однак практика показує інше спрямування цих процесів. Замість співпраці все частіше спостерігається замикання державних інституцій у рамках власних завдань та

обов'язків. Іноді замість партнерства ми маємо справу навіть із суперництвом політичного характеру (коли установи підпорядковуються окремим незалежним органам влади, наприклад, на рівні громади чи району) або ж компетенційного (коли установи працюють з одним і тим же клієнтом і, так би мовити, борються за нього, наприклад, центри соціальної допомоги та центри зайнятості дуже часто мають справу з одними і тими ж людьми і намагаються залучити їх до своїх програм та проектів).

Діяльність різних інституцій, що працюють в рамках дуже широко зрозумілої соціальної політики, ніяк не координується між собою ні по вертикалі, ні по горизонталі. Вони не утворюють системи, заснованої на взаємозалежності та міцній, реальній співпраці. Їхні компетенції є фрагментарними, і вони не знаходять суттєвих підстав для встановлення контактів і партнерств, крім того, чинне законодавство також не підтримує і не заохочує такі кроки. Таким чином, у Україні можна спостерігати типову «бункерну» модель, де домінує відомче або вертикальне («ярусне») мислення, що позначається як на якості або рівні вирішуваних проблем, так і на формі місцевої соціальної політики, яка, таким чином, звужується і зосереджується переважно на процедурах та виконанні статутних завдань.

Насамкінець, хотілося б згадати ще один контекст, що обумовлює форму місцевої соціальної політики, повертаючись нібито до першого контексту, який говорив, серед іншого, про досить низьке позиціонування важливості соціальної політики і несприйняття її як важливої та актуальної в ієрархії публічних політик. А саме, органи державної влади зосереджують увагу насамперед на політиці на ринку праці, і їй приписується домінуюча роль у загальній соціальній політиці. Однак це не є типово українським підходом або моделлю, оскільки гегемонічне і привілейоване становище питань зайнятості є типовим для політики ЄС та його окремих країн, що відображено в його документах, насамперед у Лісабонській стратегії, а тепер і в Стратегії «Європа 2020», хоча у випадку останньої однією з останніх цілей є також зменшення соціальної ізоляції. Як наслідок, соціальна діяльність підпорядкована ринку праці, тобто

вона повинна вести до професійної активізації. Це призводить до упущення цілої низки проблем, аспектів і пов'язаних з ними заходів, якими повинна займатися соціальна політика на місцевому рівні. Таким чином, органи місцевого самоврядування не знаходять ні обґрунтування (політикою ринку праці займаються переважно райони), ні мотивації розвивати соціальну політику на місцевому рівні повноцінно, комплексно і диференційовано.

Вище окреслені найбільш значущі детермінанти та контексти, що впливають на досить чітку тенденцію, яка спостерігається серед органів місцевого самоврядування у сфері соціальної політики. Зіткнувшись з вибором між розширенням сфери своїх завдань, діяльності або інструментів та їх звуженням, вони схиляються до останнього варіанту. Таким чином, вони перебирають на себе роль пасивного виконавця державних завдань, а не активного творця, зацікавленого передусім в ефективності та вбачаючи вигоду в розвитку соціальної політики. Такий підхід призводить до досить серйозних наслідків. З одного боку, це пониження статусу і скорочення завдань або зниження якості послуг, що надаються, але з іншого боку, є набагато серйозніший результат, оскільки його дуже важко повернути назад. Це пов'язано з тим, що в довгостроковій перспективі ставиться під сумнів досить ключова цінність, а саме соціальна солідарність, яка є будівельним матеріалом добре функціонуючих місцевих громад. Їхні керівники, обираючи модель обмежувальної соціальної політики, виявляють досить мало турботи про громаду та всіх її членів. Замість того, щоб створювати інклюзивні громади, як постулював Єжи Кшишковський (2014), вони будують громади, засновані на системі виключень, поділів і поляризації, без рівності, оскільки інтереси тих, хто найбільше зацікавлений у соціальній політиці, витісняються на маргінес.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ ОСТРОЗЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ РІВНЕНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

2.1. Оцінка фінансово – економічних та соціально комунікаційних механізмів функціонування системи органу місцевого самоврядування Острозької міської територіальної громади

Спостереження обґрунтовує питання про існування в інституті місцевого самоврядування фіксованих і постійних елементів, які не піддаються змінам в економічному, технологічному чи культурному середовищі. З формально-нормативної точки зору, про яку йшлося вище, можна вказати, наприклад, на положення і норми, що впливають з них, які залишаються чинними в незмінному формулюванні і змісті з дня набрання ними чинності і до сьогодні. Однак набагато більш значущими видаються елементи, що становлять сутність місцевого самоврядування, такі як його правова природа з точки зору публічного та приватного права, загальні цілі, що виправдовують його існування, шляхи та методи їх досягнення, або відносини, що виникають з іншими суб'єктами правової системи, що становлять у широкому розумінні апарат публічної влади. В юридичній літературі основні ознаки місцевого самоврядування, або ширше - місцевої влади, прийнято вважати фіксованими або відносно фіксованими. Розглядаючи утилітарно-праксеологічний контекст існування місцевого самоврядування, а отже, і його правові та організаційні аспекти, варто звернути увагу насамперед на ті з постійних елементів, які зумовлюють дієздатність муніципалітету, що відповідає поставленим завданням. Це, зокрема, колективні потреби громади, співпраця та ресурси, необхідні для виконання завдань, покладених на муніципалітет. Усвідомлюючи той факт, що наведений перелік не відображає повного переліку детермінант ефективності інститутів місцевого

самоврядування, і водночас враховуючи редакційні рамки та характер даного дослідження, керуючись паремією *omne trinumperfectum*, видається доцільним навести кілька зауважень і спостережень щодо зазначених елементів, які також можуть розглядатися як основа для перевірки правильності зробленого вибору.

Вираз, що містить поняття з юридичним та соціологічним змістом, тобто «громада», використовується для загального визначення власних завдань муніципалітету, які є ядром його діяльності. Слід зазначити, що незважаючи на прийнятий у нормативних актах поділ завдань громади на власні та доручені, у правовій доктрині, яка впливає з тези про недоцільність протиставлення місцевого самоврядування державі, переважає думка, що як завдання громади, так і завдання інших публічно-правових утворень, у тому числі держави, мають однакову природу, оскільки всі вони є публічними/державними завданнями. Отже, які саме публічні завдання стають власними завданнями муніципалітету, з формально-юридичної точки зору, залежить від рішень законодавця. Вони, у свою чергу, з часом (з різних причин) можуть зазнавати змін, що, у свою чергу, стає очевидним при спостереженні за еволюцією номінації публічних завдань як власних завдань громади, здійсненої у положеннях окремих актів. Тут варто зазначити, що явище «дооснащення» муніципалітетів все новими і новими власними та дорученими завданнями, яке спостерігається в західних країнах, на відміну від України, сьогодні зустрічає опір з боку органів місцевого самоврядування, які вже давно досягли т.зв. *task-competence capacity*.

