

ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ НА РІВНІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МІСТА ХАРКОВА

Визначено проблемні питання, що виникли під час реформування місцевих органів влади м. Харкова. Запропоновано можливі шляхи їх вирішення за допомогою внесення змін до організаційно-правового механізму місцевого самоврядування.

Outlined some issues that have arisen during the reform of local government city of Kharkov. Propose possible solution through changes to the organizational and legal mechanism for local governments.

Однією з причин повільних темпів трансформації суспільства в Україні є незавершеність перебудови політичної та економічної систем, невизначеність ролі й місця регіонів, регіонального управління й місцевого самоврядування. Спостерігаються коливання щодо визначення місця і ролі самоврядування та рівня незалежності у виконанні функціональних обов'язків, незавершеність розмежування повноважень, дедалі більша централізація управління.

Україна має історичні традиції самоврядування, які в різні проміжки часу сприяли її злетам або падінню. Самоврядування в Україні перебувало в постійному русі: ліквідувалось, відновлювалось, розквітало чи занепадало і знову відроджувалося. Однією з причин повільного розвитку самоврядування в незалежній Україні є відсутність чіткої теорії.

В останні роки з'явилися публікації, присвячені проблемам державного управління та самоврядування в Україні. Серед них праці О. Бойко-Бойчука, А. Гальчинського, Ю. Куца, В. Мамонової, Н. Нижник, І. Федіва, П. Качура, Є. Фишка, А. Філіпченка, О. Ястремської.

Влада завжди поділялася на центральну і місцеву. Історія свідчить, що місцева влада була ближчою до народу, забезпечувала формування й утримання систем життєдіяльності населених пунктів [3, с. 46].

Процеси трансформаційного поступу ринкових відносин в усіх сферах українського суспільства визначаються економічним розвитком територій і можливостей соціального забезпечення громадян. Тому особливої актуальності набуває наявність ефективних механізмів прийняття управлінських рішень як місцевими органами державної виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування з урахуванням історичних, природно-географічних, економічних факторів регіону, міста, територіальної громади. Важливу роль у цьому процесі мають відігравати територіальні громади.

Метою статті є дослідження процесу адміністративної реформи на рівні органів місцевого самоврядування м. Харкова та розробка організаційно-правового механізму його вдосконалення.

У правовій державі система державного управління пов'язана з реалізацією її цілей і функцій. Цілі, завдання та функції як держави, так і державного управління впливають з її Конституції, де зазначено, що народ України визнається носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні.

Згідно зі ст. 5 Конституції, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування [1, с. 4].

Прийняття Конституції стало початком якісно нового етапу розвитку українського суспільства і держави, її правової системи. Це викликало необхідність розробки та здійснення комплексної державно-правової реформи, складовою якої поряд з іншими (парламентською, адміністративною, судово-правовою) є реформа місцевого самоврядування (муніципальна реформа). Значимість її полягає в тому, що самоврядування розглядається як один з головних інститутів розвитку демократичних процесів в Україні.

Як зазначає В. Опришко, муніципальна реформа має передбачати систему заходів, серед яких:

- створення стабільної правової основи місцевого самоврядування;
- формування матеріально-фінансової бази;
- надання інформаційної, науково-методичної та організаційної підтримки;
- створення системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування [4, с. 12].

Реформування органів влади відбувається під впливом сусідніх країн і вимог міжнародних інституцій, до яких належать Світовий банк та Міжнародна фінансова корпорація.

Більшість досліджень з проблем державного управління та місцевого самоврядування здійснюється за підтримки агенцій міжнародного розвитку Канади, США, Швеції, Німеччини.

В організаційних структурах державного управління європейських держав місцеве самоврядування виступає як особлива підсистема зі своїми об'єктами управління, компетенцією, процедурами і формами організації, матеріально-фінансовим забезпеченням, технологією діяльності персоналу та іншими елементами. Ця підсистема знизу пов'язана з населенням – носієм і джерелом влади, у тому числі щодо вищестоящих рівнів, а зверху – з органами державної влади [7, с. 16].

Під час упровадження адміністративної реформи від України не вимагається сліпого копіювання

західних моделей і бездумного перенесення на український ґрунт норм і правил Європейського Союзу. Принциповою є відповідність української системи європейській. Проте Україна має самостійно знайти баланс між своїми економічними, політичними інтересами та вимогами ЄС і побудувати власну ефективну модель управління справами, врахувавши головні тенденції, що спостерігаються в цій сфері у країнах Європи.

