

Шарий В'ячеслав Іванович,
докторант НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

ЗМІНА ПРИНЦИПІВ І ОНОВЛЕННЯ ЦІННОСТЕЙ ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

У статті досліджуються причини трансформаційних процесів в системі самоврядного управління. Визначено пріоритети формування політики органів місцевого самоврядування. В інтегративному поєднанні проаналізовано гуманізаційний чинник політики органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: принципи самоврядної політики, територіальна громада, політика, демократія.

Shariy Vyacheslav

THE CHANGING OF THE PRINCIPLES AND RENEWAL OF VALUES OF POLITICAL ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

The causes of transformation processes in the system of self-governing are investigated in the article. Policy priorities of formation of local government bodies are determined. In the integrative combination the humanizing factor of local government bodies policy is analyzed.

Key words: principles of self policy, local community, politics, democracy.

Шарый Вячеслав Иванович

СМЕНА ПРИНЦИПОВ И ОБНОВЛЕНИЕ ЦЕННОСТЕЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

В статье изучаются причины трансформационных процессов в системе самоуправления. Определены приоритеты формирования политики органов

местного самоуправлення. В інтегративному соєтанні проведено аналіз гуманізаційної проіводної політики органів місцевого самоуправлення.

Ключевые слова: принципи самоуправленческой політики, територіальне сообщество, політика, демократія.

Постановка проблеми. Аналіз історичних аспектів здійснення місцевого самоврядування в Україні дозволив дійти висновку, що процес розвитку місцевого самоврядування супроводжувався: по-перше, наявністю упродовж тривалого часу прототипів сучасних моделей самоврядних структур, історичних самоврядних форм, через які є можливість дослідити лише окремі елементи сучасного демократичного врядування; по-друге, для нього притаманне взаємопроникнення зарубіжних традицій, а також значний вплив на розвиток місцевого самоврядування звичаєвого права, присутність декількох моделей самоврядування в українському суспільстві для окремих його верств, залежність розвитку місцевого самоврядування від державної політики з огляду на тривалі періоди асиміляції українського народу в інші держави, вплив зарубіжної державної політики на засади формування органів самоврядування. Ці чинники, сприяли формуванню строкатої спадщини історичних форм розвитку місцевого самоврядування в Україні. Аналіз міжнародного та історичного досвіду розвитку місцевого самоврядування свідчить, що незважаючи на відмінності як у назвах, так і сутнісних характеристиках моделей місцевого самоврядування, в них існує подібність у концепціях побудови. Подальший розвиток місцевого самоврядування знайшов своє відображення у законодавчих актах сучасної незалежної України.

Аналіз історичних засад та європейського досвіду діяльності самоврядних структур [1] дає можливість виділити ознаки самоврядування: як одну з підвалин конституційного ладу; право громадян України на здійснення місцевого самоврядування; самостійна діяльність населення щодо вирішення питань місцевого значення; одна із форм народовладдя, через яку здійснюється вираження влади народу. Вітчизняна та європейська практика діяльності