Надання законодавцем публічного завдання як власного завдання муніципалітету жодним чином не означає свободи в цьому відношенні. Той факт, що власними завданнями муніципалітету повинні бути завдання, виконання яких слугує задоволенню потреб громади, не тільки міститься в законодавчій нормі, але й безпосередньо впливає з Конституції України. У зв'язку з цим дуже важливо правильно визначити конституційне поняття «потреби громади», яке в законодавчій версії збагатилося терміном «колективні». На думку Пьотра Добоша, під поняттям суспільних потреб підпадають універсальні або домінуючі потреби, що дає підстави розглядати їх як потреби публічного характеру. На

думку Антоні Агопшовича, задоволення колективних потреб громади не обов'язково вказує на публічний характер власного завдання муніципалітету. Агопшович вважає, що «поділ (...) на публічні та інші завдання призводить до того, що в рамках перших повинні задовольнятися не тільки колективні, але й індивідуальні потреби мешканців». Томаш Молль, у свою чергу вказує на різницю у розумінні власних завдань згідно з наведеним положенням та ст. 166.1 Конституції України (де йдеться про задоволення потреб громади, не обмежуючись колективними потребами). Зіставлення цих двох норм дозволяє автору зробити висновок, що вищезгадане положення Конституції України допускає в рамках власних завдань «можливість задоволення індивідуальних потреб члена самоврядної громади», причому ці індивідуальні потреби повинні мати публічний характер.

Зазначені відмінності у конституційному та статутному підходах до визначення власних завдань, які визначаються їх спрямованістю на задоволення потреб громади/колективних потреб громади та їх публічним характером, є, по суті, позірними відмінностями. В обох випадках ці потреби є потребами (самоврядної/муніципальної) громади, тобто певного колективу (з точки зору положень Закону «Про місцеве самоврядування» - мешканців муніципалітету; з точки зору Конституції України - також інших одиниць місцевого самоврядування). Це, в свою чергу, дає підстави для визнання завдань, що слугують задоволенню потреб колективу, публічними завданнями. З іншого боку, специфікацію потреб громади як «колективних» слід розглядати як своєрідну надмірність. Як впливає з формулювання, слово «колектив» стосується громади, тобто колективу (що становить певне ціле), а не його окремих членів.

Набагато важливішим питанням є спроба вказати критерій чи критерії, якими має керуватися законодавець, оцінюючи, які потреби є (колективними) потребами територіальної громади, і з огляду на це давати їм назву власних завдань, у тому числі завдань, що ведуть до задоволення таких потреб. Видається, що такий критерій слід шукати в директивах, що впливають з

принципу субсидіарності, які, з огляду на їх конституційне закріплення, слід розглядати як основні орієнтири для законодавчого розподілу публічних завдань між адміністративними одиницями на різних рівнях системи публічного управління. Важливою в цьому відношенні (з точки зору принципу субсидіарності в обох його аспектах) є «потрійна» роль муніципалітету, а саме: як суб'єкта, що надає підтримку (фізичним особам - мешканцям муніципалітету), а також підтримується надмуніципальними структурами (позитивний аспект субсидіарності), і як суб'єкта, зобов'язаного утримуватися від дій по відношенню до фізичних осіб (позитивний аспект субсидіарності), (позитивний аспект субсидіарності) і як суб'єкта, зобов'язаного утримуватися від дій по відношенню до приватних осіб, якщо вони здатні самотійно задовольнити певну категорію потреб, а також як суб'єкта, який має «претензію» на утримання від втручання у сферу його діяльності, обмежену його потенціалом для виконання завдань на користь муніципальної громади (негативний аспект субсидіарності).

На цьому тлі колективний характер задоволення потреб громади набуває, як це не парадоксально, також індивідуального (особистого) виміру. Це можна проілюструвати на прикладі муніципальних завдань соціального забезпечення. Відповідно до статті 2(1) Закону від 12 березня 2004 року «Про соціальну допомогу»^[15]: «Соціальна допомога - це інститут соціальної політики держави, спрямований на підтримку осіб і сімей у подоланні складних життєвих ситуацій, які вони не можуть подолати за допомогою власних прав, ресурсів і можливостей». З цього положення слід зробити висновок, що соціальна допомога в такому розумінні надається в ситуаціях, коли особи та їхні сім'ї не в змозі самотійно подолати складні життєві обставини. У таких випадках, як зазначено у статті 3(1) А.п.с.: «Соціальна допомога підтримує осіб і сім'ї в їхніх зусиллях задовольнити свої основні потреби і дає їм можливість жити в умовах, що відповідають людській гідності». У чинному правовому порядку соціальна допомога виражається у підтримці нужденних у формах, визначених у ст. 15 у.п.с., зокрема муніципалітетом, в рамках власних завдань (ст. 17 у.п.с.) та доручених завдань (ст. 18 у.п.с.). Формула, прийнята в положеннях Закону про

соціальне забезпечення, відображає суть директив, що впливають з принципу субсидіарності, і, крім того, показує, що де-факто індивідуальна потреба є водночас колективною потребою. Подолання складних життєвих ситуацій - це насамперед відповідальність самої людини. Якщо її власних прав, ресурсів і можливостей недостатньо, то обов'язок підтримки актуалізується по відношенню до сім'ї та родичів. Якщо ж повноважень, ресурсів і можливостей сім'ї також недостатньо в даній ситуації, або якщо сім'я сама перебуває у складній життєвій ситуації, то обов'язок вжити відповідних заходів переходить до органу місцевого самоврядування, яким є муніципалітет, який в межах своїх повноважень, ресурсів і можливостей надає допомогу тим, хто її потребує, і для якого такі дії є сенсом існування, а отже, колективною потребою. Таким чином, у цьому, зокрема, випадку допомога окремій особі призводить одночасно до задоволення колективної потреби громади.

Наведену вище аргументацію можна підтримати перефразуванням слів Славомира Фундовича про те, що певною константою публічного управління є людина. У перспективі муніципального самоврядування цією константою є люди, які складають територіальну громаду, що бере на себе відповідальність за себе і для себе щодо «публічних справ місцевого значення», тобто тих справ, які складають її власні завдання, реалізація яких, у свою чергу, спрямована на задоволення потреб цієї громади.

Місце муніципалітету в системній структурі держави означає, що він вступає в різноманітні відносини з іншими елементами цієї структури, а також з суб'єктами, що оточують систему державної влади. У внутрішньосистемній сфері особливо помітними відносинами, що пов'язують муніципалітет з іншими суб'єктами, є відносини контролю та нагляду. Також можна вказати на випадки, коли муніципалітет перебуває у відносинах, що впливають з координації, а у виняткових ситуаціях (надзвичайний стан) - з управління. Найчастіше, треба думати, відносини муніципалітету з третіми особами проявляються в різних формах співпраці. У багатьох випадках муніципальні органи, які застосовують і приймають закон, зобов'язані матеріальним правом звертатися до зазначених у

законі суб'єктів (інших органів публічної адміністрації, а також різних установ і організацій) з проханням висловити свою позицію з того чи іншого питання (дати висновок щодо запропонованого акта, дати згоду, прийняти рішення за погодженням тощо). Самі ці органи також беруть участь у численних провадженнях як суб'єкти, що надають висновки або погоджують проекти рішень інших органів.

