

Олег КЛЮЙ

*Національна академія державного управління
при Президентіві України***ПРОБЛЕМА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Досліджується інституціональне забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні; аналізуються особливості проведення адміністративно-територіальної модернізації на регіональному рівні, а також обґрунтовуються базові принципи, що покликані забезпечити ефективність інституціональної модернізації місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: інституціоналізація, адміністративно-територіальна реформа, модернізація, місцеве самоврядування.

Олег Клюй. Проблема інституціонального обеспечення розвитку местного самоуправления в Украине

Исследуется институциональное обеспечение развития местного самоуправления в Украине, анализируются особенности проведения административно-территориальной модернизации на региональном уровне, а также обосновываются базовые принципы, которые призваны обеспечить эффективность институциональной модернизации местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: институционализация, административно-территориальная реформа, модернизация, местное самоуправление.

Oleg Klyuj. A problem of the institutional providing of development of local self-government is in Ukraine

The institutional providing of development of local self-government in Ukraine are considered, the features of realization of administrative-territorial modernization at regional level and also ground of base principles, that called to provide efficiency of institutional modernization of local self-government in Ukraine are analyzed.

Key words: institutionalization, administrative-territorial reform, modernization, local self-government.

Майже чвертьвіковий досвід сучасної історії українського державотворення доводить, що ефективне функціонування місцевого самоврядування є необхідною передумовою розвитку демократичного громадянського суспільства в нашій державі. У той самий час існує зворотний зв'язок, коли громадянське суспільство через відповідні інститути впливає на розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Упродовж віків українському суспільству, яке перебувало під гнітом різних державних імперських утворень, вдалося зберегти власну єдність не завдяки пануючій на той час владі, а навпаки – у супереч можновладцям. Основою народної солідарності була усталена тенденція громадянського поступу, поєднана з національною етикою, історичною

спадщиною та соціально-культурним менталітетом. За століття іноземного панування в Україні не втратився і навіть набув національного колориту самобутній потенціал місцевого самоврядування зі своєю структурою та традиціями. Основним осередком самоорганізації життєдіяльності населення була традиційна українська громада з рівними правами кожного на вибори старости (війта), скарбника, писаря тощо, як прототип сучасних інститутів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх публікацій свідчить про те, що вивченню проблеми інституціонального забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні присвячені праці таких учених, як: В. Андрущенко, О. Бабкіна, А. Гальчинський, Л. Губерський, Л. Кормич, В. Кремень, І. Курас, Ю. Левенець, С. Наумкіна, Ф. Рудич, Ю. Шемшученко та ін. Крім того, аналіз особливостей функціонування окремих аспектів життєдіяльності владних інститутів у нашій державі ми можемо знайти в наукових розвідках В. Баркова, Е. Гансової, А. Єрмоленка, Г. Зеленько, А. Карася, С. Кириченка, І. Кресіної, А. Кудряченка, В. Ребкала, Т. Розової, А. Сіленко, М. Степика та ін. Досить цікавими з позиції дослідження процесу інституціоналізації влади є праці таких зарубіжних учених, як: П. Бурд'є, Ю. Габермас, Р. Даль, Р. Дарендорф, Т. Парсонс, Дж. Бінгем, Дж. Сарторі, О. Тофлер, М. Фуко та Ф. Фукуяма. Проте в більшості наукових публікацій громадянське суспільство й органи місцевого самоврядування розглядаються переважно через протиставлення, а їх взаємодія досліджується виключно в галузевому контексті.

До невіршених частин загальної проблеми слід віднести гостру необхідність розробки й запровадження конкретних пропозицій щодо поліпшення інституціонального забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні як невід'ємної складової проголошеної модернізації країни, досягнення конкретних позитивних результатів діяльності української влади на місцях. Попри те що існує достатньо велика кількість теоретичних робіт, присвячених проблематиці модернізації влади, усе ще недостатньо вивчена ефективність інституціонального забезпечення місцевого самоврядування й не окреслені перспективи його розвитку.

Метою статті є висвітлення авторського підходу до проблеми інституціонального забезпечення розвитку місцевого самоврядування, окреслення засадничих принципів адміністративно-територіальної модернізації на регіональному рівні, визначення практичних заходів з удосконалення системи місцевої влади, а також обґрунтування базових принципів, що покликані забезпечити ефективність інституціональної модернізації місцевого самоврядування в Україні.

