

УДК 342.5:316.462

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОЇ ПАРАДИГМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

КОСТЕНОК І. В.,**доктор наук з державного управління,
професор, доцент кафедри загального та
адміністративного менеджменту
Донецького державного університету
управління**

В статті розглядаються особливості сучасної парадигми публічного управління в Україні та пріоритети її розвитку у напрямку підвищення ефективності державного управління та місцевого самоврядування. Розкрита сутність інституту місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічна влада; державна влада; місцева влада; органи місцевого самоврядування; автономність; децентралізація; субсидіарність; деліберативна демократія; партисіпаторна демократія.

В статье рассматриваются особенности современной парадигмы публичного управления в Украине и приоритеты ее развития в направлении повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления. Раскрыта сущность института местного самоуправления.

Ключевые слова: публичная власть; государственная власть; местная власть; органы местного самоуправления; автономность; децентрализация; субсидиарность; делиберативная демократия; партисипаторная демократия.

In the article it is considered the peculiarities of modern paradigm of public governing in Ukraine, the priorities of its further development towards the increasing of effectiveness of state governing and local self-governing are determined. The essence of local self-governing institution is revealed.

Key words: public governing; state governing; local governing; local self-governing authorities; autonomy; decentralization; subsidiarity; deliberate democracy; participating democracy.

Вступ. Важливим елементом публічного управління та інструментом активізації громадянської активності в Україні постає місцеве самоврядування, становленню та розвитку якого за часів української незалежності приділено чимало уваги. Сьогодні основною проблемою, що значно впливає на розуміння сутності місцевого самоврядування і його місця у державі, є необхідність чіткого визначення кола функцій і завдань, які мають здійснювати органи місцевого самоврядування. Це дискусійне питання вже тривалий час є предметом обговорення зарубіжними та вітчизняними науковцями, політиками та громадськістю. Його висвітлювали у своїх працях О. Батанов, В. Карпенко, В. Кравченко, В. Мамонова, М. Орзих, М. Пітцик, О. Рябченко, О. Томкіна. Громадянська активність сучасних українців опинилася у фокусі уваги таких дослідників: Л. Абрамова, Т. Азарової, Є. Афоніна, Н. Бойко, О. Вишняка, О. Владико, Л. Гонюкова, Н. Паніної, О. Резніка, І. Скалабан, Н. Ходорівської, М. Шульги та інших.

Мета цієї статті полягає у визначенні особливостей сучасної парадигми публічного управління в Україні та пріоритетів її розвитку за напрямком підвищення ефективності державного управління та місцевого самоврядування.

Вклад основного матеріалу. Система публічної влади України складається з державної влади та органів місцевої публічної влади. Місцева влада – «вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, які функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць, а також здатність її носіїв упорядковувати поведінку мешканців цих одиниць та впливати на розвиток місцевого життя» [1].

Публічна влада, що втілена у формі державної та місцевої влади, здійснюється системою органів, яка має відповідну назву: органи публічної влади. Зазначене поняття охоплює як

сукупність державних органів усіх гілок влади, так і систему органів місцевого самоврядування. Зважаючи на багатогранність та масштабність суб'єктів публічної влади (фактично всіх владних інституцій), а також беручи до уваги їхню різновекторну компетенційну та функціональну спрямованість, автор визначає об'єктивну потребу у виокремленні з цього механізму споріднених управлінських структур, поєднаних окремими ознаками.

Публічне управління виступає як різновид соціального управління, локалізованого в межах територіальних колективів, що має кілька рівнів інституціоналізації: державний, регіональний і муніципальний. Як якісно нова форма публічне управління в сучасних умовах характеризується такими сутнісними властивостями як транспарентність, легітимність та демократичність.

Таке розуміння публічного управління дозволяє розглядати його як якісно інше явище, аніж класичне державне управління і за змістом, і за етимологією. Це своєрідне «народне управління», де бюрократичні процедури застосовуються лише там і тоді, коли процедури безпосередньої участі населення в управлінні застосовувати неможливо. Для публічного управління характерна децентралізація повноважень та безпосередня участь населення у здійсненні управлінських процедур.

У контексті реалізації публічного управління легітимність розглядається як згода населення з процедурами формування та діями управлінських інститутів, що виражається в добровільному визнанні за органами публічного управління права ухвалювати обов'язкові рішення.