Адміністративна реформа має здійснюватися узгоджено з одночасним її вдосконаленням на всіх рівнях управління, в тому числі й на рівні місцевого самоврядування, адже основною метою адміністративної реформи є “поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії. Її метою також є формування такої системи управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей” [5, с. 7].

Особливо гострими проблемами на рівні самоврядування, що впливають на якість управлінських процесів, є такі:

- брак кваліфікації та конкретних професійних знань у виборних посадових осіб і професійних кадрів;
- відсутність досвіду, знань і традицій місцевого самоврядування;
- некомпетентність управлінців, потреба у вихованні нового покоління фахівців, здатних до застосування новаторських підходів.

Однією з основних перешкод на шляху становлення самоврядування є наявність значного прошарку старої, неспроможної керувати по-новому, номенклатури, яка поповнюється великою кількістю амбітних партійних лідерів нової генерації. Саме вони не розуміють нагальної потреби пошуку нових підходів до управління і є гальмом реформ.

Конкретизацію конституційних положень здійснено в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, в якому визначено поняття і принципи системи місцевого самоврядування тощо.

Проте до сьогодні залишилися питання, на які суспільство ще не знайшло відповідей. На прикладі міста Харкова як одного з мегаполісів України можна відстежити певні процеси, що відбуваються в місцевому самоуправлінні.

Наприклад, ст. 42 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачається, що “сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою” [2].

Постає питання щодо рівності у правах територіальної громади до прав депутатського корпусу, який складається з декількох десятків осіб. Це питання потребує законодавчого доопрацювання. Особливо останнім часом набули актуальності для міста Харкова питання щодо визначення і ролі районних (у місті) Рад та реформування структури управління, оскільки вони є негативним аспектом ефективного управління сучасним містом.

В умовах централізованого планування та розподілу ресурсів в умовах однопартійної диктатури адміністративний поділ міст був логічним. Початок 1990-х рр. вніс зміни стосовно підходів формування структури управління, проте вертикаль виконавчої влади залишилася. Це є однією з причин неефективного господарювання на місцевому рівні впродовж останніх років. Така структура управління перешкоджає реалізації єдиної політики на території міста.

Діюча структура виконавчих органів Харківської міської ради складається з виконавчого комітету Харківської міської ради, Харківського міського голови та його апарату, проміжною ланкою між Харківською міською радою виступає секретар Харківської міської ради. У спільному підпорядкуванні Харківського міського голови та секретаря Харківської міської ради знаходиться апарат Харківської міської ради та виконавчого комітету. Виконавчому комітету Харківської міської ради підпорядковується перший заступник міського голови, а йому, у свою чергу, шість заступників міського голови – директорів департаментів з різних питань: з гуманітарних питань, охорони здоров'я та соціальних питань, містобудування, архітектури та земельних відносин; житлово-комунального господарства та енергетики, бюджету і фінансів, економіки та комунального майна.

Кожен із зазначених департаментів складається від двох – до шести підрозділів (управлінь, відділів, служб, інспекцій).

Невідповідність вимогам сьогодення адміністративної системи та структури управління на всіх рівнях влади, невпевненість адміністративного персоналу щодо своєї роботи, низька заробітна плата державних службовців та посадовців органів місцевого самоврядування, постійна міграція службовців на вище оплачувану роботу в бізнесі – це невеликий перелік проблем, пов'язаних зі створенням ефективної системи управління.

У ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначається, що в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в місті ради утворюють свої виконавчі органи або обирають голову ради, який є одночасно і головою її виконавчого комітету.

Отже, в законі вже було закладено положення про те, що рішення міської ради про утворення чи неутворення районних рад у містах приймається без урахування думки районних у місті рад і членів територіальних громад міста.

На 38 сесії 5 скликання 25 листопада 2009 р. Харківська міська рада ухвалила рішення про неутворення

районних у м. Харкові Рад. Зазначеним рішенням передбачено покладення виконавчо-розпорядчих функцій у районах міста на виконавчий комітет Харківської міської ради.

Проте виконавчий комітет не може знаходитися над іншими виконавчими органами, а повинен займатися лише формуванням стратегії як дорадчий орган третього, громадського сектора. До складу виконавчого комітету слід включити шановних і впливових громадян міста, представників молоді та громадських організацій.

Отже, рішення Харківської міської ради фактично спрямоване на централізацію влади і фактичну ліквідацію представницьких органів районах міста.

