

трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К., 2005. – С. 254–261.

7. Юридична енциклопедія : в 6 т. [Електронний ресурс] / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Режим доступу : <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiya>.

8. Костюк Т. С. Децентралізація влади: модель для України [Електронний ресурс] / Т. С. Костюк. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorcha-robot-a-detsentralizatsiya-vladi-model-dlya-ukraini>.

9. Концепція реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

10. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс] : проект Закону. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

Надійшла до редколегії 07.12.2015 р.

УДК 35.071.2

В. Р. Котковський,

*к. держ. упр., голова Адміністрації Дзержинського району
Харківської міської ради, м. Харків*

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: СОЦІОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

За допомогою проведеного експертного соціологічного опитування виділено пріоритетні напрями державної політики щодо децентралізації влади й розвитку місцевого самоврядування, визначено конституційно-правові та організаційні основи проведення реформ, місію та ключові завдання діяльності органів місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку Української держави.

Ключові слова: реформа, місцеве самоврядування, повноваження, Конституція, децентралізація, органи виконавчої влади, територіальна громада.

V. R. Kotkovsky,

PhD., Chairman of the Dzerzhinsky District Administration Kharkiv City Council, Kharkiv

AREAS OF REFORMING THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNANCE: A SOCIOLOGICAL ANALYSIS

With expert opinion poll conducted by the author identifies priority areas of government policy to decentralize power and democratic governance, constitutional and defines the legal and organizational areas of reform, mission and identifies key tasks of local government at the present stage of development of Ukraine.

Key words: reform, local government powers, the Constitution, decentralization, the executive authorities, local community.

Існуючи впродовж тисячоліть, держава, як соціальний, правовий, економічний, організаційний інститут, переживає декілька етапів власної еволюції, що характеризуються зміною її місця і ролі в суспільних процесах, особливостей здійснення нею керуючих впливів. Особливої уваги ця проблема набуває в контексті проведення нових суспільно-політичних реформ, що реалізуються в Україні в умовах формування якісно нової парадигми публічного управління, яка була успішно впроваджена у багатьох європейських країнах. Між тим, визначивши як головний європейський вектор розвитку, варто зазначити, що в самому Європейському Союзі співіснують декілька моделей місцевого самоврядування, які різняться за низкою ознак, серед яких: формування виборних органів і спосіб призначення посадових осіб, відносини з державними установами, рівень економічної самодостатності. Причому, вибір конкретної моделі ґрунтувався на історичному досвіді, традиціях, думках мешканців окремих регіонів, експертних оцінках тощо. Саме тому вибір тієї або іншої концепції державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні має ґрунтуватися на детальному аналізі існуючої ситуації, її політичних, економічних, соціальних аспектах, ставленні громадськості тощо.

Проблемами підвищення правового статусу територіальної громади та розробкою необхідних законодавчих змін займалася низка вітчизняних вчених, серед яких варто виділити М. Баймуратова, О. Батанова, С. Головатого, В. Куйбіду, В. Мусіяку, М. Орзіха, В. Погорілка, О. Фрицького, І. Козюру та ін. Питанням підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування присвячували свої праці В. Бакуменко, Н. Балабанова, В. Дзюндзюк, Н. Діденко, Ю. Куц, В. Мамонова, Ю. Сурмін, С. Хаджирадєва, Ю. Шаров та ін. Між тим, теоретичне обґрунтування і визначення практичних напрямів проведення реформ щодо децентралізації влади в Україні ще й досі залишається актуальною науковою проблемою.

Мета статті – отримання інформації про стан і перспективи розвитку державної політики щодо місцевого та регіонального розвитку, а також визначення шляхів реформування місцевого самоврядування.