Транспарентність як сутнісна характеристика публічного управління, на думку Ю. Габермаса [2] – це, по-перше, відкритість і діалогічність державно-управлінського процесу, які забезпечуються через процедури громадського контролю за діяльністю органів управління та узгодження рішень з населенням. По-друге, це отримання населенням інформації щодо управлінського процесу і можливість доведення до управлінських структур громадської думки щодо його якості.

Демократичність в публічному управлінні інтерпретується як наявність в державно-управлінському процесі реальної можливості у населення впливати на вибір і ухвалення управлінських рішень. Рівень прозорості та демократичності, що характеризує, відповідно, ступінь розуміння цілей і дій суб'єкта публічного управління і ступінь участі у визначенні цілей та реалізації дій суб'єкта публічного управління, безпосередньо впливають на його легітимність.

Основою місцевої публічної влади є саме органи місцевого самоврядування. Як відзначалось вище, більшість дослідників трактують місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму публічного управління на місцевому рівні, яке здійснюється органами місцевого самоврядування, що формуються місцевими жителями, оскільки вони є найбільш зацікавленими у результатах їх діяльності.

Одним із ключових понять, яке розкриває сутність інституту місцевого самоврядування, є автономність. Органи місцевого самоврядування розглядаються як самостійний елемент державної (публічно-владної) системи з чітко визначеною в законі сферою компетенції, а також чітко зафіксованими правами, обов'язками і відповідальністю.

Крім того, держава делегувала органам місцевого самоврядування повноваження з виконання певного переліку загальнодержавних функцій, передусім з надання публічних послуг у соціальній сфері. Власне, місцеве самоврядування за своєю природою суперечить державному диктату і може розвиватися лише за умов свободи. Тобто, місцеве самоврядування і державне управління в рамках єдиної адміністративної системи несумісні. На це вказує і Конституція України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади.

Більшість дослідників відзначає, що місцеве самоврядування має формуватися та конструюватися «знизу» природним шляхом за відповідної підтримки держави і під її контролем. Інакше кажучи, місцеве самоврядування без державної підтримки сформуватися не може, але одночасно воно потребує і надійного захисту від неї самої.

Досвід розвинених демократичних країн світу свідчить про те, що саме децентралізована виконавча влада з сильними інститутами місцевого самоврядування є найбільш ефективною системою державної влади. Основною проблемою, що значно впливає на розуміння сутності

місцевого самоврядування і його місця у державі, є необхідність чіткого визначення кола функцій і завдань, які мають виконувати органи місцевого самоврядування.

Ідея зосередження діяльності органів місцевого самоврядування на вирішенні питань місцевого значення походить з наукових розробок про природні права громад, за якою громада має право вирішувати свої власні справи, які впливають із інтересів і потреб її членів. Однак тривалий час теоретики й практики намагаються обґрунтувати різницю між державними та місцевими справами. Межа між першим і другим колом завдань є нестійкою і кожна держава в конкретний період свого існування проводить її відповідно до своїх історичних, культурних традицій та політико-економічних інтересів.

Розвиток місцевого самоврядування тісно пов'язаний з розвитком інститутів демократії. Власне, розвинене та ефективне місцеве самоврядування є проявом демократії в країні, зокрема так званої «демократії участі». Це одна з найефективніших форм демократії, яка передбачає, зокрема, активну участь громадськості в процесах державного управління та діяльності місцевого самоврядування.

Однією з фундаментальних основ будь-якої демократичної системи є участь громадян у суспільному та політичному житті країни, яке, в принципі, має «охоплювати» всі компоненти політичної системи та громадянського суспільства, з одного боку, і задавати через запити різних груп і верств населення основні пріоритети суспільного розвитку – з іншого.

Але саме слабка розвиненість та неефективність інститутів громадянської участі (за даними більшості досліджень, Україна посіла останні позиції щодо розвитку соціального капіталу, громадянської активності, участі у недержавних об'єднаннях та асоціаціях тощо) обумовлює неможливість побудови ефективної системи місцевого самоврядування та державно-управлінської стимуляції його розвитку. У цьому контексті недосконалість законодавства у цій сфері є другорядною або похідною причиною.

