

РОЗДІЛ II

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ

УДК:351

Васильсва О.І.,

професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентові України,
доктор наук з державного управління, професор

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМ У ХОДІ ОБГОВОРЕННЯ ПРОЕКТУ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті визначено проблеми проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, які були висловлені мешканцями Вишгородського району Київської області під час обговорення. Питання, що піднімалися учасниками обговорення, дозволяють визначити основні групи ризиків, які пов'язані з недовірою до окремих положень проекту Концепції, не вирішення яких в подальшому можуть призвести до негативних наслідків.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, концепція, реформування, демократія участі.

Васильева А.И.,

професор кафедри регіонального управління,
местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины,
доктор наук государственного управления, профессор

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ В ХОДЕ ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТА КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье определены проблемы проекта Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, которые были высказаны жителями Вышгородского района Киевской области во время обсуждения. Вопросы, что поднимались участниками обсуждения, позволяют определить основные группы рисков, которые связаны с недоверием к отдельным положениям проекта Концепции, не решение которых в дальнейшем могут привести к негативным последствиям.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, местные государственные администрации, концепция, реформирования, демократия участия.

Vasilyeva Alexandra,

Professor Department of Regional Administration, Local Government and the city management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Professor

IDENTIFYING PROBLEMS DURING THE DISCUSSION OF THE CONCEPT OF LOCAL GOVERNMENT REFORM AND TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN UKRAINE

Annotation. The article defines the concept of the unit of local government reform and territorial organization of power in Ukraine, which were expressed inhabitants Vyshgorodskiy district, Kyiv region during the discussion. Issues raised participants, allowing to identify the main groups of risk associated with distrust of certain provisions of the draft concept, not a solution which can later lead to negative consequences.

The current model of local self-government in Ukraine does not meet the needs of local communities and not providing proper development of civil society. In 2013, Ukraine held a roundtable to assess the preliminary results of public discussion of the concept of local government reform and territorial organization of power in Ukraine (hereinafter - the Concept). To be completed to the discussion of the Vilnius summit of European Union (November 2013). The Concept is to improve the management of the regions in line with international best practices, which is an important part of the European integration of Ukraine.

As of December 2013 Vyshgorodskiy in the area of public participation were discussed the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine. During the discussion it was noted that the implementation by Ukraine of the European Charter of Local Self-Government is one of the requirements of the European Union on the Association Agreement. All actions should be aimed at taking into account the interests of the people, in practice the principles of local democracy, which is the basis of the European Charter.

Order to create a positive public perception of the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine should be the maximum understanding of all major stakeholders goals, motives, means of implementing reforms.

During the reform of the power relations associated with the delegation of powers of public authorities, the primary purpose we consider the optimal division of responsibilities between local authorities so as to ensure the most effective implementation and functions of state and local government functions, minimizing the need for delegation of authority to some of others. Delegation of authority should take place only when the opportunity is due to the Constitution of Ukraine, and based on the principles of reasonableness and appropriateness.

Keywords: local government, local administrations, the concept of reform, participatory democracy.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна стоїть перед нагальною проблемою здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, ефективно впровадження якої сприятиме реалізації політики європейської інтеграції та розвитку співробітництва з європейськими інституціями. Місцеве самоврядування має будуватися

виходячи з інтересів розвитку людини та територіальної громади при безпосередньої участі громадськості в процесі реформування.

Аналіз досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання організації місцевого управління в Україні, досвід його правового регулювання і практика застосування знайшли своє відображення в роботах вітчизняних учених: В.Д. Бакуменка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, О.І. Васильєвої, Т.В. Іванової, В.С. Колтун, І.В. Козюри, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, Ю.М. Мальчина, Н.Р. Нижник, М.О. Пухтинського, В.П. Удовиченка, Ю.П. Шарова та ін.

Метою статті є визначення проблем, які виникли під час обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в Вишгородському районі Київської області, не вирішення яких в подальшому можуть призвести до негативних наслідків.

Виклад основного матеріалу. Чинна модель місцевого самоврядування в Україні не відповідає потребам територіальних громад і не забезпечує належний розвиток інститутів громадянського суспільства. У липні 2013 р. в Україні було проведено круглий стіл з метою оцінки попередніх результатів громадського обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція). Планувалось завершити обговорення проекту до Вільнюського саміту Європейського Союзу (листопад 2013 р.). Метою Концепції є підвищення ефективності управління регіонами у відповідності з кращими світовими практиками, що є важливою частиною європейської інтеграції України.