Формування самодостатніх дійових та активних територіальних громад в Україні – визначальний чинник демократизації українського суспільства й реалізації конституційно закріпленого права народу як єдиного джерела влади в нашій державі. Украй важливо, щоб громади

створювали відповідні владні інституції, які їм підзвітні й підконтрольні не лише на папері. Громада має протистояти тим негативним процесам деспотизму, авторитаризму, корумпованості, які на загальнодержавному й місцевому рівнях легко знаходять для себе відповідний ґрунт. Побудова громадянського суспільства в Україні неможлива без формування активної громадської позиції населення, трансформування його з простої сукупності жителів на певній території в спільноту, яка має схожі інтереси та здатна об'єднати ресурси задля досягнення загальної мети розвитку територіальної громади [3].

Місцеве самоврядування – це взаємини суспільно-політичних суб'єктів, що виникають у місцевих співтовариствах щодо влади у зв'язку з можливістю контролю за місцевими ресурсами. Процеси, що відбуваються на місцевому рівні, – це громадсько-політичні процеси, де місцеве самоврядування з позиції політичного устрою є найбільш активним суб'єктом місцевої політики, за допомогою якого громадяни змушують державу почути свої вимоги. Новим для України є те, що місцеве самоврядування стає політико-правовим інститутом, у межах якого здійснюється управління місцевими справами в нижчих адміністративно-територіальних одиницях через самоорганізацію місцевих жителів [5].

Із позиції науки державне управління місцеве самоврядування – це система суспільно-політичних відносин, що складаються з приводу розподілу місцевої влади між політичними суб'єктами на місцевому рівні. При цьому політичним центром є органи місцевого самоврядування, навколо яких діють місцеві партійні й громадські організації, засоби масової інформації, лобістські угруповання, політичні лідери тощо. Місцеве самоврядування як елемент політичної системи громадянського суспільства, який дозволяє жителям регіону контролювати ресурси місцевого співтовариства, передані йому державою й населенням, стає інститутом політичної системи суспільства, адже воно є простором для спільного інтересу держави й громадянського суспільства. А для держави місцеве самоврядування – це спосіб трансляції державної політики й державних інтересів на місцевий рівень. Це є відносини співробітництва між державною владою (урядом) і місцевим самоврядуванням, що включають переговори, компроміси, обмін інформацією та інші неконфронтаційні засоби. Для громадянського суспільства – це артикуляція інтересів жителів територіальної громади і можливість відстоювати її інтереси перед державною владою [8].

Сьогодні перед Україною стоять складні завдання розбудови соціально орієнтованої демократичної держави, ключем до розв'язання яких є проведення системних реформ, зокрема модернізації місцевого самоврядування та зміни якості кадрової політики на місцях. Взірцем щодо такого реформування можуть слугувати конкретні кроки, прийняті урядом В. Ф. Януковича у 2003 – 2004 рр.: Концепція адаптації державної

служби до стандартів Європейського Союзу та Концепція розвитку законодавства про державну службу. У 2007 р. було прийнято рішення і виділені бюджетні асигнування для проведення комплексного функціонального обстеження системи центральних органів виконавчої влади [4].

Ще одним кроком на шляху модернізації системи місцевого самоврядування в Україні є продовження скорочення загальної кількості управлінців на місцях. Так, лише протягом 2010 р. чисельність посадових осіб органів місцевого самоврядування, відповідно до вимог Державного бюджету України, було скорочено майже на 11 тис. осіб. Ще понад 2 тис. робочих місць було скорочено за рахунок існуючих вакансій в органах місцевого самоврядування. Економія від цих заходів становила майже 300 млн грн [2].

Безперечно, скорочення державних видатків на утримання бюрократичного апарату – це один із швидких шляхів економії бюджетних коштів. Але при цьому слід пам'ятати, що з наукової точки зору при реформуванні управлінського апарату на першому місці повинно стояти не негайне «повернення до бюджету» зарплат посадових осіб, а структурна модернізація, оптимізація надання управлінських послуг, підвищення професіоналізму та компетентності органів місцевого самоврядування. «Десяток опитаних чиновників в один голос стверджують, що їх структури не почнуть гірше працювати, якщо звільнити частину співробітників... Але при цьому, коли питання ставиться по-іншому, скільки можна звільнити чиновників, щоб органи місцевої влади працювали як потрібно, то виявляється що і нинішньої кількості посадовців не завжди достатньо» [6].

