

УДК 352.07: (477)

ВОРОНА Петро Васильович,
канд. наук держ. упр., докторант НАДУ,
декан ф-ту економіки та менеджменту ПУЕТ

ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РОЗБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Розкриваються особливості розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті розбудови громадянського суспільства. Розглядається правове, організаційне та фінансове забезпечення діяльності місцевої влади. Обґрунтовуються суперечності становлення місцевої влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування, представницька влада, повноваження, місцева еліта, регіональний розвиток, децентралізація, деконцентрація.

Ворона П. В. Особенности местного самоуправления Украины в контексте формирования гражданского общества

Раскрываются особенности развития местного самоуправления в Украине в контексте формирования гражданского общества. Рассматривается правовое, организационное и финансовое обеспечение деятельности местной власти. Обосновываются противоречия становления местной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительская власть, полномочия, местная элита, региональное развитие, децентрализация, деконцентрация.

Vorona P. V. Features of local self-government of Ukraine in the context of forming of civil society

The features of development of local self-government in Ukraine in the context of forming of civil society are analyzed. The legal, organizational and financial providing of activity of local-authority is considered. Contradictions of becoming of local-authority are revealed.

Key words: local self-government, representative power, plenary powers, local elite, regional development, decentralization, deconcentration.

Постановка проблеми. Проведення системних реформ представницької влади прискорює формування громадянського суспільства, у тому числі через децентралізацію державної влади та деконцентрацію владних повноважень, що має зміцнити організаційну, матеріально-фінансову й правову самостійність місцевих влад, які є основною передумовою ефективності розвитку представницької влади в регіонах. На думку багатьох дослідників, становлення представницької влади можливе лише через розвиток самоврядування. Українська держава потребує проведення масштабних реформ організації територіального управління та місцевих інститутів влади. Їх зміст полягає в посиленні ролі й дієвості місцевого самоврядування в управлінні країною, посиленні його ефективності та відповідальності перед громадами. Ефективність управління визначається як повне досягнення реальної та соціально-корисної конкретної управлінської мети за мінімальних витрат ресурсів та управлінської енергії в оптимальний термін з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру [6]. Уміння й реальна можливість кадрової команди місцевої влади врахувати ці обставини є особливо актуальним питанням для розвитку місцевого самоврядування, що має особливі, відмінні від державного управління, риси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості розвитку місцевого самоврядування в контексті становлення представницької влади та громадянського суспільства в Україні є предметом досліджень багатьох вітчизняних дослідників. Привертають увагу наукові праці з цієї тематики В. Бабаєва, В. Гошовської, Ю. Древалю, В. Куйбіди, В. Мамонової, О. Оболенського, В. Олуйко, М. Пітцика, М. Пухтинського, О. Скакуна, А. Ткачука, Ю. Тодики, В. Удовиченка, Ю. Шарова та ін. Дослідники місцевої демократії схиляються до того, що лише через проведення системних реформ представницької влади можна прискорити формування громадянського суспільства, у тому числі через децентралізацію та деконцентрацію владних повноважень державної влади [6].

Виклад основного матеріалу. Для посилення ефективності роботи місцевого самоврядування маємо зміцнити організаційну, матеріально-фінансову й правову

самостійність місцевих влад, які є основною передумовою для розвитку представницької влади в регіонах. Важливим чинником підвищення ефективності роботи органів державного управління та органів місцевого самоврядування є підвищення їх дієвості через ліквідацію основних недоліків місцевої влади, що є причиною неправильних і нераціональних рішень, які приймаються в органах державного управління й органах місцевого самоврядування: «структура органів, фахова некомпетентність управлінців всіх рівнів, підготовки і прийняття управлінських рішень (низька методична компетенція), несприятливе зовнішнє середовище та невміння працювати в таких умовах. Підвищення ефективності управлінських рішень можливе шляхом здійснення ефективної кадрової політики, докорінного реформування органів влади, посилення відповідальності посадових осіб за результати рішень, що приймаються, масового підвищення кваліфікації управлінців, викорінення управлінських “метаморфозів”» [4, с. 80 – 85].