Станом на грудень 2013 року у Вишгородському районі із залученням громадськості відбулось обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [3]. Під час обговорень відзначалось, що впровадження Україною положень Європейської хартії місцевого самоврядування [2] є однією з вимог Європейського Союзу щодо підписання Угоди про асоціацію. Всі дії мають бути спрямовані на врахування інтересів людей, реалізацію на практиці принципів місцевої демократії, що є основою Європейської хартії.

Під час обговорення проекту Концепції було порушено три основних категорії питань: бюджетні, функціональні та організаційні. Концепція передбачає передачу повноважень органам місцевого самоврядування, які отримують частину функцій місцевих державних адміністрацій (далі – МДА). Крім того, передбачається посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Бюджетні питання зводились до необхідності переглянути розподіл людських ресурсів та їх функцій/завдань, а також оптимізації організації

діяльності державної адміністрації/управління на місцевому рівні, а саме до неупередженого аудиту функцій/завдань, що їх виконує кожний структурний підрозділ державної адміністрації на районному рівні. Такий аудит міг би допомогти виявити повну картину у питанні дублювання функцій та зайві й непотрібні бюрократичні процедури.

Наступний блок функціональних питань, необхідно прийняти політичне рішення щодо перегляду функцій/завдань на основі перерозподілу певних функцій між МДА та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади (далі – ТПЦОВВ); разом із тим, на нашу думку, необхідно чітко визначити перелік функцій та повноважень, які мають бути передані від органів державної виконавчої влади до ОМС. Аналіз теперішнього стану організації мережі органів державної виконавчої влади має відповідати децентралізації влади, який окреслений Главою держави та урядовими рішеннями [3]. Адже функції, які, на думку керівництва держави, мають бути делеговані органам місцевого самоврядування, матимуть серйозні наслідки для районних державних адміністрацій (далі – РДА), особливо у питанні, що стосується переведення частини персоналу з цих органів до органів місцевого самоврядування.

Інше важливе питання лежить у площині відносин між ТПЦОВВ, з одного боку, та місцевими органами виконавчої влади на районному рівні, з іншого боку. Зі зміцненням територіальних органів за рахунок збільшення чисельності персоналу та зміною їхніх територіальних одиниць від меж районів до меж всякого роду субрегіональних територіальних утворень, координаційна функція керівника місцевого органу виконавчої влади ставатиме дедалі складнішою. Такий розвиток є негативним з двох причин. По-перше, відмінності між спеціалізованими територіальними одиницями роблять неможливим об'єднання ресурсів та засобів для надання різного виду послуг з тим, щоб досягти економії на масштабі (наприклад: приміщення, транспортні засоби, допоміжний персонал). По-друге, впровадження політики центральної влади має здійснюватись у спосіб девальвації конфліктів між політиками району, регіону та центрального рівня й, у такий спосіб, забезпечувати єдність державної політики. Навіть поверхневий аналіз дозволяє стверджувати, що відмінності в територіальній організації різних урядових органів зробить неможливим забезпечення міжвідомчої узгодженості при впровадженні політик центральної влади.

Слід зауважити, що у країнах Європи, зокрема у Франції, вдалося протягом останніх десятиліть досягти успіху в підвищенні функціонального професіоналізму осіб, що обіймають посаду префекта, що, у свою чергу, сприяло підвищенню їх авторитету серед керівників територіальних органів міністерств. Нещодавні реформи, яким передувала передача повноважень до органів місцевого самоврядування, зробили

можливим ще більше зміцнення влади префектів перед територіальними органами міністерств та делегування їм важливих виконавчих функцій.

Відтак, враховуючи іноземний досвід, основним методом подолання означеної проблеми є підвищення професійного рівня керівників МДА та ОМС, які, на наш погляд, повинні мати вищий, аніж існуючий, статус державних службовців (службовців органів місцевого самоврядування). До того доцільним виглядає стажування терміном 1–4 місяці у період навчання або підвищення кваліфікації фахівців державного управління в органах місцевого самоврядування, і навпаки. Такий підхід, вочевидь, дозволить стажерам у значній мірі усвідомити відмінності у функціях і задачах органів влади того чи іншого рівня.

Значною проблемою у Вишгородському районі є розвиток диференційованих мереж органів державної виконавчої влади відповідних сфер діяльності. Деякі з них потребують територіальних підрозділів, що визначено природними характеристиками: наприклад, управління лісовим господарством, водними ресурсами, мережами електропостачання.

Важливою новацією вважаємо вдосконалення механізмів створення органів самоорганізації населення. Важливим є також проведення місцевих референдумів для вирішення важливих питань територіальних громад і посилення контролю зі сторони населення за діяльністю органів влади.

Для спільної реалізації проектів (будівництво, ремонт об'єктів соціально-економічної сфери тощо), Концепція передбачає створення механізмів співробітництва територіальних громад і спільного фінансування таких проектів.

