

УДК352.075.1:323.212

О. А. КОТУКОВ

НОВЕ ПУБЛІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНОГО ТАБОРУ ТА МОЖЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЙОГО ПРИНЦИПІВ В УКРАЇНІ

Досліджено практичні аспекти процесів адміністративного реформування у країнах колишнього соціалістичного табору. Визначено пріоритетні заходи демократизації управління на місцевому рівні в Україні на основі аналізу процесів децентралізації у цих країнах.

Ключові слова: демократія, децентралізація, публічне врядування, реформи, територіальна громада, влада.

The article is sanctified to research of practical aspects of processes of administrative reformation in the countries of former socialistic camp. Due to the analysis of processes of decentralization in these countries priority measures are determined on democratization of management at local level in Ukraine.

Key words: democracy, decentralization, public management, reforms, territorial mass, power.

У 2011 р. у зв'язку з хвилею демократичних революцій у країнах Азії та Африки істотно зріс інтерес науковців до проблем розвитку народовладдя, участі громадян у процесах державного управління, налагодження ефективного діалогу між владними та суспільними інституціями. У цьому сенсі привертає увагу успішний досвід демократичних перетворень, який мають країни постсоціалістичного табору, розташовані в Центральній та Східній Європі. Проведені там демократичні реформи вже протягом двох десятиліть забезпечують сталість політичної системи, успішний економічний розвиток, відсутність значних соціальних конфліктів. Саме цього потребує сьогодні й Україна. Зазначене обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Слід зазначити, що проблеми демократичних трансформацій у країнах постсоціалістичного табору досліджували такі західні учені, як З. Бжезинський, Р. Даль, О'Донел, Дж. Александер, Р. Інглегарт, Х. Лінц, А. Пшеворський, Д. Растоу, А. Турен, С. Хантингтон та ін. В Україні цій темі присвятили свої праці такі науковці, як В. Андрущенко, В. Бебик, Є. Бистрицький, Д. Видрін, В. Горбатенко, В. Дзюндзюк, І. Курас, Ф. Кирилук, І. Кресіна, Ю. Левенець, М. Михальченко, О. Майборода, Л. Нагорна, Т. Нагорняк, В. Погорілко, А. Пойченко, В. Ребкало, Ю. Римаренко, О. Якушик та ін.

Між тим, сьогодні, в умовах нових глобальних викликів, пов'язаних, зокрема зі швидкими процесами трансформації суспільства, зміною структури суспільних потреб та інтересів, а також проголошеного керівництвом країни

курсу на наближення політичної системи до кращих світових стандартів, постає питання вивчення провідного досвіду європейських країн і розробки механізмів його адаптації до сучасних українських реалій.

Метою статті є визначення особливостей проведення демократичних реформ у країнах Центральної та Східної Європи та опрацювання можливостей його запровадження в Україні. Виходячи з мети, було сформульовано такі завдання:

- з'ясування особливостей процесу децентралізації та розвитку публічного врядування в країнах постсоціалістичного табору;
- установлення заходів щодо подальшої демократизації та розвитку публічного врядування в Україні.

Сучасне державне управління – це складне і багатостороннє явище, яке вже давно не представляється дослідниками у вигляді вертикально інтегрованої системи, де владні повноваження зменшуються прямо пропорційно місцю розташування у ній. У більшості демократичних країн у межах цієї системи в останні десятиліття відбувається відхід від традиційної, суб'єкт-об'єктної моделі управління і здійснюється перерозподіл управлінських функцій і повноважень від вищих ієрархічних рівнів управління до нижчих. Причому місцеві громади перестають бути звичайним споживачем управлінських впливів центральної або регіональної влади, а самі стають носіями владних повноважень. Цей процес отримав назву “децентралізація”. Згідно із загальновизнаним визначенням, децентралізація є “процесом передачі владних повноважень і функцій управління, матеріально-технічних, фінансових і інших ресурсів, а також і відповідальності від центральних органів влади місцевим органам влади, розширення кола повноважень нижчестоящих органів управління за рахунок вищестоящих” [7]. Метою децентралізації є забезпечення якіснішого урахування інтересів місцевих соціальних спільнот у вирішенні питань місцевого значення.

