

УДК 352.07

В. М. АЛЕКСЄЄВ

ВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДО ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено становлення місцевого самоврядування та подальші перспективи громадських самоврядних структур управління в Україні.

The formation of local self-government and further perspectives of the local self-government administration structures in Ukraine have been researched.

Особливістю державного управління в сучасний період є поява в системі органів влади органів місцевого самоврядування [4]. В умовах плюралістичного суспільства, коли адміністративна вертикаль неспроможна керувати всім і всюди, роль місцевого самоврядування для забезпечення стабільності всього суспільства є надзвичайно важливою [32].

Вважається, що “місцеве самоврядування” як науковий термін у визначенні, досить близькому до нині вживаного, виник у Німеччині в ХІХ ст. як “Selbstverwaltung”, і тоді цей вислів означав вільне від державного впливу управління майном громади (населення громади). Щоправда, є й інша точка зору: багато вчених переконані, що нинішнє поняття терміна “місцеве самоврядування” походить від англійського “local selfgovernment”, що означає право місцевого урядування, місцевої адміністрації [Там же]. Сам термін “місцеве самоврядування” вперше ввів у користування німецький юрист Р. Гнейст для визначення такого виду управління на місцях, за якого територіальні громади, що історично склались, законодавчо були наділені правом самостійного вирішення місцевих проблем. При цьому діяльність самоврядних громад була вільна від державної адміністрації та її чиновників на місцях [22].

У наукових дослідженнях радянських часів, зазначає М. Корнієнко, вважалося, що концепція місцевого самоврядування належить буржуазній державознавчій науці, що для соціалістичного суспільства з його радянською формою організації державної влади в центрі та на місцях, побудованою за принципом її єдності й неподільності, вона є неприйнятною і що ради народних депутатів як органи єдиної державної влади здатні не тільки керувати, але й об'єднувати місцеве населення, гармонійно сполучати функції державного керівництва з функціями місцевого самоврядування [4; 19].

Зміни в суспільно-політичному житті країни на початку 1990-х рр. закономірно позначилися на діяльності місцевих представницьких органів, і роль місцевої публічної влади зазнала переосмислення. Закони про місцеве самоврядування, прийняті в 1984, 1990, 1992 рр., були спробами відродити в Україні інститут місцевого самоврядування, але цей процес виявився однією з найскладніших проблем державного будівництва в умовах дискредитації самої ідеї місцевого самоврядування. Вказані чинники, поряд з іншими, виявилися такими, що, по суті, руйнували саму систему управління [23].

В. Воронкова стверджує, що тогочасні негаразди в Україні, поряд з багатьма іншими причинами значною мірою були зумовлені відсутністю ефективного управління, передусім місцевого самоврядування, що супроводжувалося відчутними зрушеннями в системі засадничих ціннісних орієнтацій [11].

Визначення шляхів подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні з наближенням громадян безпосередньо до управління державними справами є метою цієї розвідки.

Сьогодні суть місцевого самоврядування як одного з визначальних елементів демократичного устрою країни зводиться до гарантованого державою права територіальних громад (комун, обшин, муніципалітетів, територіальних колективів) та органів, які вони обирають, вирішувати самостійно, під свою відповідальність питання місцевого значення, діючи в межах конституції та законів відповідної держави. Базові принципи місцевого самоврядування сформовано в Європейській хартії місцевого самоврядування. Згідно з нею місцеві влади мають право на вільну діяльність в інтересах місцевої громади у межах чинних законів. Приєднання України в листопаді 1996 р. до ухвалені Радією Європи в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. Європейської хартії місцевого самоврядування та її ратифікація [19; 27], вочевидь, зобов'язує, щоб реформування відбувалось на принципах, які передбачають: визнання за місцевим самоврядуванням, кожним його рівнем, власних повноважень щодо врегулювання й управління громадськими справами, відповідність матеріальних та фінансових ресурсів місцевої громади до повноважень органів місцевого самоврядування, різноманітність форм організації місцевого самоврядування й самостійне визначення населенням структури органів місцевого самоврядування, державну гарантію місцевого самоврядування [11; 17]. Доречно послатися на Всесвітню декларацію місцевого самоврядування, де зазначено, що місцеве самоврядування, як невід'ємна частина національної культури, є найближчим до громадян рівнем управління [13].