Не менш важливий рівень співпраці між муніципалітетами, що створює умови для підвищення ступеня ефективності виконання покладених на них завдань, виявляється у сфері, що залишається поза системою публічної влади, тобто в її оточенні. Не випадково період реконструкції місцевого самоврядування збігся з часом запровадження правових рішень, які уможливили запуск і розвиток механізмів так званої приватизації публічних завдань, що набувала різних форм і охоплювала різні сфери діяльності, «зарезервовані» до кінця 1980-х років майже виключно за державним сектором, або ширше - використовуючи тогочасну термінологію - «соціалізованим» сектором. Обидва ці явища були видимими ознаками прогресуючої демократизації суспільного життя. Сьогодні співпраця муніципалітету (як і інших публічно-правових об'єднань) з підприємцями, фондами, церквами та іншими релігійними об'єднаннями і товариствами видається природною. Нормативну основу для співпраці муніципалітету з вищезазначеними суб'єктами закладено як у конституційних положеннях, так і в підзаконних нормативно-правових актах. З часом у правовий обіг були введені закони, які комплексно регулюють принципи та умови співпраці між державним і приватним секторами, а отже, застосовуються і при виконанні муніципальних завдань.

Співпраця муніципалітету з суб'єктами, що не належать до системи публічної влади, також стосується участі таких суб'єктів у процесах прийняття рішень його органами. Чинні положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є основою для створення та формалізації постійно діючих органів консультативно-дорадчого характеру, що представляють інтереси молоді та осіб старшого віку. Йдеться, відповідно, про муніципальні молодіжні ради (ст. 5а) та

муніципальні ради людей похилого віку (ст. 56). Особливою формою громадських консультацій є громадський бюджет, в рамках якого мешканці щорічно шляхом прямого голосування приймають рішення про частину видатків муніципального бюджету.

Визнання впливу співпраці муніципалітету з іншими суб'єктами на ступінь ефективності виконуваних ним публічних завдань підтверджується у сфері співробітництва як всередині, так і поза межами системи публічної влади. У першому випадку це пов'язано з тим, що муніципальні завдання локального характеру майже завжди (хоча і не завжди) в однаковій мірі є одночасно фрагментом реалізації проекту, який виходить за межі муніципальної перспективи. Це пов'язано з тим, що місцеві плани просторового розвитку інтегровані в регіональне та національне планування; муніципальні дороги є частиною мережі доріг загального користування, утвореної іншими муніципальними дорогами, а також дорогами району, області та країни; початкова шкільна освіта є першим етапом інтегрованої системи освіти, яка потім продовжується на регіональному рівнях. Так само слід розглядати власні завдання муніципалітету у сфері телекомунікацій, охорони навколишнього середовища або місцевого громадського транспорту. Реальна співпраця громади з іншими суб'єктами, що входять до системи органів публічної влади, повинна приносити і приносить бажані результати, які вимірюються ступенем ефективності виконуваних публічних завдань як комунального, так і надкомунального характеру.

Матеріальним джерелом співпраці муніципалітету з суб'єктами, що належать до системи публічної влади, є природа муніципальних завдань, які, незважаючи на їх локальний вимір, все ж таки є публічними завданнями, і їх належне, а отже, і ефективне виконання вимагає комплексного підходу. Це, в свою чергу, як підкреслюється в літературі, зумовлює необхідність розглядати місцеве самоврядування, а отже, і муніципалітет, як частину «комплексного державно-муніципального об'єднання управління, планування та фінансів».

З іншого боку, співпраця муніципалітету з суб'єктами, що не входять до системи публічної влади, є особливо корисною у вирішенні власних завдань, реалізація яких спрямована на задоволення потреб громади. Участь членів цієї громади або їхніх представників у виконанні цих завдань дає додаткову можливість краще діагностувати та конкретизувати дані, що визначають потреби, які громада очікує задовольнити. З іншого боку, співпраця з третім сектором, завдяки тому, що він має в своєму розпорядженні відповідні ресурси і зосереджений на предметі діяльності, що впливає з обсягу послуг, що надаються, може, і в багатьох випадках робить можливим більш ефективно і результативно виконання завдань, покладених на муніципалітет, неурядовими організаціями або підприємцями, або спільно з муніципальною владою чи організаційними підрозділами.

Теза про те, що передумовою належного виконання будь-яких завдань є володіння адекватними для цього засобами, не потребує детального обґрунтування. Це твердження, яке межує з трюїзмом, стосується і завдань, покладених на муніципалітети для виконання, як власних, так і доручених, на підставі закону чи договору. Проблема достатності ресурсів, наявних у розпорядженні муніципалітету для виконання покладених на нього завдань, слід трактувати широко і відносити як до кадрових (людських), так і до матеріально-фінансових ресурсів.

З точки зору фінансування муніципальних завдань, функціонування місцевого самоврядування на базовому рівні можна розглядати як послідовність законодавчих пошуків і рішень, які широко коментувалися і водночас критично оцінювалися доктриною і практикою. Відсутність достатнього потоку фінансування, безумовно, перешкоджає виконанню муніципальних завдань. Це, однак, не означає, що постульовані обсяги доходів, розраховані належним чином, є гарантією високої ефективності. Досвід трьох десятиліть показує, що на ступінь ефективності виконання муніципальних завдань насамперед впливає вміння оптимально розпоряджатися наявними в розпорядженні ресурсами, до яких належать не лише матеріальні та фінансові ресурси, а й використання

потенціалу, що впливає із соціальних, економічних та географічних умов, а також виваженість у прийнятті рішень щодо того, чи брати на себе все більше і більше доручених завдань (що в літературі описується як «жадібність» до публічно-правових повноважень), чи реалізовувати завдання, які не мають обов'язкового характеру і не є першочерговими з точки зору колективних потреб громади.

Колективні потреби громади, співпраця та ресурси, необхідні для реалізації завдань, покладених на муніципалітет, є елементами, що характеризують сутність муніципального самоврядування, відповідне профілювання яких впливає на його компетентнісну ефективність. Хоча вони є одними з постійних складових, що визначають ефективність діяльності муніципалітету, вони самі потребують оновлення, а в деяких випадках і переосмислення.

За останні 30 років каталог потреб муніципальної громади еволюціонував разом із політичними, соціальними, економічними, екологічними чи технологічними трансформаціями. Слід зазначити, що ці трансформації мали різноманітні та далекосяжні наслідки. Зокрема, вони сприяли соціальній мобільності, безпрецедентній з часів післявоєнної індустріалізації. Це явище вплинуло на фактичний склад громади, і йдеться не лише про значні міграції з менших центрів до великих (у національному масштабі) міських агломерацій, хоча вони також вплинули на модифікацію ієрархії в каталозі колективних потреб громади, які задовольняються муніципалітетом через реалізацію його власних завдань. Однак більш важливим у цьому контексті видається необхідність переосмислення самого поняття мешканця - члена муніципальної громади, в інтересах якого виконуються ці завдання. Сучасні економічні, комунікаційні та урбаністично-просторові умови означають, що ідентифікація з громадою громади через участь у розподілі послуг громади для цієї громади не обов'язково має впливати з факту проживання в громаді «за адресою» та зосередження там основної життєдіяльності. Така ідентифікація може бути наслідком того, що особа пов'язує своє професійне життя з муніципалітетом,

розташованим «за межами своєї адреси», веде там бізнес, здобуває освіту, проводить там більшу частину свого дозвілля.

Звідси виникає питання, чи не було б доцільним, з огляду на зазначені вище обставини, внести нормативні зміни до передумов набуття статусу жителя - члена муніципальної громади, що, в свою чергу, стало б підставою для актуалізації публічно-правових прав та обов'язків.