Задля досягнення поставленої мети автором за сприяння кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії при Президентіві України (ХарПІ НАДУ) в період з 18 жовтня по 18 грудня 2014 р. було проведено експертне соціологічне опитування методом анкетування. Загальна кількість опитаних склала 216 осіб. Експертами виступили слухачі факультету підготовки магістрів державного управління (денна, вечірня, заочна та заочно-дистанційна форми навчання), а також аспіранти закладу, які представляли органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, приватні, державні на комунальні підприємства, громадські організації Харківської, Полтавської, Сумської та Луганської областей, а також деяких інших регіонів України.

Оцінюючи динаміку розвитку України у другій половині 2014 р. після обрання нового Президента України та підписання Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, більшість експертів відзначили відсутність позитивних змін. Такі оцінки стосуються і сфери регіонального розвитку (рис. 1).



Рис. 1. Оцінка рівня прогресу за останні півроку у сфері регіонального розвитку за окремими напрямками (у % до тих, які відповіли)

Саме тому нагальною є експертна оцінка можливих напрямів майбутніх реформ, які в дослідженні розглядалися в декількох аспектах:

1. Конституційно-правова реформа

Переважна більшість опитаних визнала необхідність внесення змін до Конституції України щодо збільшення повноважень органів місцевого самоврядування (рис. 2).

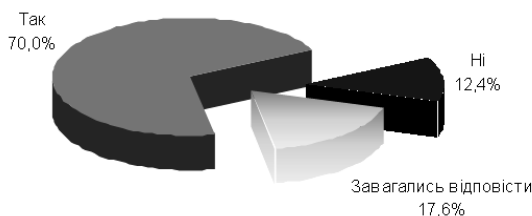


Рис. 2. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи потрібні зміни в Конституції України щодо збільшення повноважень органів місцевого самоврядування України» (у % до тих, які відповіли)

Серед принципів, які, на думку опитаних, необхідно покласти в основу діяльності органів місцевого самоврядування, експерти, насамперед, звернули увагу на такі: забезпечення економічного розвитку відповідної території (51,2 %); захист та представлення інтересів своєї територіальної громади (37,6 %); доступність інформації про власну діяльність, прозорість (32,4 %); дотримання організаційної та матеріально-фінансової самостійності (28,6 %).

Причому, основне завдання (місія) діяльності органів місцевого самоврядування має полягати у забезпеченні потреб населення на відповідній території (38,4 % опитаних). Загалом, на думку респондентів, спектр завдань органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади має істотно відрізнятися. Якщо перші мають бути сконцентровані на вирішенні проблем життєдіяльності громади (рис. 3), то другі – на виконанні наглядових та координаційних функцій (рис. 4).