Отже, процес децентралізації передбачає здійснення якісних зрушень у системі управління, якій спричиняє трансформацію державної влади, демократизацію суспільства, отримання населенням політичних прав і свобод, у т. ч. права на участь у керівництві державою, регіоном, містом тощо. Причому сутність децентралізації полягає не лише в появі формально-юридичних ознак цього явища, а в їх практичній реалізації, фактичному втіленні в життя і здійсненні.

Говорячи про результати децентралізації, необхідно зазначити, що їх можна розглядати в кількох аспектах: формально-юридичному (закріпленні за відповідними органами нижчого рівня необхідних повноважень), фінансовому (укріпленні фінансової бази місцевої влади), політичному (зміні структури політичної системи) і безперечно соціально-психологічному (збільшенні соціальної та політичної відповідальності суб'єктів управління нижчого рівня і самих громад за ухвалені рішення щодо розвитку своєї території).

Соціально-психологічні наслідки децентралізації є найбільш важливими, оскільки створюють необхідне підґрунтя для функціонування інших підсистем

життєдіяльності суспільства – політичної, економічної тощо.

Як свідчить досвід Латвії, Польщі, Словаччини, Словенії, Угорщини, Чехії, Естонії та інших країн, під час процесу децентралізації істотно змінюється сутність державного управління. Воно обов'язково включає механізми, процедури і інститути, за допомогою якої громадяни і групи громадян можуть виражати свої інтереси, здійснювати законні права, виконувати зобов'язання і вирішувати протиріччя [3]. Державне управління при цьому не обмежується тільки вираженням і узгодженням інтересів і ухваленням рішень, але включає також практичне здійснення цих рішень, втілення їх в практику суспільного розвитку. Таке розуміння державного управління знаходить відображення в понятті “good governance”, яке українською мовою можна перекласти як “правильне управління” або “ефективне управління”. “Good governance”, на відміну від інших підходів до державного управління, має дві ключові ознаки.

По-перше, “good governance” передбачає, що управління будується на основі демократичних принципів розподілу влади, народовладдя, виборності і змінюваності вищих посадовців, підзвітності інститутів виконавчої влади, пріоритету законності, політичного плюралізму і свободи масової інформації.

По-друге, поняття “good governance” передбачає ефективність управління, що розуміється як досягнення поставлених цілей у необхідні терміни і з мінімальними витратами соціальних ресурсів [12]. У цьому сенсі “good governance” перетинається з концепцією “new public management”, яка активно розроблялася в США, Великій Британії, Новій Зеландії та деяких інших країнах на початку 1990-х рр. [11]. Між тим, на відміну від цієї концепції, “good governance” робить акцент не на економічних (заощадження коштів і забезпечення прибутків), а на соціальних (задоволення соціальних потреб та інтересів) аспектах ефективності.

Досягнення соціального ефекту стає можливим не лише за умов вдосконалення структурно-функціонального або кадрового забезпечення владних інституцій. Не менше значення мають ті аспекти управління, які виходять за межі апарату органів влади і передбачають залучення широких верств населення до процесу прийняття і здійснення управлінських рішень.

Модель управління на місцевому рівні, в основі якої лежить концепція “good governance”, представлена на рисунку. Пунктиром позначено контрольні функції громади, курсивом виділено етапи процесу управління.

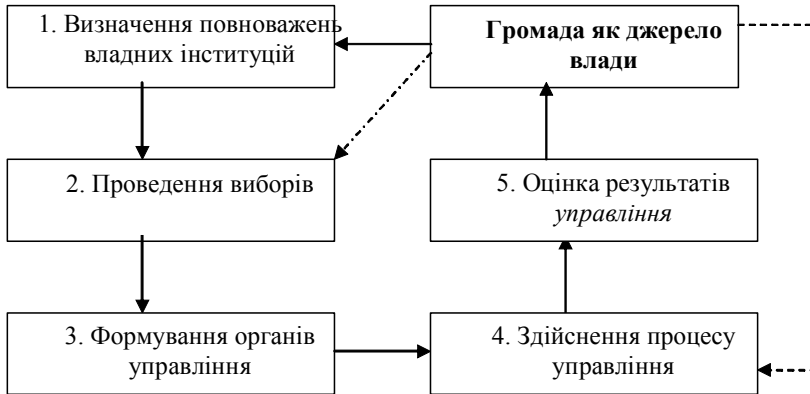


Рисунок. Модель управління на місцевому рівні на основі концепції “good governance”