Витоки самоврядування, у тому числі й місцевого, треба шукати в межах громадянського суспільства. За мірою свого становлення й розвитку місцеве самоврядування легалізується державою і стає репродуцентом територіально-особистісних інтересів, що формуються на локальному рівні, в процесі становлення та взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави [3, 4].

Соціальна активність громадян, в тому числі їх готовність до самоорганізації і добровільного об'єднання для розв'язання власних проблем є однією з найважливіших умов становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування. Проте з моменту відродження інституту місцевого самоврядування і дотепер рівень соціальної активності населення залишається на вкрай низькому рівні.

Органи місцевого самоврядування виступають як елемент інституціонального каркасу громадянського простору суспільства. Разом із тим, за висловом Д. Норта, «інститути або, принаймні, формальні правила створюються, швидше, для того, щоб служити інтересам тих, хто займає позиції, які дозволяють впливати на формування нових правил» [5].

Таким чином, головним завданням сучасного етапу створення ефективних органів місцевого самоврядування видається розробка дієвих механізмів, у тому числі й державно-управлінських, для залучення широких верств населення до процесу вирішення питань місцевого значення. Безпосередня участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування дає можливість узагальнювати та брати до уваги інтереси різних груп населення, їхні думки, пропозиції щодо зміни та покращення місцевого життя, встановлювати, попереджати й усувати різні управлінські помилки, ухвалювати всебічно обґрунтовані та ефективні правові акти, а головне – допомагає виявляти нагальні місцеві потреби для їх якнайшвидшого задоволення.

Сила місцевого самоврядування полягає передовсім у тому, що воно ініціює рух до демократії «знизу». Через нього громадяни приходять до розуміння того, що демократія – це особиста участь кожного у справах соціуму, а не набір формальних виборчих процедур. Не варто забувати також про те, що абстрактне демократичне право на свободу реалізується в тому числі й у конкретному праві на місцеве самоврядування. Почуття відповідальності за загальну справу, як правило, досить сильно змінює людей. Навіть найпасивніших із них воно поступово перетворює на соціально активних особистостей. Коли кількість таких людей серед населення перевищує певну критичну позначку, тоді вже можна вести мову про наявність громадянського суспільства в країні.

Виступаючи у якості первинного рівня публічної влади, місцеве самоврядування є інструментом стимулювання розвитку громадянського суспільства. Особливу роль інститут публічної влади на місцях відіграє як сполучна ланка між громадянським суспільством і державою, що дозволяє ефективно поєднувати інтереси громадянина, місцевого співтовариства, структур громадянського суспільства і держави.

Як уже згадувалось, в організації публічної влади на місцях одночасно поєднуються два початки: суспільний і державний. Державний початок виявляється у тому, що:

а) територія місцевої громади є державною територією, а місцеві жителі є громадянами держави;

б) статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції та законах;

в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики;

г) органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави.

У свою чергу, суспільна (публічна) складова має прояв у такому:

а) органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження, і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

б) матеріально-фінансову базу органів місцевого самоврядування складає комунальна власність і місцевий бюджет;

в) місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори;

г) територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відбивають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території;

д) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженні в межах їхніх повноважень, обов'язкові на території місцевого самоврядування для усіх фізичних і юридичних осіб [6].

Таким чином, органи місцевого самоврядування розглядаються як самостійний елемент державної (публічно-владної) системи, який має чітко визначену в законі сферу компетенції, а також чітко зафіксовані права, обов'язки і відповідальність. Ключовими ознаками такої самостійності є:

– формування органів влади «знизу», тобто шляхом прямих виборів членами самоврядної спільноти;

– реальне існування автономних в межах своєї компетенції різних рівнів місцевого самоврядування, а також органів самоорганізації населення та громадського самоврядування з переданим їм колом повноважень і засобів для їх реалізації;

– наявність муніципальної власності на землю, тобто власності жителів (громадян) даного місцевого співтовариства на територію спільноти.

Місцеве самоврядування має відповідати двом основним соціальним вимогам: по-перше, реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами, по-друге, створенню ефективної влади на місцях, спроможної задовольняти як життєво важливі потреби населення, так й інтереси загальнодержавного розвитку.

Існування органів місцевого самоврядування пов'язане з необхідністю розумної децентралізації влади, тому що надання громадянам права самостійно розв'язувати свої проблеми безпосередньо впливає на ефективність процесу реалізації публічної влади взагалі на всій території країни.