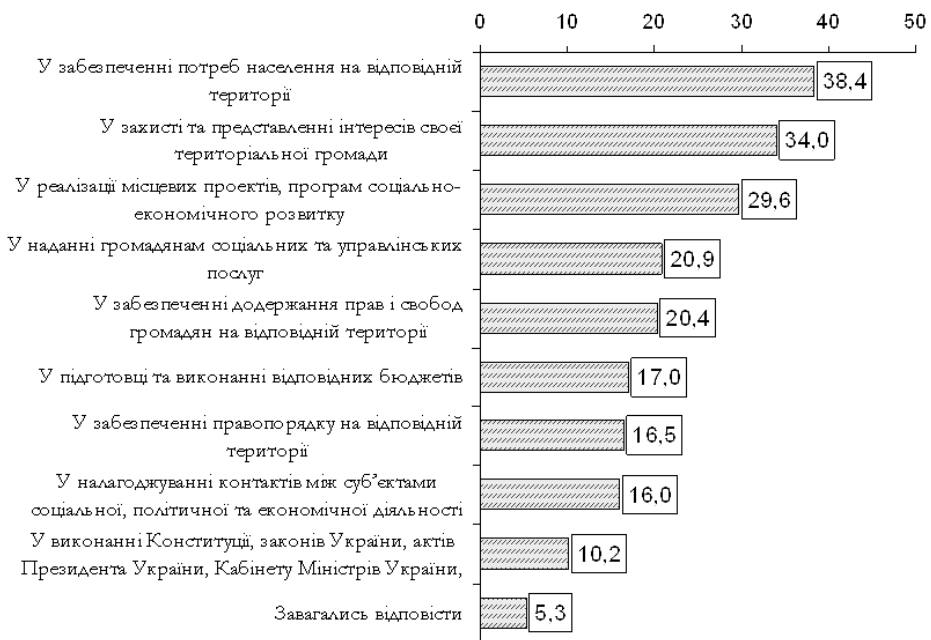


Рис. 3. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «У чому мають полягати основні завдання діяльності органів місцевого самоврядування» (у % до тих, які відповіли, наведені завдання, які відзначили більше 10 % експертів)

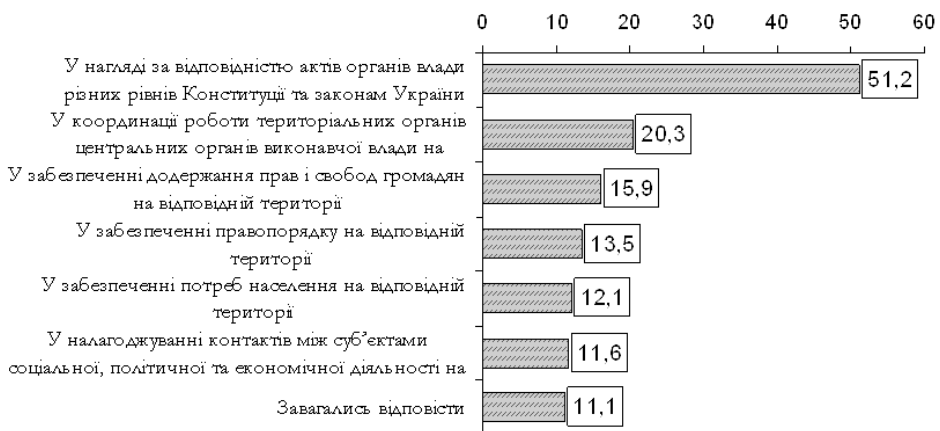


Рис. 4. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «У чому мають полягати основні завдання діяльності органів виконавчої влади» (у % до тих, які відповіли, наведені завдання, які відзначили більше 10 % експертів)

Сферами, відповідальність за вирішення проблем в яких, на думку експертів, необхідно насамперед покласти на територіальні громади, виступають: благоустрій, планування і розвиток території громади, культура та фізична культура, житлово-комунальне обслуговування і утримання об'єктів комунальної власності (рис. 5).

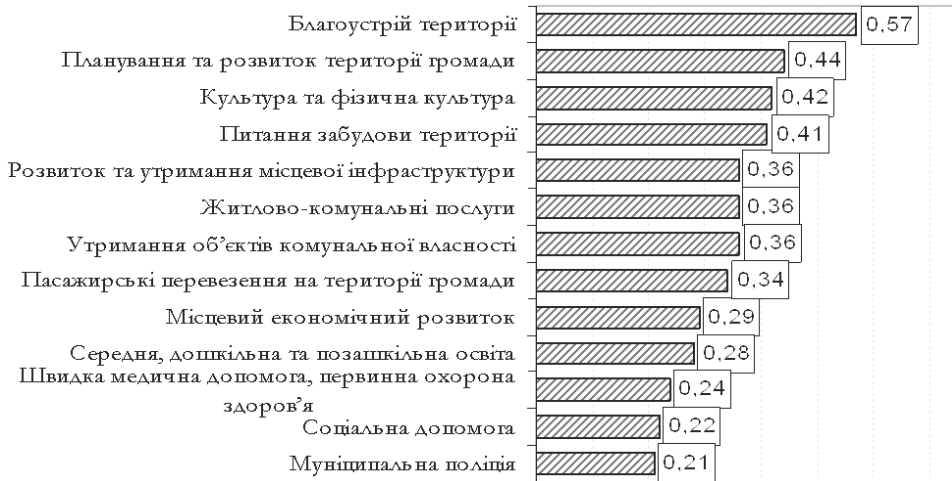


Рис. 5. Оцінка рівня підтримки усіх опитаних передачі на рівень громади таких рівнів відповідальності (за індексом підтримки (Ip) від -1 до 1, де -1 – негативна оцінка, -0,5 – скоріше негативна оцінка, 0 – середня оцінка, пропозиція має свою плюси і мінуси, +0,5 – скоріше позитивна оцінка, +1 – повністю схвальна оцінка)