Визначальним кроком на шляху інституціональної модернізації місцевого самоврядування є упорядкування системи та структури органів місцевої влади за функціональним принципом. Цей процес надзвичайно складний за своїми соціальними наслідками: очікування звільнення для посадовців, невпевненість у завтрашньому дні, а відтак острах і протидія з їх боку. Але досвід країн розвинутої демократії доводить, що звільнення з оптимізацією управління на місцевому рівні – це лише більші проблеми і суттєве збільшення собівартості адміністративно-територіального реформування в майбутньому.

Головна мета модернізації місцевого самоврядування в Україні повинна відповідати стратегічному завданню – створенню та підтримці сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Конкретні заходи з інституціонального вдосконалення системи місцевого управління повинні ґрунтуватися на вироблених світовою практикою принципів засадах функціонування владних інституцій у

демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі:

– пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів місцевого самоврядування;

– незалежність здійснення їх функцій та повноважень органів місцевого самоврядування від виконавчої, законодавчої і судової влади в межах, визначених Конституцією і законами України;

– здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності управлінської діяльності на місцях;

– відповідальність органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадою та окремими громадянами, права яких були порушені;

– запровадження механізму контролю за функціонуванням місцевої влади з боку суспільства через громадянські інститути та засоби прямої демократії;

– принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі органів та посадових осіб місцевого самоврядування [7].

Успіх інституціонального реформування місцевого самоврядування неможливий без активної участі самих місцевих посадовців у цьому процесі. Старе радянське гасло «кадри вирішують усе» для нинішньої України є особливо актуальним. Без залучення рядових чиновників до інституціональних перетворень, підвищення їх професіоналізму, відповідальності та порядності існує реальна небезпека замість реформи отримати черговий популістський захід.

З метою ефективного залучення всіх посадовців до процесу модернізації системи місцевої влади необхідно, насамперед, забезпечити конституційне право громадян щодо рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Існуюча непрозорість під час призначення на керівні посади у виконавчі органи влади на місцях вкрай негативно впливає на загальний морально-психологічний стан в органах місцевого самоврядування. А можливість конкурсного відбору на посади керівників державних адміністрацій взагалі не передбачена чинним законодавством.

На нашу думку, базовими принципами, що покликані забезпечити ефективність інституціональної модернізації місцевого самоврядування в Україні, є:

– запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району та регіонального самоврядування на рівні областей; надання районним та обласним радам права утворювати власні виконавчі органи (виконавчий комітет та інші виконавчі органи ради). Надання права жителям району набувати статусу територіальної громади району;

– забезпечення дієвості системи публічної влади на рівні Автономної

Республіки Крим відповідно до чинної Конституції Автономії, законодавче закріплення повноважень інституту Представництва Президента України в АР Крим;

– реформування місцевих державних адміністрацій за напрямом зміни їх правового статусу, позбавлення функцій місцевого самоврядування та трансформування їх у контрольні-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України (надання обласним держадміністраціям, Представництву Президента України в АР Крим та їх окружним підрозділам повноважень щодо контролю за відповідністю актів органів самоврядування Конституції та Законам України з правом зупиняти не правовинні акти, із наступним зверненням до суду; контроль за відповідністю публічних послуг, що надаються на місцях, за виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності тощо);

– створення мережі регіональних агентств (служб) територіального розвитку як територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що на регіональному рівні здійснюють заходи щодо впровадження державної політики регіонального розвитку, адміністративної реформи та підтримки місцевого, регіонального самоврядування;

– виключення конкуренції компетенції місцевих державних адміністрацій та органів самоврядування, розмежування компетенції між органами публічної влади на місцях на основі принципу субсидіарності, перерозподіл повноважень між органами самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, органами самоврядування на засадах децентралізації та деконцентрації;

– посилення варіативності організації місцевого та регіонального самоврядування щодо можливості самостійного встановлення власних адміністративних структур, визнання за місцевими та обласними радами права самостійно визначати систему, структуру власних виконавчих органів, загальну чисельність апарату ради та її виконавчих органів, обсяг видатків на їх утримання в межах коштів місцевого бюджету;

– подальший розвиток відкритості, гласності в діяльності місцевих органів виконавчої влади та в системі самоврядування; запровадження прозорих процедур прийняття і виконання управлінських рішень; забезпечення організаційних, правових та матеріально-фінансових умов для максимальної поінформованості членів територіальних громад, спільнот про діяльність відповідних органів самоврядування, посилення відповідальності органів самоврядування перед територіальними громадами і спільнотами; визнання за територіальними громадами і спільнотами права достроково припинити повноваження відповідних місцевих та обласних рад шляхом референдуму;