В. Кампо вважає самоврядування публічною владою територіальних громад [15]. Те ж стверджує і А. Ткачук: “Як бачимо, на місцевому рівні – рівні населених пунктів – виник та існує принципово новий інститут публічної, а не державної влади, що дістав назву місцеве самоврядування” [32, с. 6]. Є. Курінний вказує, що особлива роль місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд із державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади, яка виконує представницькі та виконавчі владні функції [21].

Місцеве самоврядування, як інститут публічної влади, розвивається відповідно до системи законодавства, що формується українським парламентом, створюючи свої правові традиції [32]. На думку В. Борденюка, реалізуючи свої повноваження, наприклад у галузі соціально-економічного розвитку, планування, бюджету та фінансів, у сфері управління та приватизації комунальної власності, органи місцевого самоврядування беруть участь у здійсненні економічної функції держави, тобто одна з головних функцій місцевого самоврядування – це участь у здійсненні основних функцій держави [9]. Держава може передати окремі функції посадовим особам на місця, але, як зазначає С. Друзюк, це не є показником демократизму, і

тому в більшості країн світу місцеве самоврядування здійснюється не лише на первинному, а й на так званому комунальному рівнях [14]. В. Журавський упевнений, що проблема полягає не стільки в статусі тих чи інших органів, а у створенні певного інституту публічної влади, системи місцевого самоврядування в цілому, одним із суб'єктів якої є ради [15].

Становлення конституційних, політико-правових засад місцевого самоврядування пов'язують із двоєдиним процесом його державної підтримки та розвитку місцевої ініціативи [28]. Хоча й дотепер є спроби тих чи інших суб'єктів української політики так би мовити “розчинити” інститут місцевого самоврядування в тій чи іншій так званій “владній вертикалі”, побудованій чи то у вигляді “радянської матрешки” [8; 29; 31], тобто системи “укладених” одна в одну рад, чи у вигляді виконавчої ієрархії, що передбачає підпорядкованість та підзвітність виконавчих органів знизу догори, зазначає А. Коваленко. На думку прихильників побудови “владних вертикалей”, користь від такої організації влади полягає в тому, що вона здатна забезпечити політичну стабільність та однаковість управлінських дій, що нібито необхідні для подолання кризи [17]. Ми дотримуємося дещо іншої позиції, яка полягає в тому, що, коли йдеться про однаковість управлінських дій, мається на увазі чітке та послідовне виконання відповідними структурами, наприклад із питань управління комунальною власністю територіальних громад та їхньою спільною власністю, тих повноважень, що передбачені в чинному законодавстві. І тому йдеться не про відновлення владних вертикалей, а про досягнення чітких взаємовідносин між територіальними громадами та органами місцевого самоврядування як на місцевому, так і на регіональному рівні. Адже наслідком непрогнозованих дій управлінських структур, посадових осіб, які мають дещо інше бачення щодо управлінських процесів, пов'язаних, наприклад, знов-таки з управлінням комунальною власністю територіальних громад та їхньою спільною власністю, можуть бути локальні проблеми або взагалі безлад у системі управління комунальною власністю в Україні. Із метою впорядкування структур управління на місцевому та регіональному рівні та чіткої взаємодії органів управління з територіальними громадами запропоновано інноваційну модель реалізації управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їхньою спільною власністю в системі місцевого самоврядування в Україні [5]. Слід акцентувати увагу на тому, що заради суспільно-політичної, економічної стабільності потрібно, не вагаючися, здійснювати кардинальні кроки з метою недопущення дестабілізації в країні та інших проявів, що можуть спричинити негативні наслідки. У такому разі однаковість управлінських дій не стане на заваді, навпаки, надаючи можливість вийти зі скрутного становища з мінімальними втратами. Доречним буде також зауважити, що безсистемність в управлінні не є ознакою його ефективності, а автономність органів місцевого самоврядування без ефективного управління не є ознакою розвинутого місцевого самоврядування.