Як видно з рис. 5, певні заперечення серед запропонованого переліку в експертів викликала можливість утворення муніципальної поліції та передачі на рівень громади питань соціальної допомоги та швидкої медичної допомоги. Утім самі представники органів місцевого самоврядування висловили порівняно високий рівень підтримки передачі на рівень громади і цих сфер відповідальності (рис. 6).

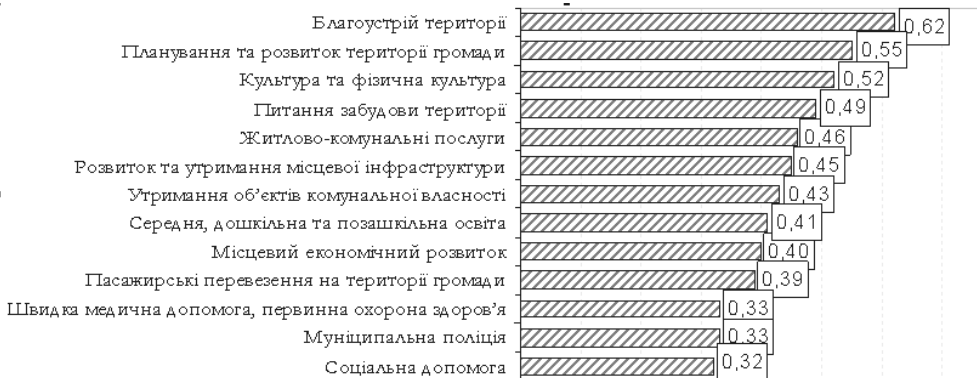


Рис. 6. Оцінка рівня підтримки посадових осіб органів місцевого самоврядування передачі на рівень громади таких рівнів відповідальності (за індексом підтримки Ip)

Дійшовши спільної думки щодо місії та принципів діяльності органів місцевого самоврядування, а також кола їх відповідальності, опитані схвально оцінили більшість ініціатив, запропонованих Президентом України П. Порошенком

в проекті Закону про внесення змін до Конституції України щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування [1].

Найбільше опитані підтримали пропозиції, які забезпечують фінансову самодостатність територіальних громад, а саме: 100 % фінансове забезпечення делегованих повноважень територіальних громад без відволікання власних доходів; закріплення в Конституції України права місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків; збільшення частки II кошику в місцевих бюджетах до 30 %; фіксація в Конституції того, що обсяг фінансів для органів місцевого самоврядування має відповідати їх повноваженням. Загальний розподіл відповідей експертів наведено на табл. 1.

Таблиця 1

Оцінки основних пропозицій Закону про децентралізацію влади усіх опитаних експертів (за індексом підтримки Іп)