Явище одночасного зв'язку життєдіяльності з більш ніж однією громадою громади також впливатиме на вибір і застосування принаймні деяких з вищезгаданих заходів для реалізації завдань громади. Це стосується, зокрема, завдань інфраструктурного характеру та джерел і способів їх фінансування.

2.2. Механізми взаємодії представницького та виконавчих органів Острозької міської ради Рівненської області як адміністративно-організаційні механізми діяльності органів місцевого самоврядування

Удосконалення державних інститутів та раціоналізація державних фінансів залишаються актуальним завданням теорії та практики. В умовах великих, постійно зростаючих суспільних потреб відбувається пошук як оптимального розподілу доходів і видатків, тобто оптимального ступеня децентралізації держави, так і методів та інструментів, що забезпечують ефективність використання коштів платників податків на всіх рівнях публічної влади. Ефективність системи фінансів - це така організація державних видатків, за якої на заданому рівні досягається максимальна суспільна корисність. Метою цієї статті є представлення основних припущень двох давно відомих теоретичних конструкцій: теорії Ч. Тібута та теорії К. Вікселла, а також теорії К. Вікселла. Вікселя, а також можливості використання їхніх висновків і підходів до проблем ефективності. Вони можуть бути дискусійним внеском у пошук рішень та інструментів підвищення ефективності фінансів місцевого самоврядування. Теорія Ч. Тібута була розроблена на основі досвіду США, одним з основних заперечень проти неї є припущення про високу мобільність суспільства, що не

відповідає умовам європейських країн. З іншого боку, залежність К. Вікселя підриває загальноприйнятий принцип нееквівалентності (безоплатності) в податковій теорії. Однак знання вищезгаданих теорій є важливим, особливо в Україні, де в процесі реформування державних фінансів і раціоналізації видатків спроби використання рішень ліберального характеру ставляться під сумнів.

Масштаби сектору державних фінансів і спосіб управління фінансовими ресурсами не є байдужими як з точки зору економіки в цілому, так і з точки зору задоволення суспільних потреб. Державні фінанси є засобом реалізації державної політики, причому розподільчу та перерозподільчу функцію все більшою мірою виконують фінанси органів місцевого самоврядування. Доктрина повної нейтральності державних фінансів еволюціонувала спочатку в бік економічного лібералізму, а потім до визнання певного ступеня економічного інтервенціонізму та специфічних фінансових стратегій органів державної влади.

Водночас феномен постійного зростання державних видатків, у тому числі на рівні місцевого самоврядування, зумовив інтерес до причин цього зростання та пошук шляхів підвищення ефективності публічних фінансів. Політика різкого скорочення державних видатків та приватизації муніципальних послуг мала місце, наприклад, у 1980-х роках у Великій Британії, після приходу до влади Консервативної партії. Це призвело до безпрецедентної централізації системи державних фінансів, зменшення фінансової автономії муніципалітетів, запровадження ринкових рішень в організації та доступі до державних послуг. Це, як наслідок, мало дуже негативний вплив на ефективне управління фінансами органів місцевого самоврядування, зокрема, через пряме адміністративне втручання з боку центрального уряду.

Щодо поняття ефективності фінансів органів місцевого самоврядування

Ефективність - це результат вжитих заходів, який характеризується відношенням отриманого ефекту до понесених витрат. У широкому розумінні поняття ефективності означає найкращі результати діяльності та її результативність у світлі досягнення поставлених цілей. Вимірювання та вивчення ефективності знаходиться в центрі уваги економічного обліку. У

секторі державних фінансів такий облік складно здійснювати через невимірність ефектів від діяльності в цій сфері. Кількісна оцінка ефектів є основною проблемою аналізу «витрати-випуск» у виробництві суспільних благ. Сфери, на які здійснюються державні видатки, як правило, не дуже добре піддаються використанню точних інструментів для вимірювання ефектів видатків, а в деяких випадках взагалі неможливо визначити ефективність видатків. Це не змінює того факту, що економісти безпосередньо зацікавлені в проблемі ефективності державних фінансів та раціоналізації витрат на виконання суспільних завдань. Відсутність у бюджетних процедурах механізмів, які б пов'язували державні видатки з їхніми наслідками, часто є однією з головних слабкостей системи державних фінансів. Тому заслуговують на увагу зусилля, спрямовані на вимірювання наслідків виконання державних завдань та побудову їхніх критеріїв.

У літературі наголошується на необхідності формування державних видатків таким чином, щоб отримати найвищу суспільну корисність витрачених державних коштів. Теорія і практика управління державними фінансами свідчать, що децентралізація є важливим чинником підвищення ефективності управління державними коштами. Це питання набуває все більшого значення, оскільки є однією з головних передумов реформування системи державних фінансів - і є дуже складним для реалізації на практиці.

Водночас обсяг публічних коштів, що витрачаються на рівні місцевого самоврядування, систематично зростає, а отже, все більше уваги приділяється децентралізованим фінансам. З точки зору практичного вивчення їх ефективності, в літературі наразі можна виокремити наступні напрямки, що становлять інтерес:

- джерела фінансування органів місцевого самоврядування в контексті ефективності функціонування та виконання покладених на них завдань;
- управління муніципальними послугами та місцевим господарством;
- детермінанти децентралізації публічних фінансів та проблеми фінансової незалежності органів місцевого самоврядування;

- пошук додаткових доходів (державно-приватне партнерство, фонди Європейського Союзу);
- нові методи бюджетного планування та бюджети ефективності;
- використання заходів публічних завдань та специфічних методів та інструментів у процесі управління фінансами органів місцевого самоврядування.

У літературі не визначено *expresis verbis* поняття ефективності фінансів місцевого самоврядування. Враховуючи зазначені напрями дослідження, можна припустити, що розгляд ефективності фінансів місцевого самоврядування має враховувати 3 елементи:

- найоптимальніший ступінь децентралізації публічних фінансів за конкретних умов, включаючи розподіл доходів і завдань між окремими рівнями влади
- система джерел фінансування, що забезпечує реалізацію принципу адекватності доходів завданням та принципу субсидіарності,
- задоволення суспільних потреб конкретної територіальної громади з урахуванням її уподобань як щодо обсягу публічних послуг, так і щодо способу їх фінансування.

З наукової точки зору важко вирішити дилему, що є важливішим - економічна ефективність чи соціальна справедливість. Це залежить від соціально-економічної доктрини, прийнятої і втіленої на практиці, а остаточні рішення визначаються політичним вибором. На практиці йдеться про побудову більш-менш перерозподільчої або більш-менш ліберальної моделі соціальної політики в ринковій економіці.

Можна також зустріти погляди, що економічна та соціальна ефективність є нероздільними. У контексті цих міркувань важливим є те, що, з одного боку, соціальні послуги дедалі більше фінансуються на рівні місцевого самоврядування, а з іншого - існує потреба у скороченні державних видатків, щоб відповідати викликам глобалізації та зростаючої конкуренції. Наслідком цього є пошук методів підвищення ефективності державних фінансів на всіх рівнях. Практичним аспектам ефективності можна протиставити теоретичні

моделі, що базуються на двох основних елементах: конкуренції та оплаті за державні послуги.

Ставлення до органів місцевого самоврядування як до конкуруючих суб'єктів бере свій початок у відомій статті Чарльза Тібута з Вашингтонського університету. У ній він стверджував, що конкуренція між місцевими громадами у наданні місцевих суспільних благ може призвести до ефективних результатів з точки зору як кількості, так і структури вироблених благ. Механізм, який використовується в цій моделі, подібний до механізму конкуренції між фірмами у виробництві приватних благ.