Управління на місцевому рівні, відповідно до запропонованої моделі, буде таким чином: територіальна громада визначає коло повноважень органів управління і шляхом проведення виборів формує адміністративні органи, що наділяються можливістю приймати рішення у рамках закріплених повноважень, результати прийнятих і реалізованих управлінських рішень оцінюються громадою, що має наслідком коригування закріплених повноважень і персонального складу обраних або призначених керівників місцевих органів влади. Як видно з наведеної схеми, саме громадяни є центральним елементом цієї системи: вони визначають повноваження, формують органи влади, контролюють та оцінюють ефективність їхньої діяльності. При цьому місцеві органи влади стають органами публічного врядування. Вони підконтрольні та підзвітні територіальній громаді, їх діяльність є публічною та прозорою.

Варто відмітити, що для ефективного управління однаково важливі як ефективно працююча система органів публічного врядування, так і процедури, що залучають до процесу прийняття та ухвалення рішень широкі верстви населення. Ці процедури представляють собою формалізовані комунікаціями між інститутами влади і громадянами, під час яких відбувається вироблення погодженої позиції і підходів, узгодження різних і часто конкуруючих інтересів різноманітних соціальних груп, політичних партій, громадських організацій.

Таким чином, процес децентралізації і перехід до “правильного управління” мають своїм наслідком не лише інституціональну форму державного управління, а і фактичне здійснення переходу до *публічного врядування*, що передбачає обов’язкове залучення громадян до процесів управління на усіх рівнях. Відповідно до цього, децентралізація має призвести і до підвищення управлінського потенціалу окремих елементів системи громадського устрою.

Аналіз досвіду вищезгаданих країн Східної та Центральної Європи дозволяє виділити декілька умов, необхідних для впровадження нової моделі публічного врядування на місцевому рівні, які можна розділити на три групи: правові, організаційні, фінансові.

І. Правові

Початок демократичних реформ в усіх країнах центральної та східної Європи відбувся з ухвалення цілої низки нормативно-правових актів, метою яких було забезпечення процесів децентралізації. Попри певні відмінності ухвалені закони містили низку спільних рис. Так, у законодавстві всіх країн була чітко прописана норма щодо обов'язкової наявності на рівні районів або регіонів обраних громадами місцевих органів влади, діяльність яких має бути фінансово, нормативно та ресурсно забезпечена [3]. Завдяки таким представницьким органам територіальні громади отримували можливість виражати свої переваги і впливати на рішення, що приймаються, а також реально вимагати звітності від органів влади, які сама громада і сформувала. Такі представницькі органи отримували у своє розпорядження певну власність, якою вони могли вільно розпоряджатися. Втручання в їх діяльність, економічний або політичний тиск на них з боку органів державної влади були суворо заборонені.

Перші особи зазначених органів за законодавством повинні були призначатися виборними органами місцевого управління або обиратися громадянами безпосередньо.

“Делегування повноважень” від органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади в законодавстві цих країн також заборонялося. При цьому допускалася можливість передачі повноважень у межах місцевого самоврядування. Так, в Угорщині передбачалася можливість делегування повноважень представницького органу мерам, органам публічного врядування вищого або нижчого рівнів, спеціально створеним асоціаціям, об'єднанням територіальних громад [9].

При цьому слід зазначити, що рівень компетенції органів виконавчої влади в політичних системах цих країн можуть дещо відрізнятись. В Естонії, Польщі, Словенії органи виконавчої влади виконують на місцевому рівні виключно вузькі адміністративні функції, такі як спостереження, контроль за дотриманням законності, представництво центрального уряду і реалізація його ініціатив, координація роботи органів центрального підпорядкування з особливими повноваженнями тощо. Усі питання місцевого розвитку закладені в компетенцію обраних громадами органами місцевого самоврядування. Так, наприклад, у Конституції Республіки Естонії зафіксовано, що “всі питання місцевого значення вирішуються і регулюються органами місцевого самоврядування, які діють незалежно відповідно до закону” [6].

У Чехії, Литві і Словаччині органи виконавчої влади відповідають за розвиток ключових соціальних сфер, які мають пріоритетне значення для держави (утримання і розвиток середніх шкіл, охорона здоров'я, соціальне забезпечення вразливих категорій населення тощо). Однак при

цьому органи виконавчої влади позбавлені можливості втручатися в сфери компетенцію публічного врядування.