Пропозиції, викладені у проекті Закону	Іп
100% фінансове забезпечення делегованих повноважень територіальних громад без відволікання власних доходів	0,4
Закріплення в Конституції права місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків	0,37
Збільшення частки II кошику в місцевих бюджетах до 30%, зокрема, завдяки: частині податку на доходи фізичних осіб (на місцях буде залишатися до 25%); частині податку на прибуток підприємств (від 10% до 25%); єдиному податку (повністю); земельному податку (повністю)	0,35
Фіксація в Конституції того, що обсяг фінансів для органів місцевого самоврядування має відповідати їх повноваженням	0,32
Децентралізація послуг державної реєстраційної служби (реєстрація нерухомості, бізнесу, об'єднань громадян тощо)	0,32
Закріплення в Конституції необхідності компенсації державою органам самоврядування витрат, що виникли внаслідок рішень органів державної влади	0,3
Децентралізація послуг державної архітектурно-будівельної інспекції	0,29
Надання можливості використання економії фінансових ресурсів місцевих бюджетів від кредитних коштів та лізингового обладнання для погашення відповідних кредитних ресурсів	0,29
Чітке визначення громади як адміністративно-територіальної одиниці, яка включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилеглі до них території	0,28
Запровадження трирівневої системи адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади	0,25
Обрання обласними та районними радами голів відповідних рад, які очолюватимуть та формуватимуть їх виконавчі комітети	0,25
Ліквідація місцевих державних адміністрацій і створення державних представництв з контрольними, наглядовими функціями та функціями координації діяльності територіальних органів виконавчої влади	0,16
Вилучення з Конституції повноважень Верховної Ради щодо призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування	0,13
Вилучення з Конституції повноважень Верховної Ради щодо утворення і ліквідації районів, установлення і змін меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів	0,12

Як видно з табл. 1, найменше опитані підтримують вилучення з Конституції повноважень Верховної Ради України щодо утворення і ліквідації районів, установлення і змін меж районів і міст, їх найменування і перейменування.

Головними наслідками реалізації запропонованих Президентом України змін до Конституції України, на думку опитаних, має стати підвищення ефективності місцевого самоврядування, підвищення відповідальності депутатів місцевих рад та підвищення контролю за місцевою владою з боку громади (рис. 7).

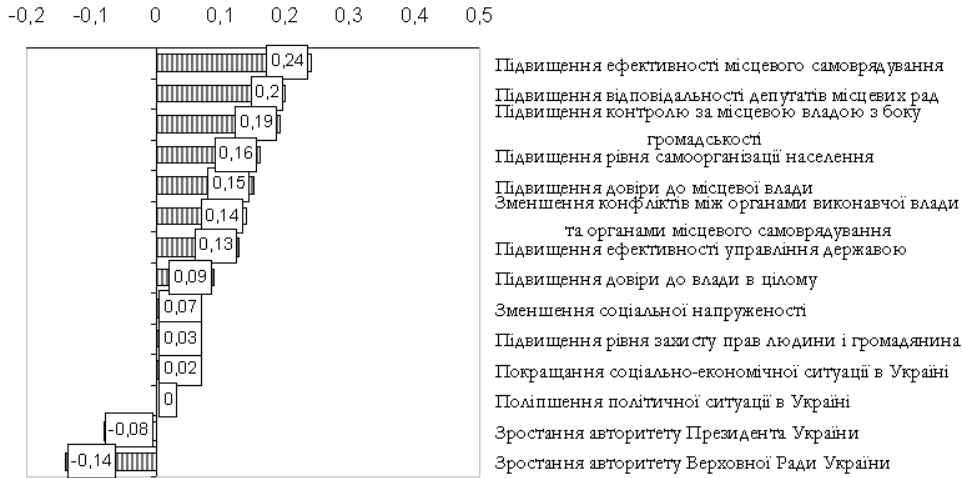


Рис. 7. Оцінка імовірних наслідків розвитку соціально-політичної ситуації на регіональному рівні у разі впровадження ініційованих Президентом України ініціатив щодо децентралізації влади (за індексом імовірності I_i від -1 до 1, де -1 – наслідок є неймовірним, скоріше неймовірним, 0 – середній рівень імовірності, +0,5 – наслідок скоріше імовірний, +1 – наслідок дуже ймовірний)

2. Адміністративно-територіальна реформа

Опитані не дійшли спільної думки щодо необхідності внесення змін до існуючого адміністративно-територіального розподілу України з точки зору забезпечення умов для ефективного управління соціально-економічними процесами. Лише близько 40 % опитаних визнали необхідним проведення такої реформи (рис. 8).