Подальше розгортання подій можливе таким чином: на першому етапі буде утворено дев'ять районних адміністрацій виконавчого комітету Харківської міської ради, які передадуть свої повноваження новообраній міській раді. Це дозволить значно скоротити депутатський корпус, що сприятиме скороченню видатків на управління.

На наступному етапі виконавчий комітет міської Ради утворить у районах міста районні адміністрації на базі виконавчо-розпорядчих органів районних у місті Рад, які будуть підконтрольні та підзвітні міськвиконкому.

Іншим варіантом може стати подальше виконання виконавчих повноважень нині діючими виконавчо-розпорядчими органами в районах міста.

У першому випадку районні адміністрації та їх виконавчо-розпорядчі органи необхідно буде внести до структури апарату управління Харківської міської ради, у другому – структура в районах залишиться попередньою, але функції зазнають суттєвих змін.

Час диктує також переглянути й структуру Харківської міської ради та виконавчого комітету з метою її оптимізації.

Це дозволить якісніше перерозподілити функції між виконавцями і значно змінити чисельний, а головне, якісний склад апарату.

Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування”, пропонується об'єднати функції та повноваження Голови міської Ради і Голови виконавчого комітету в одній особі – Голови міської ради, виконавчого комітету.

Кількість заступників голови виконавчого комітету зменшиться з восьми до одного, штатна чисельність апарату скоротиться на 15 %.

Слід переглянути назви і кількість Департаментів, директорів Департаментів позбавити рангу заступника міського голови.

Штат апарату Харківської міської ради також зазнає відповідних змін. Пропонується скоротити посаду Секретаря міської ради, помічника голови виконкому, дванадцять начальників управлінь, скоротити одного начальника служби, трьох начальників відділу, трьох начальників інспекції – всього 32 посади.

При цьому ввести посаду заступника голови ради, двох директорів департаменту, двох начальників управління, п'ятнадцять начальників відділів, одного начальника сектора, одного директора центру, двох бухгалтерів, одного директора державного архіву – всього 25 посад.

Таким чином, реформування дозволить скоротити штат лише посадових осіб на 7 одиниць – з 47 до 40.

На перший погляд, кількісна різниця незначна, але суттєво відрізняється від попередньої якісно, що зменшує фінансові витрати з бюджету, а отже, підвищує наявність ресурсів міста. Згідно з Конституцією України, від імені українського народу права власника стосовно ресурсів, які знаходяться в межах України, здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування. Актуальною ця теза є щодо думки про прийдешні покоління та згідно з теорією сталого розвитку територіальної громади. Найбільш визнане визначення сталого розвитку знайшло своє відображення в доповіді Міжнародної комісії з навколишнього середовища і розвитку ООН: “Сталим є такий розвиток, який задовольняє потреби теперішнього часу, але не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби” [6, с. 35].

Таким чином, аналізуючи розвиток самоврядування в країнах Європи, можна припустити, що самоврядування в Україні відродиться на підставі світового досвіду та історичних традицій українського народу, сприятиме розбудові і зміцненню України як правової держави, що надасть можливість реалізувати демократичні принципи, права особи і територіальної громади шляхом формування власної політики на місцевому рівні.

Лобювання інтересів самоврядування всіма можливими засобами, пропагандистська робота серед населення щодо вибору кандидатів у депутати та активна громадська позиція громадських організацій можуть зміцнити позиції самоврядування на певній території і в цілому в Україні.

Тому в подальших наукових працях розглядатимуться питання щодо розвитку системи гарантій і захисту прав місцевого самоврядування.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х. : ТОВ “Одіссея”, 2006. – 48 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – К. : АТ “Книга”, 1997. – 420 с.
3. Державне управління і самоврядування в Україні : [історичний нарис]. – К., 1997. – Ч. 1. – С. 46.
4. Державно-правова реформа в Україні : матер. наук.-практ. конф., листопад 1997 р. / за заг. ред. В.Ф. Опришко. – К. : АТ “Книга”, 1997. – 420 с.

5. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 60 с.
6. Урсул А. Д. Переход России к устойчивому развитию : Ноосферная стратегия / А. Д. Урсул. – М. : ИД “Ноосфера”, 1998. – 500 с.
7. Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні : матер. наук.-практ. семінару, 11-12 березня 2002 р. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 352 с.

Надійшла до редколегії 25.12.2009 р.