органів місцевого самоврядування свідчать про фундаментальний взаємозв'язок, взаємозалежність і взаємопроникнення державних і самоврядних засад у формування регіональної політики. Аналіз співвідношення держави і місцевого самоврядування дозволяє виділити ряд їх спільних ознак [2]: інститути соціального управління, кожен з яких має територіальну організацію та єдине джерело влади – народ; публічну владу, збір податків; функції із забезпечення громадської безпеки та правопорядку, правове регулювання і управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед сучасних науковців, які досліджують цю проблематику, слід виділити праці: В.Д. Бабкіна, К. Гаджиєва, А.П. Зайця, М. Кобця, В.В. Копейчикова, М.І. Козюбри, О. Лукашевої, Е.О. Лутохіної, О.В. Петришина, Ю. Пивоварова, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, А.В. Решетніченка, Є. Танчева, В.Д. Ткаченка, Ю.М. Тодики, Ю.С. Шемшученка та ін. Системні дослідження з цього питання здійснені у роботах: А.В. Решетніченка, С.М. Серьогіна, В.А. Скуратівського, Ю.П. Сурміна, Є.П. Головахи та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Нині не знайдено раціональної моделі організації місцевого самоврядування, яка б відповідала інтересам і потребам центру, регіонів, самоврядних структур і населення. Сучасний етап модернізації місцевого самоврядування в Україні відбувається одночасно з адміністративним і політичним реформуванням, одним з найважливіших напрямів якого є пошук оптимального балансу між різними рівнями публічної влади. Формування поліцентричної моделі організації влади може вирішити завдання подальшого розвитку Української держави у контексті закріплення принципів децентралізації, адже основним напрямом розвитку публічного управління є децентралізація влади, гармонійний розподіл повноважень і економічних ресурсів для їх реалізації між державними органами і органами місцевого самоврядування.

Загальновідомі труднощі і проблеми регіонального розвитку, становлення відносин виконавчої влади і місцевого самоврядування поєднані

не лише із тривалою системною кризою, а й з інституціональною невпорядкованістю розробки та реалізації національної регіональної політики, з невизначеністю, а також надмірною широтою її предмету, незакріпленістю відповідних завдань за конкретними органами державної влади, відсутністю чіткого розмежування функцій і налагодженої координації діяльності цих органів. Поширення демократичної відповідальності на діяльність самоврядних структур є ознакою громадянського суспільства. Приймаючи на себе відповідальність за політичне будівництво, громадянин може ідентифікуватися зі своєю місцевою чи регіональною сферою, що є суттєвим елементом легітимності влади. Регіоналізація і децентралізація мають важливий економічний аспект, оскільки створюють умови для економічної конкуренції між регіонами та населеними пунктами. Така економічна конкуренція здатна створити для України оптимальні передумови для подальшого економічного розвитку та зміцнити її позицію в міжнародній конкуренції. Спеціалізація регіонів може цілеспрямовано впливати на покращення умов розміщення промислових центрів, інфраструктури тощо.

Мета. Сучасний етап модернізації системи самоврядного управління перебуває у процесі загальнодержавного політичного реформування. В Україні, як і в країнах Західної Європи, відбуваються зрушення від державного адміністрування до державного менеджменту. Специфікою реформування є утворення вузького кола потужних бізнес-структур, які тісно взаємодіють з державою та у перспективі можуть відтіснити регіональну владу та місцеве самоврядування від реального доступу до механізмів формування державної політики. Це може призвести до нездатності держави реалізувати декларації про підтримку розвитку регіонів, децентралізацію, і адміністративна реформа буде відкладеною. Тому загальною проблемою дослідження є вироблення підходів щодо трансформації самоврядної політики в контексті загальноєвропейського демократичного транзиту, а саме – зміни принципів і оновлення цінностей політичної діяльності органів місцевого самоврядування України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині в Україні існують протилежні за сутністю концепції й тлумачення інституціоналізації місцевого самоврядування. Загальноновизнані принципи демократії, розуміння того, що демократія означає для місцевого рівня, застосовуються швидше у якості знаряддя політичного протистояння, ніж умов діалогу [3, с. 18]. Фактами того, що політика відіграє поки що незначну роль у функціонуванні органів місцевого самоврядування, є сповільнення процесу суспільних трансформацій, небажання партійних лідерів співпрацювати з фахівцями, оскільки місцеві політики більше зацікавлені у виконанні своєї власної політичної програми, ніж у задоволенні спільних потреб громади. Має місце політичне протистояння між посадовими особами місцевого самоврядування різних рівнів і компетенції, що провокується належністю до різних партій [4, с. 12].