– організація розробки реєстрів, професійно-кваліфікаційних характеристик посад в органах самоврядування, що відповідали б

сучасним соціально-економічним та громадсько-політичним умовам функціонування цих органів;

– запровадження принципово нової системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів самоврядування, працівників комунальних підприємств і установ на засадах використання новітніх технологій муніципального менеджменту;

– упровадження реальних та ефективних заходів щодо зростання престижу служби в органах самоврядування, підвищення соціального статусу службовців, зокрема розв'язання комплексу проблем щодо їх матеріального та соціально-побутового забезпечення, вдосконалення системи оплати праці.

Визначальним для розбудови в Україні ефективної системи державного регіонального управління, здатної забезпечити динамічний поступ країни до європейського співтовариства, є подальше інституціональне вдосконалення місцевого самоврядування за напрямом розширення прав місцевих громад щодо вирішення питань власної життєдіяльності, збільшення економічної самостійності та розширення можливостей впливу громадянського суспільства на формування і діяльність органів влади не лише на місцях, а й у центрі.

Інституційне забезпечення місцевого самоврядування в Україні потребує не лише теоретичного осмислення й обґрунтування. Будь-які теорії тільки тоді чогось вартують, коли вони перевірені на практиці. Наступним напрямом опрацювання проблеми інституціонального забезпечення місцевого самоврядування є розробка практичного інструментарію, методик його застосування, а також матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів влади на місцях в умовах адміністративно-територіальних трансформації, зокрема у конкретному регіоні – Автономній Республіці Крим.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Лемець С. Державний бюджет 2010: план для камікадзе / С. Лемець // Економічна правда. – 2010. – 22 квіт.
3. Мамонова В. Залучення громадськості до участі в управлінні місцевими справами / В. Мамонова // Аспекти самоврядування. – 2004. – № 5 (26). – С. 15.
4. Мотренко Т. В. Порядок денний адміністративної реформи / Т. В. Мотренко // Уряд. кур'єр. – 2010. – 27 берез.
5. Патеї-Братасюк М. Громадянське суспільство: сутність, генеза ідеї, особливості становлення в умовах сучасної України / М. Патеї-Братасюк, Т. Довгунь. – Т. : Мандрівець, 1999. – С. 42.
6. Погода В. Навіщо з чиновників роблять ворогів? / В. Погода // СІПІ Кіровоград. – 2010. – 26 берез.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

8. Rhodes R. A.W. Control and power in central-local government relations / Rhodes R. A.W. – Farnborough ; Cover, 1981. – P. 90 – 107.

Надійшла до редколегії 11.09.12

УДК УДК 331.48.45:35.08

Дмитро СУХІНІН

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

КОНТРОЛЬ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Здійснюється порівняльний аналіз контролю в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування, визначаються основні його принципи, форми, етапи та методи здійснення.

Ключові слова: контроль у державному управлінні, контроль у місцевому самоврядуванні, методи контролю, функції контролю, громадський контроль.

Дмитрий Сухинин. Контроль в органах государственной власти и органах местного самоуправления: сравнительный анализ

Проводится сравнительный анализ контроля в органах государственной власти и в органах местного самоуправления, определяются основные его принципы, формы, этапы и методы проведения.

Ключевые слова: контроль в государственном управлении, контроль в местном самоуправлении, методы контроля, функции контроля, общественный контроль.

Dmytro Suchinin. Control in organs of public administration and organs of local self-governments: the comparative analysis

A contemporary analysis of control in public administration and local self-government is conducting, its main principles, forms, stages and methods of realization are defining.

Key words: control in public administration, control in local self-government, methods of control, functions of control, public control.

Контроль – найважливіша складова будь-якої системи управління, що гарантує та забезпечує якісне та ефективно здійснення управлінської (і не тільки) діяльності. На відміну від моніторингу та оцінювання, контроль має обов'язковий характер та забезпечується шляхом застосування різних підходів і методів. У той самий час моніторинг та оцінювання є важливими складовими контролю.

На важливості контролю наголошують майже всі дослідники та практики. Як слушно зазначено вітчизняними науковцями, контроль – невід'ємний елемент управлінської діяльності, фактор підвищення її