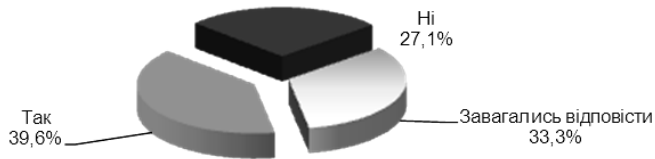


Рис. 8. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи потрібно внести зміни до існуючого адміністративно-територіального розподілу України з точки зору забезпечення умов для ефективного управління соціально-економічними процесами»

У регіональному аспекті, більше за інших про необхідність такої реформи стверджують експерти із Луганської (54,5 %) та Полтавської областей (46,7 %), найменше – із Сумської (22,2 %). Дуже показовими є і оцінки реформ експертів з різних професійних сфер. Найбільше адміністративно-територіальну реформу

підтримають працівники органів місцевого самоврядування, найменше – працівники органів виконавчої влади (рис. 9).

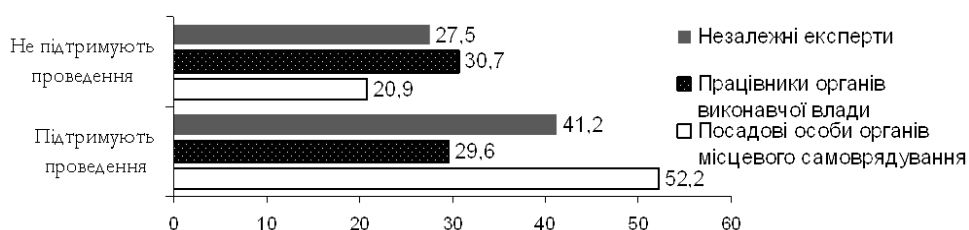


Рис. 9. Порівняльна діаграма розподілу відповідей респондентів на запитання стосовно необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи (у %)

Ті, хто виступає за реформу адміністративно-територіального устрою, головними цілями цієї реформи називають:

- підвищення фінансової самодостатності місцевих громад (59,8 %);
- збільшення впливу територіальних громад на процес прийняття та реалізації управлінських рішень (37,8 %);
- забезпечення умов для ефективного управління соціально-економічними процесами на місцевому рівні (32,9 %);
- уникнення від дублювання повноважень між різними органами влади (28,1 %).

3. Реформа виборчого законодавства

Окремим напрямом реформи, на думку опитаних має стати реформування виборчого законодавства. Так, зокрема, 71,1 % опитаних виступили за необхідність обрання керівника області прямим голосуванням мешканців області (рис. 10).



Рис. 10. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Яким чином необхідно в подальшому призначати керівника області («губернатора»)» (у %)

Говорячи про спосіб обрання депутатів в органи влади різного рівня, практично скрізь (окрім сільських і селищних рад) певну перевагу респонденти віддали голосуванню за відкритими списками партій (табл. 2).

Таким чином, переважна більшість опитаних виступила проти існування нинішньої змішаної системи обрання депутатів різних рівнів.

4. Кадрове забезпечення місцевого самоврядування

Говорячи про кадрову політику на місцевому рівні, експерти виступили проти проведення повсюдної люстрації. Так, лише 8,6 % опитаних підтримали ініціативу зміни всіх керівників, які працювали при «старій владі» (рис. 11).

Таблиця 2

Розподіл відповідей респондентів на запитання «Який спосіб обрання депутатів в органи влади в Україні для Вас здається найбільш доцільним?» (у %)

Орган	За закритими списками партій	За відкритими списками партій	Голосування по мажоритарних округах	Змішана система (половина за списками, половина – по мажоритарних округах)	Завгаались ска-зати
Верховна Рада	1,4	39,9	27,7	21,6	9,4
Обласна рада	0,9	39,6	28,8	22,2	8,5
Міська рада	1,9	40,8	35,1	14,7	7,6
Районна рада	1,4	41,5	34,4	13,2	9,4
Селищна (сільська) рада	1,4	40,6	39,6	9,0	9,4