Нагальною потребою розвитку місцевого самоврядування є обов’язкове запровадження принципу його повсюдності. Це має стати сутністю і серцевиною територіальної реформи, пропонованих змін до Конституції – уся земля має бути віддана до юрисдикції територіальної громади, що сприятиме посиленню матеріальної основи їх діяльності. Такий крок суттєво вдосконалив правові норми, які дозволяють суттєво підвищити доходи місцевого самоврядування від використання земель шляхом забезпечення більшої прозорості і ефективності їх використання як головного багатства країни. Щоб нагромадити грошові ресурси для розвитку місцевого самоврядування та реформування адміністративно-територіального устрою, потрібно використати процес розмежування земель державної та комунальної власності.

Існуюча модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему «політичного та економічного двовладдя»: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані населенням місцеві органи влади, чим фактично штучно створено соціально шкідливу ситуацію «владну конкуренцію – протистояння», коли обидві структури змагаються за наявні ресурси та за контроль над ними. Тому лише існування єдиних місцевих властей, що діють повсюдно, які наділені реальними функціями, під реальним контролем держави та з належним фінансовим забезпеченням, зможе забезпечити ефективне місцеве управління.

Протиріччя «двовладдя» підсилює відсутність чіткого розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та декларативний характер повноважень обласних (районних) рад, які формально надають видимість легітимності діяльності обласних (районних) місцевих державних адміністрацій, фактично не впливаючи на вирішення питань соціально-економічного розвитку територій.

Повертаючись до питання суперечностей – ризиків, що не сприяють ефективності впливу органів місцевої влади на розвиток регіонів (субрегіонів), зауважуємо: усі ті, що пов'язані з природою місцевої влади, варто віднести до суперечностей об'єктивного характеру, тому що вони виникли чи виникають незалежно від органів місцевого самоврядування, їх політики і діяльності, від кадрів, що в них працюють чи обрані. Інші суперечності, пов'язані з особистісним впливом у місцевій владі, пропонуємо називати суб'єктними суперечностями впливу на розвиток. Але слід наголосити, об'єктивні суперечності, закладені державою, породжують суб'єктні суперечності [3, с. 23 – 25].

Неналежний рівень кваліфікації значної частини державних службовців і службовців місцевого самоврядування, рівень їх правової та політичної культури, нездатність кадрів місцевої влади запроваджувати на практиці новітні технології менеджменту для державного та муніципального управління породжує низьку ефективність функціонування інститутів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і такий же рівень послуг, що надаються. Часто державні службовці і службовці органів місцевого самоврядування просто не розуміють свого соціально-політичного та функціонального призначення, принципової різниці у природі цих двох самостійних видів публічної влади.

Діяльність органів влади має бути ефективною та прозорою, тому одним зі шляхів, що забезпечує їх досягнення, є запровадження критеріїв оцінки діяльності органів публічної влади, у тому числі органів місцевого самоврядування. Критерії є одним із інструментів, що використовуються як для самої організації діяльності органів місцевого самоврядування, так і для їх якісної самооцінки. Критерії як інструмент механізму оцінки є також ще й інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Вони вказують на результативність роботи влади, наскільки економічно вона використала

державні кошти та на які потреби. Завдяки критеріям громадськість має право на можливість контролювати діяльність влади. В Україні розробка та впровадження критеріїв оцінки роботи органів місцевої влади, їх використання для прийняття управлінських рішень є нагальною потребою. Проблема виникає не щодо розуміння ефективності системи органів державного управління, яку можна оцінити шляхом порівняння отриманих позитивних соціальних результатів та витрат на їх досягнення, а у визначенні розмірів складових формули ефективності – позитивних соціальних результатів та витрат.