Компаративне дослідження зарубіжного досвіду для України має певні обмеження, що обумовлені національними особливостями, неповторністю історичних умов і відмінністю правових систем. Водночас, корисним є здійснення політико-правового аналізу принципів процесу модернізації, оскільки в даному випадку існує загальноновизнана тенденція певного зближення зарубіжних державних і правових систем на базі загальних принципів організації державної влади. Нині в конституційно-правовій доктрині більшості європейських країн домінує дуалістична теорія місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеве самоврядування, з одного боку, визнається продовженням державного управління на місцевому рівні, а з іншого – є легітимним виразником інтересів місцевої спільноти. Водночас, на формування самоврядних систем у конкретній державі істотний вплив чинять не лише особливості її правової системи, а й державний устрій, а також пов'язані з ним принципи територіального розподілу владних повноважень, специфіка історичного розвитку місцевого самоврядування і держави в цілому. Конституційний устрій держави обумовлює різноманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, відповідність їх історичним і національним традиціям місцевого урядування в багатонаціональних державах,

а також дозволяє розподілити повноваження між державними органами і органами місцевого самоврядування відповідно до рівня фінансово-економічної забезпеченості.

Чим вищим є рівень, на якому перебуває відповідний орган управління, тим важливішим є соціальне значення функцій, що ним виконуються, і складнішими є управлінські завдання, які ним здійснюються. І навпаки – за спрощення управлінських завдань більшість із них може бути вирішена підрозділами нижчого рівня управління. Тобто, залежно від ускладнення або спрощення завдань їхнє вирішення переміщується вертикально за ієрархією системи управління. Виходячи з цього, соціально-економічні проблеми, що виникають на регіональному рівні, а також ті управлінські завдання, які мають бути виконані для їх подолання, будуть найефективніше вирішені органами регіонального рівня управління. Дослідження можливостей розбудови регіонального рівня управління та втілення результатів дослідження у практику сприяють мінімізації вертикальних управлінських зв'язків, виділенню в самостійну підсистему публічної влади місцевих органів самоврядування, які вирішують усі питання, що пов'язані з місцевими потребами та інтересами.

Проблема ефективності державно-управлінської діяльності на рівні органів місцевого самоврядування нині зберігає свою актуальність через поєднання таких аспектів взаємодії: процесів реформування органів влади; формування нової інтегративної регіональної політики країни, децентралізації управлінських відносин; процесу становлення самоврядних структур управління; становлення та розвитку парламентської системи України; реформування національної виборчої системи; процесу становлення системи політичних партій в Україні, зростання кількості обласних осередків політичних партій відповідно до тенденцій розвитку багатопартійної системи країни.

Дослідження європейського досвіду свідчать, що регіональна політика – це одна із тих сфер, яка є спробою розвитку європейської економічної інтеграції шляхом активізації політичних ініціатив. Структурна політика,

особливо регіональна підтримка, стала однією з найбільш важливих сфер у Євросоюзі [2, с. 274].

Нині одним із основних пріоритетів реалізації регіональної політики Євроспівтовариства є вимога ефективніше використовувати наявні ресурси та можливості регіонів. Адже поряд із такими важливими принципами реалізації регіональної політики на Заході як субсидіарність, децентралізація та інші, найпотужнішим у програмному документі «Agenda-2000» визначено принцип ефективності [1, с. 12]. Таким чином, можна зробити висновок, що остання модифікація єврорегіональної політики не виходить за межі первісної ідеї «Європи регіонів».

На нашу думку, метою реформування місцевого самоврядування і головним критерієм того, наскільки вдало це реформування відбувається є всебічне задоволення та надійне гарантування прав і свобод людини і громадянина. Саме тому їх утвердження та забезпечення є основним обов'язком держави, у процесі функціонування як державних органів, так і органів місцевого самоврядування. Для органів місцевого самоврядування це набуває більш конкретного значення, що обумовлюється їх особливим статусом, оскільки система місцевого самоврядування є: основною ланкою представницької системи; знаходиться найближче до населення й безпосередньо пов'язана з територіальною громадою, мешканцями відповідних територій; володіє механізмами залучення громадян до розв'язання місцевих проблем. У межах саме цієї системи застосовують ефективні засоби прямого та зворотного зв'язку з населенням для визначення його потреб, а також інтересів.