Ступінь децентралізації значною мірою залежить від обраного рівня автономії місцевого самоврядування, що містить в собі як статичні складові, які відображають певний потенціал даного інституту, так і динамічні компоненти, що розкривають його діяльність, а саме: організаційно-правову основу місцевого самоврядування, компетенцію та повноваження місцевого самоврядування, питання місцевого значення, межі самостійності місцевого самоврядування, що визначаються наявністю і обсягом його фінансово-економічної бази тощо.

Процес децентралізації є тісно пов'язаним з принципом субсидіарності, що передбачає пріоритет прав та інтересів особистості перед правами та інтересами будь-якої спільноти. У Західній Європі принцип субсидіарності передбачає чіткий розподіл прав і обов'язків з виконавчої вертикалі з делегуванням повноважень на той територіальний рівень, де вони можуть виконуватися найбільш ефективно. Вона є не лише визначним принципом місцевого

самоврядування, а концепцією, що добре вписується в сучасні суспільства, де присутня безліч обов'язків, розподілених за різними рівнями управління.

Крім того, діяльність системи місцевого самоврядування як різновиду публічної влади ґрунтується на низці найбільш фундаментальних демократичних принципів, серед яких виділяються такі:

1. Принцип правової автономії означає, що органи місцевого самоврядування повинні мати власні, тільки їм притаманні повноваження, що визначаються Конституцією та відповідними законами. Зазначений принцип також має бути ефективним щодо делегованих повноважень: органи місцевої влади мають вільно брати на себе виконання цих повноважень, з огляду на місцеву специфіку.

2. Принцип організаційної автономії означає, що органи місцевого самоврядування мають бути вільними щодо визначення своєї власної структури для того, щоб ефективно виконувати свої функції під власну відповідальність. Це означає, що для якісного надання послуг населенню та управління територією в цілому в різних органах місцевого самоврядування можуть бути різні структурні підрозділи та кількість працівників.

3. Принцип загальної компетенції, пов'язаний з проявом у публічному праві принципу субсидіарності. Відповідно до нього, самоврядні територіальні спільноти мають право і зобов'язані в межах своїх повноважень вирішувати всі місцеві питання і нести за це відповідальність, якщо в законах не передбачено інше (тобто ці питання не виключені з їх компетенції або не поставлені в обов'язок іншим інстанціям).

4. Принцип делегування повноважень. Означений принцип реалізується через забезпечення права громадян на участь у вирішенні місцевих справ через делегування власних повноважень виборним представницьким органам. Останні наділяються відповідними повноваженнями та ресурсами для здійснення політики, спрямованої на вирішення поточних питань громадян, що проживають на певній території. Участь громадян у місцевому політичному житті має забезпечуватися правом вільного і демократичного обрання своїх представників.

5. Принцип ефективності реалізації повноважень. Участь громадян у місцевому політичному житті має характеризуватися ефективністю на рівні всіх місцевих представницьких і адміністративних (виконавчих) структур. Поряд із цим, мешканці територіальних спільнот повинні мати можливість брати участь у контролі над роботою місцевих представницьких органів. Форми контролю діяльності органів системи місцевого самоврядування виступають як принципи, що відрізняють кожну конкретну модель місцевого самоврядування та визначаються типом обраної моделі й особливостями загальнодержавного управління.

6. Принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб кореспондує з попереднім принципом. Вторинна природа органів і посадових осіб місцевого самоврядування підкреслює інституціональну роль громади в їх формуванні та «зворотний» зв'язок між цими суб'єктами. Органи самоврядування та їх посадові особи відповідають перед населенням за свої рішення та дії.

7. Принцип колегіальності ухвалення рішень. Рішення щодо першочергових завдань на рівні територіальних спільнот мають вироблятися та ухвалюватися колегіально. Такі рішення спираються на первинний, регулярно оновлюваний аналіз, що охоплює всі особливості, потенціал, можливості розвитку й ресурси місцевості. Вважається, що найкращий спосіб подолання труднощів – це надання можливості усім зацікавленим сторонам індивідуально й колективно брати участь у виробленні планів щодо їх подолання.

8. Принцип матеріально-фінансової самостійності та спроможності: територіальна громада та відповідні органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень мають вільно володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю та власними фінансовими ресурсами з метою задоволення власних потреб.