Реалізація зазначеної Концепції дозволить підвищити якість надання адміністративних і соціальних послуг громадянам. Адже саме територіальні громади стануть центром прийняття рішень.

Водночас у ході обговорення було виокремлено цілий ряд проблемних питань, які на думку учасників діалогу, слід було б врахувати ще на етапі впровадження Концепції в життя.

Запитання, що виникали під час обговорення, вказують на те, що найбільший інтерес громадськості спрямований на такі групи проблем:

1. Основні засади визначення меж адміністративно-територіальних одиниць.

2. Перспективи розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, територіальними представництвами центральних органів виконавчої влади.

3. Здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та дотримання принципу невторчання у здійснення місцевого самоврядування.

4. Структура органів місцевої влади в об'єднаних територіальних громадах.

5. Зміни у системі міжбюджетних відносин, зокрема щодо матеріального забезпечення реалізації розширеного переліку повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок податкових надходжень.

6. Процедурні моменти реалізації Концепції (зокрема, хронологічні рамки та фінансові джерела) [1].

Запитання, що задавалися учасниками обговорення, дозволяють визначити основні групи ризиків, пов'язані з недовірою до окремих положень проекту Концепції, які в подальшому можуть призвести до негативних наслідків, не сприйняття населенням району результатів реформи:

- сумніви у відкритості процесу підготовки та реалізації окремих положень Концепції, зокрема стосовно визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;

- негативні очікування щодо збереження самостійності місцевого самоврядування та невтручання органів державної виконавчої влади у його здійснення, а також принципу добровільності об'єднання територіальних громад;

- невпевненість в ефективності результатів реформи, у тому числі в галузі надання адміністративних і соціальних послуг населенню;

- побоювання щодо надмірних фінансових витрат на реалізацію реформи в умовах складної фінансової ситуації в країні, а також сумніви у перспективах повноцінного фінансового забезпечення реалізації розширених повноважень органів місцевого самоврядування [1].

Тому, на нашу думку, метою формування позитивного ставлення громадян до проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні повинно стати максимальне розуміння всіх учасників процесу основних цілей, мотивів, засобів реалізації реформи.

У ході обговорення учасниками були запропоновані конкретні заходи, які сприятимуть реформуванню місцевого самоврядування та територіальній організації влади:

1. Необхідно уточнити деякі положення Концепції, зокрема деталізувати інформацію щодо можливих допоміжних критеріїв визначення меж адміністративно-територіальних одиниць:

- чіткі критерії граничної кількості населення для невеликих за кількістю територіальних громад ;

- розрахунки щодо граничної площі територіальних громад з урахуванням технічної можливості надання надзвичайної допомоги у 20 хвилинний термін.

2. Уточнити питання створення та функціонування об'єднаних територіальних громад:

– орієнтовна модель органів місцевої влади та можливі способи заміщення посад сільських старост;

– передбачувані функції сільських старост, насамперед їхня роль у здійсненні комунікації між мешканцями населених пунктів та органами місцевої влади;

– ввести процедуру обрання громадою сільських старост у тих громадах, де відсутні органи місцевого самоврядування, та забезпечити утримання старост за рахунок місцевих бюджетів;

– надати посаді “староста села” статус “помічника сільського голови”;

– розробити та запропонувати конкретні засоби та механізми державної підтримки об’єднаних територіальних громад.

3. Уточнити основні принципи розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, а також засади делегування повноважень.

4. Зазначити серед способів розширення матеріальної бази місцевого самоврядування сільських територіальних громад поширення їх компетенції на землі сільськогосподарського призначення.

5. Забезпечити достатнє матеріально-технічне та фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування шляхом формування бюджету знизу, а не навпаки. Спрямувати до бюджету базового та районного рівнів податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість, а також відсоток акцизного збору від виробництва алкогольних напоїв у межах адміністративно-територіальної одиниці, де розташовані підприємства.

7. Забезпечити сплату податків з доходів громадян у тому місці, де працюють громадяни, а не за місцем їхньої реєстрації.

8. Розробити чіткий механізм реалізації принципу невторчання у справи місцевого самоврядування у новій моделі територіальної організації влади.

9. Забезпечити прозоре і зрозуміле розмежування повноважень у сфері здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування між МДА та центральними органами виконавчої влади.

10. Вирішити проблеми облаштування місцевих сміттєзвалищ громадського користування.