Правова складова уособлює феномен наділення цієї системи законодавчо визначеними найширшими повноваженнями у сфері забезпечення й охорони прав громадян і законодавчо визначеними формами, засобами, методами роботи, матеріально-фінансовою базою та інформацією щодо запитів населення [5, с. 21]. Діяльність органів місцевого самоврядування із забезпечення конституційних прав і свобод громадян включає в себе створення таких соціальних, економічних, політичних та організаційних умов, за яких усі

громадяни мають реальні можливості використовувати надані їм права. Цінність прав і свобод полягає у їх реальності, у фактичній можливості кожного громадянина їх реалізувати.

Місцеве самоврядування, підвищуючи активність населення у вирішенні важливих проблем життєдіяльності, здатне надати розвитку суспільства додаткові внутрішні стимули саморозвитку, прискорення соціально-економічного та науково-технічного прогресу. Визначення методів і умов ефективної організації місцевого самоврядування в інтересах подолання системної кризи в управлінні, стабілізації та підвищенні якості життя всіх верств населення на основі стимулювання впровадження перспективних нововведень, організаційних, а також інформаційних технологій потребує поглибленого аналізу й розвитку теорії самоврядування як з позицій виявлення економічної сутності побудови сучасної концепції місцевого самоврядування, так і з огляду на функціональні особливості його реалізації.

Особливого значення набуває гуманістична спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування, врахування таких вимог, як: пріоритетність прав і свобод людини відносно публічної влади, задоволення потреб людини на засадах рівності та справедливості. Адже місцеве самоврядування спрямоване на реалізацію завдань зі створення умов для забезпечення життєвих інтересів, соціального захисту населення, надання йому високоякісних послуг і забезпечення захисту та реалізації прав, свобод і законних інтересів територіальних громад.

Отже, основним завданням сучасної держави є створення найбільш сприятливих умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян. Водночас, реалізація завдань, забезпечення визначеного рівня життя населення здійснюється не в державі взагалі, а в конкретних територіальних утвореннях компактного проживання громадян – територіальних громадах. Отже, насамперед, у них мають бути створені умови для реалізації гарантованих державою прав і свобод громадян. На цьому рівні здійснюється реалізація

органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень органів виконавчої влади.

У контексті реалізації конституційного права населення на здійснення місцевого самоврядування слід взяти до уваги, що ефективність цього процесу залежить не лише від комплексу необхідних законів, що забезпечують організаційну та економічну самостійність утворень адміністративно-територіальних одиниць, а й від розуміння населенням своїх прав і можливостей у здійсненні місцевого самоврядування, спроможності цими правами грамотно скористатися. Для реалізації права на місцеве самоврядування необхідні передумови: вироблення механізмів здійснення права, тобто наявність органів, утворюваних населенням для реалізації своїх прав із вирішення місцевих питань; процедури прямого волевиявлення (референдуми, конференції, збори) або залежність від територіальних громад утворюваних ними органів (вибори, форми контролю); фінансово-економічна база для забезпечення реальної самостійності населення та дієвості утворених ним органів; активна участь у процесі організації місцевого самоврядування не лише держави (через офіційні рішення її органів і реалізацію їхніми посадовими особами), а й населення (через участь у процесі, зацікавленість у його результатах). Нині ці передумови перебувають у процесі формування, проте, саме їх поєднання, наявність організаційних структур місцевого самоврядування, що володіють економічними та правовими інструментами реалізації політики соціального розвитку за активної участі й зацікавленості населення та держави, може сприяти створенню ефективної системи місцевого самоврядування, забезпечивши стабільний поступальний розвиток українського суспільства й держави.