Ч. Тібу був прихильником податкової конкуренції, яку, на його думку, можна порівняти з досконалою конкуренцією між фірмами в ринковому секторі. Результатом податкової конкуренції є формування податків на суспільно ефективному рівні, а рушійною силою - міграція платників податків у пошуках оптимального співвідношення суспільних благ і сплачуваних податків.

Ч. Тібу стверджував, що подібно до того, як конкуренція між приватними суб'єктами призводить до більш ефективного виробництва приватних благ, так і конкуренція між територіальними одиницями призводить до ефективного виробництва місцевих суспільних благ. Це твердження отримало назву «гіпотеза Тібута» і породило величезну дискусію серед економістів, головним чином, критику припущень моделі. Ч. Тібоут спочатку проаналізував проблему розкриття переваг. Що стосується приватних благ, доступних на ринку, то споживач виявляє свої уподобання, купуючи їх. У зв'язку з цим постає питання про те, як можна виявити переваги у випадку суспільних благ. Участь у виборах не є прямим вираженням уподобань щодо конкретних витрат на конкретні суспільні блага. Тому Ч. Тібу стверджував, що виборці можуть «голосувати ногами», тобто обирати місце проживання і таким чином виявляти переваги щодо місцевих суспільних благ, які фінансуються місцевою владою. Водночас мешканці територіальних одиниць, які краще задовольняють їхні потреби, готові платити вищі податки та збори за муніципальні послуги. Важливим елементом цієї моделі було припущення, що громадяни є високомобільними і не мають

витрат, пов'язаних з такою мобільністю (тобто переїздом). Ця умова, очевидно, більше виконувалася в Сполучених Штатах, де була розроблена теорія, ніж, наприклад, в Європі. Також багато сумнівів викликало питання оцінки того, чи є резидент мобільним, чи ні. Розгляд та аналіз моделі підняв питання про ступінь мобільності та її вимірювання, так, наприклад, інвестування капіталу або володіння нерухомістю може бути фактом, який упереджує іммобільність її власника. Незважаючи на критику припущень моделі, гіпотеза Тібута була проаналізована в різних напрямках як в теоретичних міркуваннях, так і в емпіричних економетричних моделях. Досліджувалися як проблеми податкової конкуренції в контексті різних уподобань та рівнів доходу, так і можливості переїзду як у федеративних, так і в унітарних державах.

Основні заперечення та обмеження гіпотези, що розглядається, стосуються двох основних питань: неспроможності ринку та питань перерозподілу. Проблеми, що виникають через неспроможність ринку, пов'язані з наявністю зовнішніх ефектів, недосконалої конкуренції та феномену податкової конкуренції. Ці елементи пов'язані з дискусійним питанням передачі податкових повноважень місцевим органам влади. Відмінності в податковій базі між адміністративно-територіальними одиницями призводять до горизонтальних фіскальних дисбалансів, з якими пов'язані явища податкового експорту та податкової конкуренції. З точки зору економічної ефективності ці явища мають як переваги, так і недоліки.

На відміну від цього, занепокоєння щодо перерозподілу пов'язані з нерівністю між місцевими громадами та окремими мешканцями. Нерівність між громадами та рішення про їх перерозподіл викликає багато запитань. Наприклад, виникає питання, чому нерівність у доступі до суспільних благ на місцевому рівні є більш важливою, ніж нерівність загалом. Якщо ми хочемо збільшити обсяг перерозподілу, можна запровадити більш прогресивний прибутковий податок. Дилема полягає в тому, чи дозволити громадянам більшою мірою вирішувати, як витратити свої гроші, чи держава повинна використовувати конкретні інструменти соціальної політики, щоб зменшити нерівність у доступі

до певних видів благ. Дж. Стігліц зазначає, що у зв'язку з цим виникла концепція спрямованого егалітаризму, згідно з якою споживання певних благ не повинно залежати від рівня доходу або багатства індивіда. Однак це дуже дискусійне питання. Серед багатьох аргументів проти запровадження програм, спрямованих на зменшення нерівності в доступі до місцевих суспільних послуг, в літературі виділяють три основні: суверенітет споживача, цільовий перерозподіл та локальна неефективність.

Одне з найважливіших заперечень проти теоретичних міркувань і припущень Ч. Тібута полягало в тому, що в реальності не існує такої кількості одиниць місцевого самоврядування, щоб вони могли вільно конкурувати між собою. Також в аналізі, посилаючись на залежність К. Вікселя, він підкреслював важливість того, щоб місцеві органи влади могли вільно конкурувати між собою. Вікселл підкреслював важливість конкуренції. Визнаючи практичну обмеженість конкуренції між місцевими одиницями, слід зазначити, що в обох випадках лінія мислення ґрунтувалася на значній децентралізації системи державних фінансів. Такий висновок має фундаментальне значення при розгляді ефективності фінансів органів місцевого самоврядування.

На тлі наведених вище теоретичних конструкцій можна представити гіпотетичні сценарії фінансового стану органів місцевого самоврядування за різних умов. Сценарії розвитку фінансового стану окремих одиниць місцевого самоврядування значною мірою залежать від ступеня децентралізації суспільних завдань та способу їх фінансування. У більш централізованих системах державних фінансів наслідки шоків доходів призводять до серйозних порушень у фінансовому управлінні місцевими органами влади і, перш за все, ймовірність негативних шоків доходів є набагато вищою. Це важливо з точки зору ефективності фінансів органів місцевого самоврядування. У представлених сценаріях важливим є не лише обсяг доходів, що передаються з державного бюджету, а насамперед їхній характер: загальний чи цільовий. Це пов'язано з тим, що суттєвим елементом у формуванні представлених ситуацій є можливість раціоналізації або обмеження видатків на децентралізованому рівні, тобто за

умови якнайкращого визначення суспільних потреб. Такі дії, як відомо, виключають цільовий характер трансфертів з державного бюджету. У системах з високим ступенем централізації, коли трансферти з державного бюджету зменшуються, місцеві органи влади позбавляються реальної можливості збільшувати власні доходи. До цієї категорії належать насамперед місцеві податки та плата за послуги. Місцеві органи влади можуть застосовувати стратегію збільшення власних доходів з того чи іншого джерела, але якщо на них припадає невелика частка доходів, можливості для цього обмежені, тим більше, що в централізованих системах місцеві органи влади можуть не мати жодних інструментів фіскальних повноважень. У такій ситуації вони звертаються до надходжень на поворотній основі, що в умовах м'яких бюджетних обмежень призводить до ще серйознішої кризи у фінансах місцевих органів влади. Наслідком цього є розкручування боргової спіралі та втрата контролю над витратами на обслуговування боргу. В екстремальній ситуації необхідна певна форма фінансової допомоги з державного бюджету, витрати на яку лягають на плечі всіх платників податків. Ймовірність негативного шоку доходів ще більше зростає в менш розвинутих одиницях з низьким рівнем власних доходів на душу населення та високими соціальними видатками.