11. Чітко прописати визначальну різницю щодо повноважень МДА в частині розгляду рішень органів місцевого самоврядування не по суті, а виключно виходячи з їх законності, та не оцінювати прийняті органами місцевого самоврядування рішення з точки зору доцільності, підмінюючи тим самим їх повноваження, у зв’язку з тим, що Концепція у системі виконавчої влади передбачає зміну статусу МДА з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи з функцією координації

діяльності місцевих органів виконавчої влади, за якими закріплюється нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

12. Запровадження механізмів демократії участі на місцях, а саме: у виробленні та прийнятті важливих управлінських рішень, зокрема в питаннях прийняття стратегії розвитку, ухвалення статутів, схем планування (генпланів міст, сел., селищ) територіальних громад, вдосконалення правового середовища для демократії участі тощо.

13. Систематизація та впорядкування системи надання публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування.

14. Запровадження повсюдності місцевого самоврядування, яке означає, що земля за межами населених пунктів має бути передана територіальним громадам, а не перебувати в ручному управлінні РДА[1].

Також під час обговорення неодноразово поставало питання визначення статусу районного центру м. Вишгород, однак детальний розгляд цього питання знаходиться за межами рамок цієї наукової роботи.

Висновки. Вважаємо, що давно назрілою є потреба запровадження повноцінної системи регіонального та районного самоврядування за принципом його повсюдності. Регіональне (районне) самоврядування можна визначити як право і спроможність територіальної спільноти регіону (району) безпосередньо або через створені ними органи вирішувати питання регіонального (районного) значення, віднесені до їх відання, в межах Конституції і законів України.

Під час реформування владних відносин, пов'язаних із делегуванням повноважень органів публічної влади, першочерговим завданням вважаємо найбільш оптимальний розподіл повноважень між органами місцевої влади, який би забезпечував якомога ефективнішу реалізацію і функцій держави, і функцій місцевого самоврядування, зводячи до мінімуму необхідність делегування повноважень одних органів іншим. Делегування повноважень має відбуватись виключно у випадках, коли така можливість зумовлена Конституцією України, та базуватись на принципах обґрунтованості та доцільності.

Використані джерела інформації:

1. Вишгородська районна державна адміністрація [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Вишгородської РДА та Вишгородської районної ради. – Режим доступу : <http://www.vysh.gov.ua/index.php/doradchiorgany/145-komisia-uchasnyk-viiny/360-komisia-uchasnyk-viiny-sklad>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування / Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Верховної Ради України. Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (проект). [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/discussion/proekt-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-zatverdzhennya-konceptiyi-reformu-vannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi>

References:

1. Vyshhorods'ka rajonna derzhavna administratsiia [Elektronnyj resurs]. Ofitsijnyj sayt Vyshhorods'koi RDA ta Vyshhorods'koi rajonnoi rady. – Rezhym dostupu : <http://www.vysh.gov.ua/index.php/doradchiorgany/145-komisia-uchasnyk-viiny/360-komisia-uchasnyk-viiny-sklad>.
2. Yevropejs'ka khartiia mistsevoho samovriaduvannia / Mizhnarodnyj dokument vid 15.10.1985 [Elektronnyj resurs]. Ofitsijnyj sayt Verkhovnoi Rady Ukrainy. Rezhym dostupu : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorial'noi orhanizatsii vlady v Ukraini (proekt). [Elektronnyj resurs]. Ofitsijnyj sayt Ministerstva rehional'noho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://minregion.gov.ua/discussion/proekt-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-zatverdzhennya-koncepciyi-reformu-vannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi>

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК:351

Грищенко І. М.,

докторант Національної академії державного
управління при Президентіві України

ВПРОВАДЖЕННЯ ЛІДЕРСТВА В СИСТЕМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена пошуку ефективних механізмів впровадження лідерства в систему місцевого самоврядування України. Важливість і нагальна потреба впровадження лідерства викликана природньою схильністю людей передавати свої повноваження у керівництві місцевими справами, і зрозуміло, перекладати відповідальність за результати роботи на обраних ними осіб - лідерів. В статті дано характеристику елементам системи місцевого самоврядування, досліджено склад та можливість організації їх діяльності на засадах комплексного підходу до управління заснованого на концепції 7-С. Охарактеризовано використання ключових елементів управління заснованих на лідерстві та можливість їх застосування в системі місцевого самоврядування України.

Ключові слова: лідерство, елементи системи місцевого самоврядування, елементи управління.

Грищенко І. Н.,

докторант Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

ВНЕДРЕНИЕ ЛИДЕРСТВА В СИСТЕМУ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

Аннотация. Статья посвящена поиску эффективных механизмов внедрения лидерства в систему местного самоуправления Украины. Важность и настоятельная потребность внедрения лидерства вызвана естественной склонностью людей передавать свои полномочия в руководстве местными делами, и перекладывать ответственность за результаты работы на избранных ими лиц - лидеров. В статье