Осмислюючи соціально-економічні, політичні та правові зміни в нашому суспільстві, необхідно всебічно дослідити закономірності тенденцій формування органів місцевого самоврядування, критерії та ознаки здійснення їх поділу на групи, роль і вплив на зміни, удосконалення державно-управлінської діяльності, проблеми правового регулювання у сфері створення й діяльності

самоврядних структур. Система правових норм є складовою владного механізму, оскільки такий підхід обумовлений важливим місцем права, яке воно посідає в державному механізмі взагалі і в механізмі державного управління зокрема. Ці правові норми визначають: порядок формування цілей і завдань державного управління та місцевого самоврядування у системному поєднанні; власне, цілі та завдання державного управління; функції та компетенцію органів управління в державі, виходячи з їх цілей і завдань; правовий статус органів державного управління та місцевого самоврядування, предмет управлінського впливу, взаємовідносини з іншими органами державної влади; організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування; принципи побудови та функціонування органів державного управління й місцевого самоврядування; структуру та зміст взаємовідносин елементів структури системи органів державного управління та місцевого самоврядування; правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування; цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління й місцевого самоврядування; правовий статус, повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління, а також місцевого самоврядування; форми, умови, порядок виникнення, зміни, припинення відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління та місцевого самоврядування.

Висновки. Важливо реалізувати наступні умови ефективного реформування самоврядного управління, цілком застосовні до сучасних умов в Україні: високий адміністративний професіоналізм працівників системи органів місцевого самоврядування та політичну нейтральність керівників, що не виключає політичної компетентності; репрезентативний склад представницьких органів місцевого самоврядування, спрямованість на інноваційність і прозорість адміністративної діяльності, міжсекторну взаємодію, ефективне надання адміністративних послуг населенню. Саме тому перелік основних

принципів організації місцевого самоврядування має включати лише найбільш важливі, такі, що мають істотне значення для організації місцевого самоврядування: збереження єдності господарського механізму; збереження цілісності бюджетної системи; самостійність органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення; співмірність повноважень органів місцевого самоврядування матеріальним і фінансовим ресурсам адміністративно-територіальної одиниці; обов'язковість легітимних рішень органів державного управління та посадових осіб місцевого самоврядування, а також рішень, прийнятих на місцевому референдумі, для усіх розташованих на території адміністративно-територіальної одиниці підприємств, установ, організацій і громадян, які належать до відповідної територіальної громади; стабільність основних прибуткових джерел місцевих бюджетів; відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням адміністративно-територіальної одиниці, державою, фізичними та юридичними особами відповідно до чинного законодавства.

Реалізація умов ефективного реформування системи самоврядного управління потребує глибоких системних наукових досліджень.

Література.

1. *Асанов А.* Світовий досвід вирішення проблеми розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування / А. Асанов // Зб. наукових праць УАДУ – К.: УАДУ, 2000. – Вип. 2, Ч.2. – С. 10–17.

2. *Баштанник В.* Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління / В. Баштанник, В. Лукашова // Вісник НАДУ. – 2003. – № 2. – С. 274–283.

3. *Бобровська О. Ю.* Розвиток форм соціального партнерства в муніципальних утвореннях / О. Ю. Бобровська // Держава та регіони : наук.-вироб. журнал / редкол. : В.Л. Корінев (голов. ред.) [та ін.]. – Запоріжжя : Гуманітарний університет «ЗІДМУ», 2007. – № 3. – С. 17–22.

4. *Бугай С.* Місцеве самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення: проблемні питання розвитку та становлення / С. Бугай // *Аспекти самоврядування.* – 2005. – № 3 (29). – С. 10–14.

5. *Лукашова В.* Адміністративно-правові принципи в системі місцевого самоврядування у контексті реформування регіонального управління в Україні / В. Лукашова // *Право України.* – 2008. – № 1. – С. 21–27.