На нинішньому етапі розвитку місцевої демократії в Україні є досить актуальним ізраїльський досвід (механізм) запобігання корупції через формування інституту контролю діяльності місцевих органів влади через державний орган (в Ізраїлі – Міністерство внутрішніх справ та державного контролера). В Україні теж є потреба у створенні єдиного державного органу, що здійснюватиме контроль за діяльністю органів самоврядування. Було б доцільним модернізувати Державний фонд розвитку місцевого самоврядування у Державну агенцію розвитку місцевого самоврядування зі значно більшими повноваженнями і бюджетом проектного конкурсу з орієнтацією на громади. Розмежування повноважень між радами різних рівнів та радами і обласними, районними державними адміністраціями – вимога часу. Ці пропозиції повинні бути втілені в Муніципальному кодексі, а його прийняття є нагальною необхідністю для підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування.

Окремо варто виділити засади співпраці парламенту з місцевим самоврядуванням та органами державної влади в регіонах (місцевою владою), які можна використати в практиці державного будівництва в Україні: певна правотворча самостійність на рівні громад, стримуюча функція державного контролера, фінансова гласність діяльності місцевих влад, законодавчо унормована наглядова робота за діяльністю органів місцевого самоврядування, делегування органам місцевого самоврядування максимум повноважень і забезпечення жорсткого контролю за їх виконанням.

Нова регіоналізація потребує розробки нової системи поглядів на механізми регіональної політики, спрямованих на локалізацію економічних, управлінських, технологічних, соціокультурних змін, формування точкових соціальних практик

(незалежно від регіональної приналежності), які відповідають світовим стандартам, діяльність яких базується на розвинутій інформаційно-комунікативній сфері інфраструктури, інформаційній взаємодії. На таких змаганнях, хоча й поза контекстом проблеми регіоналізації, наполягають дослідники, які вивчають нові підходи до розвитку міст та регіонів України. Тому серед заходів, які можуть поліпшити державне регулювання у сфері реалізації державної регіональної політики, можна виділити:

- удосконалення стратегічного регіонального планування, яке б дозволяло більш точно та обґрунтовано визначати основні довгострокові й поточні пріоритети регіонального розвитку на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, враховувати їх під час розроблення відповідних розділів проектів загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку України, регіональних та місцевих програм і планів;

- удосконалення механізму державної підтримки розвитку регіонів, концентрації державних ресурсів на вирішенні його пріоритетних проблем;

- стимулювання розвитку транскордонних, міжрегіональних економічних зв'язків на основі виробничої кооперації та інтеграції, створення відповідних сучасних форм господарювання;

- розроблення пропозицій щодо законодавчого розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування для розвитку транскордонного та міжрегіонального економічного співробітництва та щодо впорядкування такого співробітництва;

- стимулювання розвитку регіонів чи їх частин, у межах яких показники економічного розвитку та соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі (депресивні території), шляхом запровадження особливих механізмів бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики щодо таких територій тощо [1].

Державна регіональна політика має спрямовуватися на забезпечення формування такої фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для ефективного

розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання.

З огляду на те що кожен орган місцевого самоврядування законодавчо наділений певними компетенціями, які характеризують цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а кожна посада службовця відповідно до своїх повноважень має свою роль й участь у реалізації компетенцій самоврядного органу, то ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів та посадових осіб тим параметрам, які відображені у правовому статусі органу, є вихідним критерієм ефективності їх роботи. Виділяємо такі критерії: реальності впливу, моральний, демократизму діяльності, відповідності правовому статусу, законності, інформаційної правдивості та доцільності, відповідності діяльності настроям громадян [2].

Методологія визначення та оцінювання соціально-економічної ефективності самоврядування регіонів сьогодні набуває особливої важливості на тлі дискусій щодо напрямів проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Ми виокремлюємо два гіпотетичних вектори її проведення:

- шляхом посилення централізації влади в країні з переміщенням усієї повноти влади до центру, від громад до органів державної влади;
- через децентралізацію влади в регіонах з переміщенням усієї повноти управління від «центру» до регіону, від регіону до районів та територіальних громад, що відповідає ратифікованій Україною (у 1997 р.) Європейській хартії місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що загалом існуюча в Україні система організації влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, закладеним в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Невиконання положень Хартії, і як наслідок, узятих на себе зобов'язань, є суттєвою перешкодою на шляху реалізації курсу на інтеграцію до Європейського співтовариства, задекларованого Україною.