Реалізація окреслених принципів діяльності системи місцевого самоврядування є можливою лише за умови імплементації у суспільстві норм деліберативної та партисипаторної демократії.

Так, концепція деліберативної демократії передбачає діалог між суб'єктом управління і населенням. На низовому рівні організації публічного управління, в умовах відносно нечисленного територіального публічного колективу, в обмежених просторових межах

муніципального утворення організація діалогічного простору в управлінському процесі за допомогою впровадження процедур деліберативної демократії видається цілком перспективною.

На рівні місцевого самоврядування деліберативна демократія може бути реалізована як комплекс дорадчих процедур у виді тимчасових і постійних форм дорадчої діяльності представників органів публічного управління та представників місцевого населення, які реалізуються на основі функціонального або територіального підходів [7, с. 528-531].

Партисіпаторна демократія або демократія участі передбачає участь населення в процесі управління через спеціально створені процедури. Як комплекс погоджувальних процедур у спільній діяльності населення та органів публічного управління вона передбачає включення спеціальної стадії в процедуру ухвалення рішення в рамках інституту публічного управління для погодження та подальшого затвердження управлінського рішення населенням. У свою чергу, демократія участі відкриває можливості створення в структурі органу управління організаційних форм для реалізації погоджувальних процедур.

Висновки. Розглянувши загальні принципи організації місцевого самоврядування, можна зробити висновок про те, що інститут місцевого самоврядування в сучасних демократіях виступає як найважливіший елемент організації публічної влади. Державне та місцеве управління – рівні публічного управління, але такі, що мають якісні відмінності: кожен рівень має лише йому властиві можливості залучення населення безпосередньо до процесу управління. Чим «нижче» рівень публічного управління, тим більшою є децентралізація повноважень та кількість процедур безпосередньої участі населення в управлінні. Саме тому низовий рівень публічного управління – місцеве самоврядування – є максимально децентралізованим і характеризується найбільшим ступенем участі населення в процесі ухвалення управлінських рішень.

Найважливішим політичним аспектом діяльності місцевого самоврядування стає його роль у формуванні громадянського суспільства. Політично сильне місцеве самоврядування виявляється одним із головних інструментів реалізації принципів громадянського суспільства в суспільно-політичному житті сучасної демократичної держави.

Виходячи з цього, місцеве самоврядування можна розглядати як один з найважливіших принципів, які забезпечують зв'язок громадян з державою, можливість їх участі у державному управлінні. Оптимізація цієї діяльності полягає в тому, що місцеві спільноти спроможні розв'язувати свої проблеми в найбільш ефективних формах, з огляду на конкретні умови кожної окремої території та відповідно до місцевих потреб. Таким чином, між окремим громадянином і державою встановлюється зв'язок для вирішення питань місцевого значення.

Список використаних джерел

1. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні // Аспекти самоврядування. Часопис українсько-американської програми «Партнерство громад». – К.: Фондація «Україна – США», 1999. – 56 с.
2. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас; пер. с нем. под ред. Д. В. Складнева, послесл. Б. В. Маркова. – СПб.: Наука, 2000. – 380 с.
3. Костенок І.В. Місцеве самоврядування як соціальний інститут та елемент громадянського суспільства: теоретичні засади та практичні особливості в українських реаліях / І. В. Костенок // Соціальні проблеми та перспективи державного управління соціально-економічним розвитком: [зб. наук. праць / за ред. О. С. Поважного]. – Донецьк : ДонДУУ, 2012. – С. 127-137. – (Серія «Державне управління» : Т. XIII, вип. 235. – Ч.2).
4. Костенок І. В. Інституціоналізація місцевого самоврядування на цінностях громадянського суспільства як складова демократичного державотворення / І. В. Костенок // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами : [зб. наук. праць / за ред. О. С. Поважного]. – Донецьк : ДонДУУ, 2012. – С. 36-43. – (Серія «Державне управління» : Т. XIII, вип. 250).
5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; пер. с англ. А.Н. Нестеренко. – М.: Начала, 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.liberal.ru/library_all/north/north.pdf – Назва з екрану.

6. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова; за заг. Ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.

7. Дубонос С. М. Полномочия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления: к постановке проблемы / С. М. Дубонос // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): материалы Международной научн.-практ. конф. – Ростов-н/Д.: Изд-во СКАГС, 2010. – С. 528-531.