У децентралізованій системі можливості для гнучкого і більш ситуативного управління фінансами набагато ширші, ніж у ситуації високої централізації державних доходів і видатків. Ефективності також сприяє можливість вибору в межах власних доходів: або стратегія збільшення місцевих податків для більшого перерозподілу, або стратегія збільшення плати за муніципальні послуги і більшого дотримання принципу адекватності. Очевидно, що можливості реагування на зміну фінансової ситуації, кризи в усій системі публічних фінансів, зміну законодавства, що призводить до скорочення доходів бюджетів місцевого самоврядування, є різними в одиницях з різним фінансовим становищем, що вимірюється обсягом власних доходів на душу населення. Як у високоцентралізованих, так і в децентралізованих системах, можливості для збільшення плати за муніципальні послуги, підвищення місцевих податків або

скорочення видатків є більш обмеженими в органах місцевого самоврядування, що характеризуються низьким рівнем економічного розвитку. Це тим більше важливо, що соціальні потреби в таких одиницях, як правило, є високими, а тиск на поточні видатки зростає.

Підвищення рівня децентралізації, як правило, призводить до необхідності більшого вирівнювання та формування відповідних дотацій з державного бюджету з цією метою. Це складна проблема фінансової політики. З одного боку, ці трансферти розглядаються як інструмент, що обмежує фінансову незалежність органів місцевого самоврядування, з іншого боку, різноманітність окремих органів місцевого самоврядування є значною, навіть у межах самого Європейського Союзу. Субсидії та дотації з верхнього рівня бюджету сьогодні є необхідною та невід'ємною частиною будь-якої системи місцевих фінансів. Основним викликом у високодецентралізованій системі публічних фінансів є її реформування, коли вся система публічних фінансів країни перебуває в кризовому стані. Як показує практика, дуже важко зважити, якою мірою криза спричинена надмірними державними видатками на місцевому рівні. У таких ситуаціях часто переважають політичні, а не економічні та соціальні аргументи.

Дилеми вибору між власними та зовнішніми джерелами фінансування місцевого самоврядування та інструментами в їх межах пов'язані з необхідністю забезпечення джерелами фінансування діяльності, пов'язаної з виконанням суспільних завдань. Держава, створюючи правову основу економічної та фінансової системи самоврядування, сприяє формуванню фінансової політики окремих ланок децентралізованих публічних органів, але в той же час сама здійснює фінансову політику. Обираючи відповідний даним умовам спосіб мобілізації коштів і відповідні зовнішні джерела фінансового забезпечення самоврядування, органи державної влади завжди повинні визначати цілі, якими вони керуються у своїх рішеннях. В інтересах держави, так само як і місцевих громад, створити максимально сприятливі умови для розширення фінансової самостійності всіх рівнів місцевого самоврядування на основі як власних доходів, так і трансфертів з центрального бюджету.

Наслідком децентралізації державних фінансів є диверсифікація економічного становища окремих органів місцевого самоврядування і, як наслідок, вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси. Розбіжність між джерелами доходів і необхідними видатками, що випливають з покладених на них завдань, може бути дуже великою. Ситуація незбалансованості доходів і видатків між різними рівнями влади спричиняє так звану проблему неадекватності, тобто вертикальний фіскальний дисбаланс. Одиниці місцевого самоврядування відрізняються за рівнем соціально-економічного розвитку, і ці відмінності поглиблюються децентралізацією та збільшенням їхньої незалежності. Наслідком цього є значна диспропорція в показниках власних доходів на душу населення в органах місцевого самоврядування на одному рівні територіального поділу (горизонтальний фіскальний дисбаланс) та необхідність вирівнювання, тобто дотування муніципальних бюджетів з державного бюджету. Необхідність компенсаційного підживлення органів місцевого самоврядування відображена в принципі субсидіарності, який нині домінує в теорії та практиці фінансів^{[1][2]}. Очевидно, що дуже різна структура доходів, особливо в розрізі власних доходів та доходів, що передаються з державного бюджету, має значний вплив на формування представлених раніше сценаріїв та можливість виникнення позитивних ефектів від доходів. На практиці багато що також залежить від економічних і соціальних умов, географічного розташування, добробуту та поточного фінансового стану конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ОПТИМІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Дві теми з'являються в цій статті в різних версіях і під різними іменами. Перша має на меті відобразити взаємозв'язок між процесами глобалізації та розвитком місцевого самоврядування. Другий напрямок ставить питання про майбутнє місцевого самоврядування в контексті того, як виконуються державні завдання.

Темою постійного дослідження в літературі є глобалізація в різних контекстах: економічному, політичному, культурному, соціальному та багатьох інших. Глобалізується все, що триває в часі. Глобалізація - це назва часу, наповненого подіями комунікаційної та інформаційної революції.

Здавалося б, комунікаційно-інформаційний аспект глобалізації є фундаментальним. Адже тим субстратом, з якого виникає і в середовищі якого відбувається послідовність подій, що ведуть до глобалізації, є людська комунікація: в культурі, в соціальних і політичних відносинах. Історія людей і суспільств вже є лише продовженням і ускладненням цієї послідовності. Не заперечуючи всього цього, було б доречно підкреслити фундаментальний вплив згаданих вище процесів на напрямки сучасного адміністрування.

Як пишуть Герт Букаерт, Сабіна Кульманн та Крістіан Шваб, в останні десятиліття державне управління опинилося під тиском нових викликів у глобальному світі. До них належать демографічні зміни, зміна клімату, зростання державного боргу та еміграційна криза. Все це стало наслідком політичної та адміністративної реформи. У глобальному світі також спостерігається виразний ренесанс локалізму, який полягає в тому, що місцеві громади прагнуть досягти високого рівня самовизначення. Перед обличчям цих тенденцій: глобалізації та висхідної дезінтеграції державної організації, - як справедливо зазначає Я. Осінський, - сучасні держави змушені піддаватися самообмеженню на двох

рівнях. По-перше, вони змушені поступитися частиною своїх повноважень на користь міжнародних угод, а по-друге, вони зобов'язані передати частину своїх повноважень місцевим громадам.

Варто також зазначити, що європеїзація державного управління перетинається з глобалізаційними процесами і є відповіддю на так звану диктатуру глобалізму. Співпраця європейських держав, уніфікація діяльності, проведення спільної економічної політики, а також посилення конкурентоспроможності Європи створюють захист від наслідків глобалізації.

З огляду на це, можна зробити спробу визначити вплив глобалізаційних процесів на функціонування місцевого самоврядування та необхідність змін у його бізнес-моделі (пристосування до глобалізаційних процесів, що розвиваються).

Озираючись назад, сьогодні можна говорити про значний вплив глобалізації на місцеві громади. З одного боку, вона несе загрозу їхньому існуванню та ідентичності, з іншого - відкриває нові можливості та шанси для розвитку. Безумовно, глобалізація і локалізм є взаємопов'язаними процесами. Ці явища часто називають глокалізацією. Вона підкреслює взаємодоповнюваність між процесом глобалізації, що розвивається, і зростаючою важливістю місцевого розвитку.

Як справедливо зазначає М. Мончинський, у глобалізованому світі концепція глокалізації, яка є спробою синтезу глобалізації та локалізму і зводиться до парадигми: діючи локально, думай глобально, а діючи глобально, думай локально, видається ключовою. Цей автор також пише: «в епоху глобалізації важливим завданням місцевого самоврядування є ефективне управління місцевим розвитком таким чином, щоб воно стало своєрідним засобом проти недосконалості глобалізації, а з іншого боку - рецептом ефективного і раціонального функціонування».