В. Опришко зауважує, що “процес муніципалізації (роздержавлення, перетворення на органи місцевого самоврядування) місцевих рад народних депутатів призвів до порушення єдності їхньої системи у тому вигляді, якою була ця єдність протягом багатьох десятиліть з керівництвом вищестоящої ради

нижчестоящою, з підпорядкуванням нижчестоящої вищестоящій” [26]. Натомість М. Корнієнко вважає, що вилучення місцевих рад із системи державної влади зовсім не означає, що вони взагалі вилучаються з системи народовладдя, перестали бути однією з найдієвіших форм участі громадян в управлінні державними справами [18]. Адже, отримавши в повне розпорядження власність і фінанси, функції та повноваження, звільнившись від горезвісної так званої “вертикалі”, ради, на переконання І. Бутка, знайдуть ту незалежність і повну самостійність, які закладено в самій ідеї самоврядування [10]. При цьому необхідно погодитися з твердженням О. Невелева, який вважає, що система самоврядування не може протистояти загальнодержавній політиці управління, а повинна доповнювати та конкретизувати її на основі врахування інтересів конкретних територій і людей, які на цих територіях проживають. Безумовно, місцеве самоврядування не повинно розглядатися як система влади, за якої міста, райони, села та селища перетворюються на непідвладні й непідконтрольні будь-кому вотчини. У зв’язку з цим встановлення ефективної системи влади, органічне поєднання систем державного управління та місцевого самоврядування надзвичайно важливе для вирішення наболілих проблем держави та регіонів, кожного громадянина України [24].

А. Афонін акцентує на тому, що за Конституцією України [1] народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Відносно ж місцевого самоврядування і Конституцією України, і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено таке: “Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи”. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” наголошується, що місцеве самоврядування – це право та реальна можливість територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб вирішувати питання місцевого значення [2]. Отже, народ у цілому, територіальні громади, жителі сіл, селищ, міст беруть участь в управлінні, перш за все, безпосередньо, самостійно, прямо, і вже в другу чергу – через органи державної влади чи місцевого самоврядування [6]. Тому, коли ми говоримо про необхідність здійснення тих чи інших заходів щодо вдосконалення місцевого самоврядування в Україні, слід чітко усвідомити, що в новаціях та змінах до чинного законодавства треба завжди дотримуватися саме цього принципу.

Стосовно розмежування управлінських повноважень, існує думка про те, що конкретні юридичні засоби повинні чітко окреслити питання місцевого значення, тобто чим управляти (достатні місцеве господарство, комунальна власність, фінансові ресурси) і як управляти (доступ місцевого населення до об’єктивної інформації щодо рішень, які готують місцеві ради, впливати на характер цих рішень, їхню зміну, оскарження, відміну) [30]. Деякі науковці та посадові особи органів місцевого самоврядування вважають, що ефективного здійснення управління на рівні територіальних громад можливе лише через органи місцевого самоврядування. Ми категорично не згодні з таким підходом. Підтримуючи висновок А. Афоніна [6], переконані, що однією з причин, яка не сприяє розвитку територіальних громад та призводить до політико-економічних катаклізмів на місцях, є відсутність дієвих

механізмів, передбачених на законодавчому рівні щодо можливостей безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами.

За світовим досвідом, до системи політико-правових цінностей, вироблених упродовж століть людством, входить чимало принципів та вимог щодо оптимальної організації державної влади, здатної забезпечити ефективне керівництво країною як у центрі, так і на місцях. Серед них чільне місце належить принципу децентралізації влади на рівні територіальних громад і органів, які вони обирають на основі загального, рівного та прямого виборчого права [14]. Проте, як констатує О. Білоус, відомі моделі саморегулювання суспільства не підтвердили свою абсолютну ефективність, звідси пошуки шляхів поєднання саморегуляції й керованості суспільства, сучасні великомасштабні процеси та дослідження нової якості розвитку [7].