Сутністю політики управління регіоном, на наше переконання, є створення належних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку; для підвищення рівня життя населення та забезпечення гарантованих державою

соціальних стандартів для кожного її громадянина в контексті поглиблення процесів ринкової трансформації.

Ефективний регіональний розвиток можливий за узгодженості інтересів місцевого, регіонального та національного розвитку. Але необхідно навчитись використовувати переваги територій (ресурсні, інфраструктурні та інші) для стимулювання економічної діяльності, яка є, по суті, в основі ефективного регіонального управління. Для цього потрібно використовувати механізм регіональних програм та проектів.

Через створення регіональних та комплексних програм, через залучення коштів місцевих бюджетів громади мають можливість вирішувати важливі місцеві справи, на які у держави ресурсів не вистачає. Їх вирішення позитивно впливає на соціально-економічний розвиток регіону та вирівнює розвиток депресивних територій. Коли місцеві ради та депутати матимуть повне розуміння власних повноважень та функцій, будуть їх виконувати, то депутатська праця на зміцнення й поліпшення соціально-економічного розвитку територіальних громад буде більш ефективною [5].

Кадрова антикризова політика є основним (разом з ресурсним) фактором забезпечення ефективного управління регіоном. У 2009 р. при Полтавській міській раді та Полтавському Центрі перепідготовки та навчання державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування працює школа молодого лідера, що сприяє ознайомленню молодіжних лідерів з роботою публічної влади. Для молоді є постійні пропозиції від влади щодо стажування в її структурах. На нашу думку, для посилення співпраці місцевих рад та молодіжних громадських організацій (молодіжними партійними структурами займаються політичні партії) необхідно:

- уводити як практику обов'язкове щорічне стажування активістів органів студентського самоврядування у виконавчій владі та місцевому самоврядуванні;
- проводити публічний захист робіт щорічного конкурсу студентських наукових робіт з обраної самоврядної тематики;
- при районних та обласних органах публічної влади на правах дорадчо-консультативного органу створювати громадську молодіжну раду, яка б сприяла розвитку співпраці влади з молодіжним середовищем;
- виділяти бюджетні кошти та залучати грандові ресурси для підтримки молодіжних проектів.

Для підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування слід говорити про активізацію в суспільстві гендерного виховання, що повинно стати основою гендерної культури, яка мусить стати важливим складником у системі всіх політичних перетворень у країні, регіонах, місцевих громадах, а в результаті підвищити присутність жінок в органах влади.

Висновки. Для України в нинішній період розвитку дуже важливо зберегти баланс між найбільш ефективним розподілом як повноважень, так і відповідальності для місцевої та центральних органів влади, а гасло «максимум повноважень і максимум відповідальності під контролем держави» для органів місцевої влади спрацьовує на розвиток країни.

Ураховуючи сутність місцевого самоврядування, громади мають право і реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя – йдеться про забезпечення членів громади більшістю публічних послуг, що гарантовані законодавством (освіта, охорона здоров'я, культура, житлово-комунальні та інші послуги). Тому стратегічними аспектами діяльності органів місцевого самоврядування, найбільш наближеними до територіальних громад, є нормативно-правове, організаційне та фінансове забезпечення їх діяльності, особливо щодо спроможності надання цих послуг населенню.

Але характеризуючи місцеву управлінську еліту та контреліту, зазначаємо, що вони «вражені дитячими хворобами» демократії. Деякі з них не цілком зрозуміла реакція на соціалізм радянського зразка. Але деякі симптоми становлять цілком певну небезпеку [8]. Вони несуть з собою такі явища, як: тотальне заперечення всіх, у тому числі й визнаних цінностей соціалізму та спроба замінити їх іншими; «свобода» нічим не обмеженого індивідуалізму; перетворення особистого збагачення на єдину мету життя, для досягнення якої придатні всі методи; претензії на різноманітні привілеї замість турботи про зростання добробуту громади та зміцнення держави; безвідповідальне, суто споживацьке ставлення до народних надбань як матеріальних, так і духовних». Підсумовуючи сказане, можна стверджувати, що основною проблемою становлення й розвитку регіонального управління і керівників як регіонального, так і місцевого рівнів є корупція та хабарництво. Серед країн пострадянського простору Україна має чи не найвищий рівень корумпованості влади [8].