Можна сказати, що інновації - це те, що має значення в глобальному світі. Тому існує нагальна потреба у перегляді існуючих методів управління з метою розкриття нових ініціатив та інноваційного потенціалу, прискорення місцевого

розвитку та функціонування муніципалітетів. Водночас варто підкреслити, що глокалізація, під якою розуміють зростаюче значення місцевих громад і місцевих економік, що функціонують в умовах, створених інтеграційними процесами, які набувають глобального характеру, не лише посилює відчуття локальності, але й породжує консолідаційні процеси, пов'язані з об'єднанням муніципалітетів або інших органів місцевого самоврядування в більші одиниці. Саме тому в європейських країнах реалізуються проекти реформування місцевого самоврядування, що стосуються укрупнення муніципалітетів, співробітництва між одиницями місцевого самоврядування, змін у функціонуванні метрополій або зміни правових та організаційних форм виконання публічних завдань.

Загалом, реформи державного управління в епоху зростаючої глобалізації є складним завданням, а економічні та фінансові проблеми посилюють тиск на місцеві органи влади при їх проведенні. Щоправда, на думку деяких теоретиків, укрупнення органів місцевого самоврядування раціоналізує функціонування адміністрації, проте результати багатьох досліджень щодо наслідків таких реформ є непереконливими. Водночас зазначається, що опір територіальній консолідації може бути подоланий шляхом розвитку співробітництва між органами місцевого самоврядування. Цьому, у свою чергу, мають сприяти певні правові можливості та державна підтримка таких об'єднань.

Не слід випускати з уваги, що соціально-економічні та цивілізаційні зміни, які інтенсифікуються протягом кількох десятиліть, ставлять нові виклики перед адміністрацією. Необхідно також враховувати, що структурні зміни в управлінні, модифікація форм і методів діяльності впливають на спосіб виконання існуючих публічних завдань. Для модернізації та розвитку публічної адміністрації нагальним питанням видається необхідність підвищення результативності та ефективності її функціонування, а також більш ефективного управління публічними справами на місцевому та регіональному рівнях.

Характерним і помітним явищем, що супроводжує підвищення ефективності державного управління, є поява численних управлінських концепцій і комунікаційних технологій, орієнтованих на суспільні інтереси. Так,

прийнято говорити про нове публічне управління (New Public Governance, NPG), а також про належне врядування (good governance) або публічне співуправління (public co-management, public governance).

Неважко побачити, як ці концепції поєднують врядування з управлінським поглядом, беручи до уваги такі припущення, як, наприклад, запровадження ринкових механізмів, орієнтація на споживача, інновації або підприємництво. Озираючись назад, можна сказати, що взаємодія між державною та приватною сферами заохочує сучасні та інноваційні рішення і сприяє підвищенню ефективності на місцевому та регіональному рівнях.

Намагаючись знайти відповіді на питання, пов'язані з майбутнім місцевого самоврядування в контексті способу виконання суспільних завдань, деякі автори, як, наприклад, А. Ладнер, звертаються до трьох основних напрямів його діяльності, які мають зробити муніципальні органи влади сильнішими, ефективнішими та результативнішими у виконанні суспільних завдань та наданні послуг. А саме, перший варіант - це співпраця з приватним сектором через державно-приватне партнерство (ДПП) та передача публічних завдань суб'єктам третього сектору (приватизація публічних завдань). Другий варіант - спільне виконання завдань і надання послуг з іншими муніципалітетами або органами місцевого самоврядування. Третій напрям - активізація співпраці з вищими рівнями державного управління, яку не слід плутати з передачею публічних завдань на вищий рівень.

У глобальному світі особливо перспективними є результати розвитку державно-приватного та трисекторного (державно-приватного та соціального) партнерства як одного із способів підтримки фінансування завдань місцевого самоврядування.

Розвиток державно-приватного партнерства спостерігається в усьому світі з середини 1990-х років. Найдовша його традиція склалася у Сполучених Штатах Америки, проте останніми роками помітне зростання спостерігається в різних регіонах світу, в першу чергу, в країнах Європи та Азії. Інститут ДПП також часто використовується в Європейському Союзі.

Можна сказати, що персональна та матеріальна сфера застосування прийнятого визначення є дуже широкою і охоплює всі форми співпраці між державними установами та приватним сектором, які працюють над реалізацією інвестицій в інфраструктурні проекти та інші види діяльності, що надають публічні послуги. Крім того, визначення не містить каталогу формальних і процедурних вимог, тому аналіз і визначення обсягу партнерств має здійснюватися на основі актів національного законодавства з урахуванням вимог, що випливають з визначення, яке міститься в цитованому нормативно-правовому акті.

Таким чином, основна мета державно-приватного партнерства полягає у формуванні відносин між сторонами таким чином, щоб індивідуальні ризики несли та сторона, яка може контролювати їх краще, ніж інша сторона, а використання навичок та компетенцій приватного сектору призводить до отримання додаткових переваг. Ці додаткові переваги можна побачити сьогодні на прикладах об'єктів, завершених у Україні та в усьому світі. Вони підтверджують важливу роль, яку відіграють приватні партнери у виконанні державних завдань.

Слід також зазначити, що співпраця між органами місцевого самоврядування та приватними суб'єктами може набувати форми державно-громадського партнерства, яке найчастіше базується на укладанні контрактів та замовленні публічних послуг неурядовим організаціям. Суб'єкти так званого третього сектору (неприбуткового, суспільно корисного) слід розглядати насамперед як суб'єкти приватного права, які, на відміну від бізнес-сектору, діють у публічному (загальному), а не в приватному інтересі. Слід також зазначити, що конструкція організацій третього сектору пов'язана з поняттям суспільно корисної діяльності, з яким конкретно пов'язується фактор суспільної корисності у сфері реалізації публічних завдань у співпраці з органами публічної адміністрації.

Хоча сфері суспільно корисної діяльності в принципі не слід надавати статус господарської діяльності, це не означає, що цю діяльність не можна

розглядати в контексті економічних послуг загального інтересу. Очевидно, що Закон, про який йде мова, є одним із проявів приватизації суспільних завдань, де методом приватизації є доручення виконання суспільних завдань організаціям третього сектору.

Водночас, дивлячись на темпи трансформації у питанні виконання завдань місцевим самоврядуванням, можна сказати, що у більшості європейських країн муніципалітети перестали безпосередньо виконувати публічні завдання у сфері послуг, а стали їх організаторами. Ці зміни також передбачають використання сучасних інструментів, у тому числі адміністративно-правових, у тому числі і на основі законодавства.

До них належать: інструменти планування (план просторового розвитку, плани економічного розвитку, програми підтримки малого та середнього підприємництва), бюджетні інструменти (програмно-цільовий бюджет), інституційно-правові інструменти (бізнес-інкубатори, агенції місцевого чи регіонального розвитку, технопарки, індустріальні парки), інвестиційні інструменти, інформаційні інструменти (власний веб-сайт, контакти органу місцевого самоврядування із засобами масової інформації, туристичний бренд, участь у вітчизняних та зарубіжних виставках, реклама у ЗМІ).