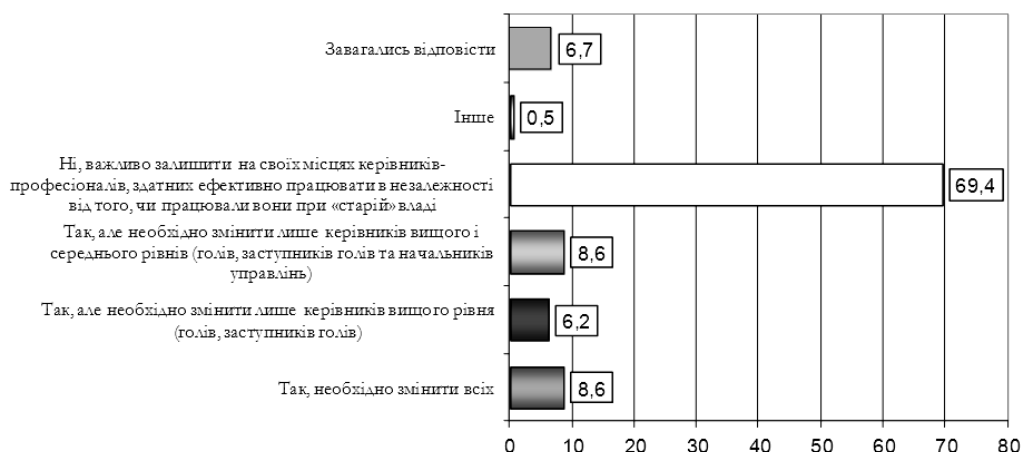


Рис. 11. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи доцільно, на Ваш погляд, з метою забезпечення ефективності регіонального управління змінити всіх керівників (у тому числі середнього і нижнього рівня управлінської ієрархії) місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які працювали при «старій владі»?» (у %)

При цьому під час підбору працівників, на думку опитаних, необхідно звертати увагу не на досвід роботи у владних установах при «старій владі» і не на політичні погляди, а на професіоналізм, бажання працювати і моральні, людські якості (рис. 12).

Таким чином, завдання держави – створити такі законодавчі умови, за яких в органах місцевого самоврядування будуть працювати найбільш професійні та компетентні, високоморальні та відповідальні особи, які будуть чітко розуміти місію та основні завдання роботи органів місцевого самоврядування в сучасних умовах.

Протягом 2014 р. в Україні так і не було розпочато реформ у сфері регіонального та місцевого розвитку. Децентралізації влади і розширення повноважень органів місцевого самоврядування поки що не відбулося.

Централізована соціально-економічна політика призводить до нехтування особливостей окремих регіонів і відсутності бажання призначених з центру керівників адміністрацій враховувати потреби і інтереси відповідних територіальних громад. Результатом централізації влади також стають постійні конфлікти органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади. Їх відносини сьогодні характеризуються формалізованістю, конкурентністю та конфліктністю.



Рис. 12. Розподіл відповідей опитаних на запитання «Які чинники слід враховувати під час запрошення претендентів на роботу до органів місцевого самоврядування?» (у %)

Перспективними напрямками удосконалення державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування за результатами дослідження можна назвати проведення: реформи чинного законодавства, спрямовані на збільшення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб, а також забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад; реформи виборчого законодавства, спрямованої на формування підзвітних громадянам і політично відповідальних рад; адміністративно-територіальної реформи, яка дозволить збільшити вплив територіальних громад на процес прийняття та реалізації управлінських рішень, а також створити умови для ефективного управління соціально-економічними процесами на місцевому рівні; реформи кадрової політики, яка дозволить залучати до роботи в органах місцевого самоврядування професійних, компетентних і високоморальних осіб.

Напрями підвищення ефективності конкретних органів місцевого самоврядування стануть предметом подальших досліджень.

Література:

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

Надійшла до редколегії 07.12.2015 р..