Децентралізація та розвиток місцевого самоврядування вважаються головними чинниками розбудови правової, демократичної й соціальної Української держави, на відміну від централізованої, яка породжує кризу демократії та відчуження громадянина від влади. Унітарна децентралізована держава з розвинутим самоврядуванням об'єктивно наближена до громадян і забезпечує їм реальну участь у вирішенні економічних та політичних проблем [13]. Результатом децентралізації є наближення широких верств населення до управління державою [27]. Учасники парламентських слухань “Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування”, які відбулися 12 жовтня 2005 р. у Верховній Раді України, відзначають, що “система побудови влади в Україні, з точки зору втілення конституційного принципу народовладдя, переживає глибоку системну кризу. Основною її ознакою є недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в державі, а відтак, врахувати інтереси абсолютної більшості людей і гарантувати їм гідний рівень життя” [3]. Наблизити громадян безпосередньо до управління державними справами можливо через громадські самоврядні структури – громадівські ради [5].

Науковці звертають особливу увагу на те, що становлення місцевого самоврядування в Україні є завданням не одного дня, і, враховуючи, що в зарубіжних країнах воно складалося сторіччями, варто, щоб цей процес ішов на сталій науковій основі, без проявів волюнтаризму та суб'єктивізму [19], а наукове обґрунтування визначало сутність і зміст самоуправління в регіонах [12]. А. Некрич підкреслює, що приниження ролі місцевого самоврядування в минулому не дає змоги сьогодні багатьом політикам, науковцям та практикам збагнути справжнє його призначення в розбудові демократичної, правової держави, а кожне нововведення, яким є інститут місцевого самоврядування для України, має право на експеримент. Однак, аби в експериментальному полі не знаходилася вся держава, доцільно було б певні елементи відпрацювати в окремих регіонах, містах, оскільки механічне перенесення будь-якого досвіду без урахування вітчизняних умов не дасть бажаних результатів [25].

З урахуванням зарубіжного і вітчизняного досвіду, науково-практичних розробок у сфері відносин влади та громадськості як експеримент пропонується в

різних областях України на рівні декількох сільських рад опрацювати процедуру створення громадських рад [5] та механізмів взаємовідносин із мешканцями відповідної територіальної громади, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, іншими управлінськими структурами, громадськими об'єднаннями в розв'язанні проблемних питань життєзабезпечення населеного пункту. Після детального аналізу функціонування громадських рад [Там же] протягом певного періоду, наприклад, календарного року, здається доцільним розробити відповідну методику, яку попередньо розглянути на науково-практичній конференції за участю науковців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та представників громадськості. На ній оприлюднити отримані результати роботи громадських рад і, враховуючи висловлені пропозиції, визначитися з приводу форм і методів подальшої роботи громадських самоврядних структур управління в Україні, а також розповсюдження цього досвіду на рівні селищ та міст. Наступний етап – взаємодія громадських рад [Там же] на рівні районів та областей.

Отримані результати і пропозиції, сподіваємося, стануть відповідною аргументацією для визначення на законодавчому рівні структури публічної влади в Україні та вагомим важелем щодо необхідності розроблення сучасної моделі державного управління.

Література:

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1977. – № 24. – Ст. 170.
3. Постанова Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань “Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування” від 15 груд. 2005 р. № 3227 – IV // ВВР України. – 2006. – № 16. – Ст. 144.
4. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні / М. Корнієнко, М. Теплюк, З. Гладун та ін. – Ужгород : Вид-во УжДУ, 1997. – 288 с.
5. *Алексєєв В. М.* Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2005. – 216 с.
6. *Афонін А.* Закони слабкі без звичаїв / А. Афонін // Місьцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2 (9). – С. 39 – 43.
7. *Білоус О.* Кому загрожують стратегії трансформацій? / О. Білоус // Віче. – 1999. – № 3. – С. 3 – 23.
8. *Бондич Г. Г.* О некоторых вопросах управления коммунальной собственностью / Г. Г. Бондич // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матеріали наук.-практ. конф. (26-27 листоп. 1992 р., Київ). – К., 1993. – С. 108 – 111.
9. *Борденюк В.* Муніципальна реформа: що, як і задля чого / В. Борденюк // Віче. – 1998. – № 7. – С. 63 – 79.
10. *Бутко І.* Децентралізація по-французьки / І. Бутко // Місьцеве самоврядування в Україні. – К., 1994. – С. 148 – 160.