II. Організаційні

У міжнародній практиці розмежування повноважень між рівнями управління, а також визначення відповідності закріплення функції за тим або іншим рівнем управління базується на трьох ключових принципах [8]:

– принцип територіальної відповідності: надання певної соціальної послуги населенню (відповідно, виконання певних повноважень) повинне закріплюватися за тим рівнем управління, територія якого охоплює всіх можливих споживачів цієї послуги;

– принцип економії від масштабу: надання послуги повинне закріплюватися за тим рівнем управління, який може найефективніше її забезпечити;

– принцип субсидіарності: певна функція повинна закріплюватися за органами управління, максимально наближеними до споживачів цієї послуги.

Так, наприклад, послуги щодо водопостачання, організації роботи громадського транспорту, поховань, дошкільного навчання майже скрізь відносяться до сфери місцевих інтересів і, відповідно, надаватися обраними громадою органами управління. Що стосується електропостачання, вищої освіти, сфери телекомунікацій, то ці питання перевищують місцеву компетенцію, і їх надання вимагає значних витрат. Тому за надання послуг у цій сфері у переважній більшості країн відповідають регіональні і національні органи влади.

III. Фінансові

Діяльність органів публічного врядування ґрунтується на низці загально визнаних правил, а саме:

– надання певної свободи органам публічного врядування в місцевому оподаткуванні (виборі кількості і розмірів місцевих податків); у разі коли всі надходження до місцевого бюджету є перерахуваннями з центрального або вищестоящого бюджету, то реально розмір місцевого бюджету і місцеві видатки цілком залежать від вищестоящих органів влади;

– надання свободи органам публічного врядування в розподілі коштів місцевих бюджетів, тільки в такому випадку вони зможуть ефективно виконувати свої першочергові функції в задоволенні громадських потреб;

– наділення органів публічного врядування повноважень щодо визначення міри, вартості і рівня якості послуг, що надаються ними, – адже практично в усіх країнах економічні можливості регіонів і територіальних громад значно відрізняються, і відповідно, забезпечення абсолютно однакового рівня соціальних послуг для різних територій є практично неможливим;

– надання органам публічного врядування можливості вільно залучати і використовувати інші (позабюджетні) джерела фінансування місцевих видатків, місцеві позики на фінансових ринках у різних видах, адже це дозволить займатися стратегічним планування свого соціально-економічного розвитку та в короткий проміжок часу реалізовувати важливі для громади інвестиційні проекти (будівництво об'єктів інфраструктури тощо).

Говорячи про фінансовий бік забезпечення публічного врядування, зазначимо, що наприклад, в Естонії, відповідно до закону “Про муніципальні податки” від 1994 р., місцеві ради отримали право фіксувати ставки таких податків :подушний; корпоративний податок на прибуток; податок з продажів; на рекламу і публічні оголошення; на закриття доріг і вулиць; на механічні засоби пересування; на плавзасоби; на домашніх тваринах; на розваги [10].

У Латвії відповідно до закону “Про бюджет і управління фінансами”, від 24 березня 1994 р., місцеві органи влади мають право незалежно складати і приймати свої бюджети, а також підвищувати розмір бюджетних надходжень з метою забезпечення постійної і надійної фінансової бази. Крім того, закон “Про бюджети місцевих органів влади”, прийнятий 29 березня 1995 р., надає органам місцевого самоврядування право звільняти від виплати податку в разі внесків до місцевих бюджетів, а також призначати місцеві збори, встановлюючи власні ставки зборів [5].

Між тим, в Україні, процеси децентралізації й досі не отримали свого поширення. На сьогодні відносини між місцевими органами виконавчої влади, що мають ієрархічну структуру, і керівники яких призначаються Президентом України та органами місцевого самоврядування, які обираються відповідними територіальними громадами, розвиваються на основі принципу делегування повноважень.

Так, зокрема, згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:

- підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку;
- забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території;
- забезпечення розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров’я, культури, фізичної культури і спорту, туризму тощо [1].