Можна відзначити, що муніципалітети стали самостійними економічними суб'єктами. За тридцять років існування місцевого самоврядування можна говорити про нове формування моделі надання муніципальних послуг. Результатом запроваджених змін є прийняття державно-приватної моделі управління муніципальним сектором. Крім суб'єктів у державно-приватній формі (бюджетні установи та бюджетні установи місцевого самоврядування), важливою складовою цієї моделі стали акціонерні товариства та товариства з обмеженою відповідальністю.

Окремо варто відзначити специфічні форми підтримки розвитку підприємництва з боку муніципалітетів, наприклад, створення бізнес-інкубаторів, технологічних центрів, технопарків, індустріальних парків або агенцій регіонального розвитку. Бізнес-інкубатори у світовій економіці стали

важливим інструментом у боротьбі з безробіттям та впровадженні нової техніки і технологій.

Інкубатор може активно впливати на місцевий/регіональний розвиток і так зване бізнес-середовище, виконуючи такі завдання: розвиток сучасних форм співпраці між науковою спільнотою та місцевим бізнесом; створення нових стійких робочих місць; трансфер і комерціалізація технологій; підтримка місцевого розвитку, ініціювання структурних перетворень, розвиток невикористовуваних постіндустріальних потужностей; сприяння підприємництву, економічному розвитку приватного сектору; промоція регіону, створення мереж співпраці.

Останнім часом академічні бізнес-інкубатори були створені в багатьох академічних центрах. Заслужують на увагу також соціальні бізнес-інкубатори (як приклад можна навести Інкубатор соціального підприємництва або технологічні інкубатори, що надають підтримку компаніям, створеним у високотехнологічному секторі). Таким чином, можна сказати, що завдяки інкубаторам малі та середні підприємства отримують адміністративну, фінансову та технічну допомогу.

Дуже важливим для повної характеристики діяльності органів місцевого самоврядування є спільне виконання завдань у рамках міжмуніципальних об'єднань. Це рішення забезпечує виконання завдань та надання послуг більш ефективно та з меншими витратами. Як зазначається в літературі, застосування цієї організаційно-правової форми є особливо важливим для виконання будівельних робіт та утримання об'єктів водопостачання, енергопостачання, теплопостачання та утилізації відходів. Укладення міжмуніципальних угод може виявитися корисним, особливо в організації громадського транспорту.

Загалом, можна припустити, що сучасні виклики для розвитку місцевого самоврядування в Україні стосуються підвищення конкурентоспроможності муніципалітетів і регіонів, підвищення конкурентоспроможності підприємств (включаючи сферу послуг) та модернізації соціальної і технічної інфраструктури.

ВИСНОВКИ

Виклики, що стоять перед органами місцевого самоврядування, означають, що керівники органів місцевого самоврядування все частіше звертаються до інструментів, які можуть сприяти кращому функціонуванню офісів. Одним із способів визначення можливих напрямків розвитку офісів є порівняння між офісами органів місцевого самоврядування. Еволюція способів управління офісами дозволяє проводити набагато більш комплексний порівняльний аналіз, беручи до уваги не тільки вартісні аспекти функціонування адміністрації, а й ефективність її роботи. На цьому етапі важливо визначити поняття, які слід використовувати при вимірюванні ефективності роботи офісів. Найважливішими поняттями, що використовуються в даний час, є результативність та ефективність. Ефективність пов'язана з цілеспрямованістю, оскільки ефективною є дія, яка певною мірою призводить до ефекту, визначеного як мета. Метою функціонування органів місцевого самоврядування є, серед іншого, надання соціальних, технічних та адміністративних послуг. При аналізі державного управління часто розрізняють результати, наслідки та вплив. Ефективність слід визначати з точки зору цілей і результатів, а не з точки зору «результатів», щоб надання «результатів» не було самоціллю. Таким чином, при оцінці діяльності державного управління ефективність буде не простим зіставленням мети і результатів (наприклад, у вигляді кількості кілометрів побудованої автомагістралі або кількості наданих послуг), а необхідною умовою для того, щоб

Спочатку необхідно визначити об'єкт аналізу (тип офісу) і мету функціонування цього об'єкта. Наприклад, у випадку дослідження міських офісів з точки зору надання адміністративних послуг громадянам, можна припустити, що їхньою метою не є надання якомога більшої кількості адміністративних послуг[3]. Що стосується адміністративних послуг, то доцільно враховувати найбільш об'єктивні критерії визначення цілей, при цьому слід підкреслити, що вимірювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування все

більше пов'язується з вимірюванням якості послуг, що надаються. Це можна спостерігати як на теоретичному рівні, так і в практиці управління органами місцевого самоврядування, особливо в частині надання адміністративних послуг та організаційних аспектів функціонування органів влади. Оскільки отримувачами адміністративних послуг є мешканці, які очікують належного рівня надання послуг, то мету можна визначити як надання якісних адміністративних послуг або «прагнення до високого рівня задоволеності зовнішніх споживачів», а ступінь досягнення мети можна виміряти як за допомогою загального показника «задоволеність зовнішнього споживача обслуговуванням в офісі», так і за допомогою метрик, що досліджують окремі атрибути послуг, які надає офіс (наприклад, доступ до інформації, компетентність персоналу, особиста культура персоналу, час, необхідний для вирішення питання, вивіска офісу). Слід зазначити, що зазвичай перед органом державного управління ставлять кілька цілей. Якщо діяльність має більш ніж одну мету, ефективність можна також оцінювати «відносно», тобто розглядати з огляду на якусь окрему мету, включену в комплекс цілей. Стосовно адміністративних послуг можна припустити, що ефективність, пов'язана з певними атрибутами якості адміністративних послуг, буде називатися «відотною ефективністю». Термінологічно виокремлюючи «відносну ефективність», можна зосередити увагу на окремих критеріях оцінювання та провести більш детальний і всебічний аналіз. Розгляд ефективності в розрізі підцілей може дати важливий ключ до розробки комплексної схеми вимірювання ефективності функціонування офісу.

Варто зазначити, що в літературі існує поняття ефективності на рівні політики, що проводиться (тобто, наприклад, досягнення суспільно бажаних цілей), а також ефективності на рівні організації. Таким чином, можна говорити про «зовнішню» ефективність (яку можна назвати «загальною», оскільки вона пов'язана з реалізацією цілей, які є вищими з точки зору органу державного управління, що містяться в законодавчих положеннях або стратегічних документах, наприклад, органу місцевого самоврядування) та «внутрішню»

ефективність (організаційну ефективність). Визначення загальної ефективності, таким чином, буде формою загальної оцінки функціонування органу, враховуючи, зокрема, вимоги громадськості. У цій статті під організаційною ефективністю розуміється ефективність внутрішніх процесів органу публічної адміністрації, ефективність забезпечення ресурсами органу та ефективність процесів накопичення знань і розвитку в органі. Завдяки вищій організаційній ефективності органу державного управління можна досягти вищої загальної ефективності, пов'язаної з наданням державних послуг цим органом.

Можна вважати, що обґрунтуванням для впровадження системи управління якістю в державних адміністраціях є як підвищення загальної ефективності, відносної ефективності, пов'язаної з цільовими показниками окремих атрибутів якості послуг, так і турбота про підвищення організаційної ефективності офісів. Останній тип ефективності може також впливати на інші аспекти функціонування офісів, у тому числі пов'язані з рівнем витрат по відношенню до отриманих результатів. Однак державне управління має свої особливості, і просте застосування інструментів приватного сектору, без відповідних припущень, наражає дослідника на методологічні труднощі.