11. *Воронкова В.* Місцеве самоврядування – щоб гідно жити, а не виживати / В. Воронкова // Віче. – 1996. – № 5. – С. 55 – 63.
12. *Воротіна Л. І.* Про регіональне самоврядування в умовах становлення ринкової економіки / Л. І. Воротіна // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матеріали наук.-практ. конф. (26-27 листоп. 1992 р., Київ). – К., 1993. – С. 125 – 126.
13. *Давидов Р.* Актуальні питання децентралізації державної влади в Україні / Р. Давидов // Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1994. – С. 92 – 97.
14. *Друзюк С.* Громада – велика сила. Та можливості обмежені / С. Друзюк // Віче. – 1998. – № 5. – С. 41 – 46.
15. *Журавський В.* Політична система України: особливості, фактори, чинники права / В. Журавський // Віче. – 2000. – № 2. – С. 49 – 65.
16. *Кампо В.* Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння! / В. Кампо // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2. – С. 35–38.
17. *Коваленко А.* Столиця – у законопроектних риштуваннях / А. Коваленко // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4. – С. 28 – 36.
18. *Корнієнко М.* Місцеві Ради. Легітимність надає життя / М. Корнієнко // Віче. – 1993. – № 6. – С. 13 – 25.
19. *Корнієнко М.* Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми / М. Корнієнко // Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1994. – С. 49 – 64.
20. *Корнієнко М.* Місцеве самоврядування: з радами чи без них / М. Корнієнко // Місцеве самоврядування. – 1996. – № 1. – С. 33 – 34.
21. *Курінний Є.* Комунальне управління: ознаки, принципи, поняття / Є. Курінний // Право України. – 2003. – № 12. – С. 25 – 29.
22. Місцеве самоврядування. Організація роботи сільського, селищного голови / А. О. Чемерис, П. І. Шевчук, П. Ф. Гураль та ін. – Львів : Ліга-Прес, 2002. – 390 с.
23. *Молодцов О.* Формування команди як засіб підвищення ефективності управлінської діяльності / О. Молодцов, С. Віхляєва // Місцеве та регіон. самоврядування України. – 1996. – № 1-2. – С. 48 – 54.
24. *Невелєв О.* Не протистояння, а збалансована взаємодія / О. Невелєв // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 3-4. – С. 111 – 116.
25. *Некрич А.* Важка ти, ноша самоврядування / А. Некрич // Віче. – 1997. – № 5. – С. 39 – 49.
26. *Опришко В. Ф.* Якую має бути єдність системи органів місцевого самоврядування / В. Ф. Опришко // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матеріали наук.-практ. конф. (26-27 листоп. 1992 р., Київ). – К., 1993. – С. 297–298.
27. Перспективи розвитку місцевого самоврядування: досвід України та Швеції : Аналіт. бюл. – К., 1998. – 124 с.
28. *Пухтинський М.* Кроки, що ведуть до мети / М. Пухтинський // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4. – С. 3 – 7.
29. *Рубцов В.* Самоуправління як інструмент демократического переустройствa / В. Рубцов // Місцеве та регіон. самоврядування України. – 1995. – № 1-2. – С. 84 – 96.

30. Руда Н. І. Проблеми правового статусу територіального колективу як первинного суб'єкта місцевого самоврядування / Н. І. Руда // Проблеми управління сучасним містом : тези доп. та виступів на міжнар. наук.-практ. конф. (28-29 верес. 1995 р., Київ). – К., 1995. – С. 136 – 138.

31. Ткачук А. Влада і самоврядування в Україні / А. Ткачук // Місцеве та регіон. самоврядування України. – 1995. – № 1-2. – С. 97 – 112.

32. Ткачук А. Населення чи громада? або Як впливати на місцеву владу. – К. : Ін-т громад. сусп-ва, 2001. – 80 с.

Надійшла до редколегії 07.05.2008 р.