При цьому органи виконавчої влади можуть повністю контролювати або лімітувати спектр рішень органів місцевого самоврядування, призупиняти рішення, що вважають незаконними [2]. Окрім наведених правових та організаційних, звертають на себе увагу такі фінансові труднощі:

- нестабільність і заплутаність нормативно-правової бази у фінансовій сфері;
- обмеженість органів місцевого самоврядування в питанні складання місцевих бюджетів, оскільки бюджетна система в Україні побудована за принципом “згори вниз”, фінансова і адміністративна залежність органів місцевого самоврядування від регіонального і державного бюджетів;
- відсутність системи стимулювання для місцевих органів влади, націленої на досягнення максимальної фінансової автономії.

Унаслідок цього громади, фактично маючи можливість обирати свої представницькі органи, реально позбавлені можливість брати участь в управлінні, впливати на соціально-економічний розвиток своєї території.

Однією з причин поширених в Україні соціально-економічних проблем

є надмірна централізація управління, що призводить до відірваності громадськості від влади. Зазначене обумовлює необхідність проведення політичної та адміністративної реформ, забезпечення впровадження на місцевому рівні концепції “good governance”, яка дозволяє підвищити соціальну ефективність управління та забезпечити реальну участь територіальних громад в управлінні на місцевому рівні. Говорячи про можливість переходу до принципів “good governance” в місцевому управлінні в Україні, необхідно звернути увагу на вирішення декількох питань :

– ухваленні нової Концепції адміністративної реформи в Україні, яка б визначала пріоритет децентралізації управління та встановлювала послідовність реалізації заходів по передачі повноважень органам управління нижчого рівня, зокрема обраним демократичним шляхом органам місцевого самоврядування;

– розробці і впровадженні нової правової бази, що передбачала б чітке закріплення меж компетенції органів влади різних рівнів, у т. ч. розподіл повноважень щодо надання соціальних послуг;

– створенні механізмів участі громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні, а також інструментів контролю над діяльністю місцевих органів влади;

– надання органам місцевого самоврядування необхідних фінансових повноважень, зокрема, щодо розробки місцевих бюджетів, установлення місцевих податків, залучення додаткових фінансових коштів.

Реалізація зазначених заходів наблизить Україну до європейських демократичних стандартів управління. У подальших дослідженнях більш докладно буде висвітлено проблеми нормативного організаційного забезпечення діяльності органів публічного врядування в Україні, а також шляхи їх вирішення.

Література:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

2. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. № 586-ХІУ-ВР. – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 99 с.

3. *Васович В.* Переход к демократии в посткоммунистических странах / В. Васович // Вестник МГУ. – 2000. – № 2. – С. 19. – (Серия 18 “Политология”).

4. Держава і громадянське суспільство : партнерські комунікації у глобальному світі : [навч.-метод. посіб.] / В. Бебик, В. Боргніков, Л. Дегтерьова, А. Кудряченко ; за заг. ред. В. Бебика. – К. : Леста, 2006. – 248 с.

5. Концепція принципів формування бюджету // Центр согласия. – Режим доступа : <http://www.saskanascents.lv/tu/novosti/konceptija-principov-formirovanija-bjudzheta>

6. *Мельвиль А.* Демократические транзиты: Теоретико-методологические и прикладные аспекты / А. Мельвиль. – М. : МОНФ, 1999. – 284 с.

7. Політична абетка : матеріали для практичного використання / за наук. ред. д. держ. упр. О. В. Радченка ; ред.-упоряд. А. В. Карташов ; [авт.-упоряд.

А. Ю. Герашенко, М. Д. Городок, А. В. Карташов та ін.] ; вид. 8-е, доп. і перероб. – Житомир, ОЦМІ ; Х. : ДокНаукДержУпр, 2010. – 350 с.

8. *Пшеворский А.* Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / А. Пшеворский // Теория и практика демократии. Избранные тексты ; [пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина]. – М. : Ладомир, 2006. – 496 с.

9. *Растоу Д.* Переходы к демократии: попытка динамической модели / Д. Растоу // Политические исследования. – 1996. – № 5. – С. 5–9.

10. Финансирование местных самоуправлений // “Estonica”. Энциклопедия об Эстонии. – Режим доступа : http://www.estonica.org/ru/Государство/Местные_самоуправления/Финансирование_местных_самоуправлений/

11. *Boston J. et al.* Public Management: The New Zealand Model / J. Boston. – Auckland: Oxford University Press, 1996. – 163 p.

12. Good Governance and Sustainable Human Development. – Governance for Sustainable Human Development. AUNDP Policy Document. – Режим доступа : <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>

Надійшла до редколегії 16.06.2011 р.