Формування стратегії регіону передбачає необхідність формулювання глобальної цілі його розвитку, визначення завдань, які необхідно вирішити для досягнення поставлених цілей, узгодженості ресурсів і цілей, визначення векторів поведінки для досягнення цілей з урахуванням умов зовнішнього середовища, які постійно змінюються і, нарешті, прийняття програм соціально-економічного розвитку регіону, комплексних або ж галузевих. Ця робота проводиться спільно обласними радами та обласними державними адміністраціями. Управління регіональним розвитком в Україні повинно спиратися на повне й адекватне відображення економічної і соціальної ситуації в кожній окремо визначеній одиниці системи адміністративно-територіального устрою. Основні завдання аналізу соціально-економічного розвитку області в нових умовах господарювання мають бути спрямовані на виявлення досягнутого рівня; розкриття найважливіших тенденцій у розвитку господарського комплексу, соціальної сфери, реформуванні економічних відносин, соціального стану населення та екологічної ситуації; визначення як окремих недоліків, диспропорцій, так і позитивних явищ у функціонуванні території; дослідження соціально-економічного потенціалу області.

Розширення масштабів дієвості органів державного управління, обмеження повноважень місцевого самоврядування, що опікується місцевими проблемами, складність завдань, дефіцит часу і знань спричиняють зростання ризику внаслідок прийняття неправильних і нераціональних рішень, що призводять до величезних економічних, соціальних, екологічних і політичних збитків, ставлять під загрозу розвиток територій і національну безпеку держави. Тому процес формування стратегії соціально-економічного розвитку регіонів буде більш ефективним, якщо його проводити відповідно до системи методичних принципів, особливо принципу пріоритетності національних інтересів перед регіональними, принципу комплексного розвитку економіки, принципу використання програмно-цільового підходу, принципу правового регулювання стратегії. Ці принципи повинні використовуватись на постійній основі, але інші можуть мати кон'юнктурний характер, тобто коригуватись залежно від ситуації. Пріоритетні напрями регіональної політики визначають перш за все громадяни, мешканці територіальних громад відповідно до проблем і соціальних запитів, завдання місцевих органів влади почути їх і мати ресурси і механізми для їх втілення в стратегію розвитку регіону чи окремої територіальної громади.

Список використаних джерел

1. **Ворона П. В.** Особливості розвитку місцевого самоврядування в період світової глобалізації / П. В.Ворона // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua.
2. **Ворона П. В.** Особливості становлення та розвитку представницької влади в Україні (на прикладі місцевого самоврядування) // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 4 (35). – Х. : Магістр, 2011.
3. **Ворона П. В.** Стратегічні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування для розвитку регіону. Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика : матеріали підсумк. наук.- практ. конф. за міжнар. участю, 28 жовтня 2011 р. У 2 т. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 23 – 25.
4. **Ворона П. В.** Кадрові особливості реалізації регіональної політики / П. В. Ворона, С. М. Ярошенко. Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. до Дня Конституції України «Конституція України – основа модернізації держави і суспільства», 16 черв. 2011 р. – Полтава : ТОВ «АСМІ», 2011. – С. 80 – 85.
5. **Проблеми** функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.
6. **Сталий** розвиток територіальної громади: управлінський аспект : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х. : Магістр, 2008. – 236 с.
7. **Ткачук А.** Представницькі органи влади в Україні та представництво: стан і роздуми / А. Ткачук. – Режим доступу : www.spa.ukma.kiev.ua/konst/article.php/20070913233938767.
8. **Українські** еліти в контексті місцевого і регіонального розвитку: історія та сучасність. Популярний нарис / [Пухтинський М., Власенко О., Ворона П. та ін.]. – Полтава : ПП Шевченко, 2009. – 160 с.