

В. В. Заблоцький,

доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби, адміністрування та управління, ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

V. V. Zablotskyi,

Doctor of Science in State Administration, Professor of the Civil Service, Administration and Management Faculty of State institution "Luhansk Taras Shevchenko National University"

IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN STANDARDS OF FORMING AND FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

В статті проаналізовано існуючу систему місцевого самоврядування, яка на сьогодні не забезпечує у більшості територіальних громад створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг. Такий стан речей надзвичайно активізує осмислення змісту та сутності ключових принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування та особливі об'єктивних і суб'єктивних чинників сприяння або гальмування їх імплементації в державно-управлінській діяльності органів публічної влади України, од же, все це залишаються прогалини в розумінні і тлумаченні базових принципів та універсальних чинників формування і функціонування національної системи місцевого самоврядування у частині їх співвідношення до Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Такий стан речей надзвичайно активізує осмислення змісту та сутності ключових принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування та особливі об'єктивних і суб'єктивних чинників сприяння або гальмування їх імплементації в державно-управлінській діяльності органів публічної влади України, од же, все це залишаються прогалини в розумінні і тлумаченні базових принципів та універсальних чинників формування і функціонування національної системи місцевого самоврядування у частині їх співвідношення до Європейської Хартії місцевого самоврядування.

In the article it is analyzed the existent system of local self-government that for today does not provide in majority of territorial communities with creation and support of favourable vital environment necessary for all-round development of a person, self-realization, protection of the rights, providing the population with quality and affordable administrative and social services.

Such state of affairs extraordinarily activates the comprehension of maintenance and essence of key principles of the European Charter of Local Self-Government and especially objective and subjective factors of assistance or hindering of their implementation in state-administrative activity of public authorities of Ukraine, thus still there are gaps in understanding and interpretation of base principles and universal factors of forming and functioning of the national system of local self-government in part of their correlation to the European Charter of Local Self-Government.

Ключові слова: місцеве самоврядування, публічна влада, децентралізація, адміністративно-територіальна реформа, територіальна громада.

Keywords: local self-government, public power, decentralization, constitutional reform, territorial society, administrative-territorial reform.

Постановка проблеми. Система місцевого самоврядування в Україні з погляду ефективності і дієвості управління значно відстає від вимог сучасності та стандартів, прийнятих у країнах Західної Європи, що не може впливати на якість виконання нею своїх функцій та надання адміністративних послуг населенню. Тому, питання впровадження в Україні Європейської хартії місцевого самоврядування набувають сьогодні особливого значення, зокрема, у контексті проголошеної адміністративно-територіальної реформи.

Аналіз останніх публікацій. В Україні досліджують фундаментальні категорії та проблеми державного управління такі науковці як В. Бакуменко, І. Грицак, В. Князев, О. Мордвінов, Т. Пахомова, П. Петровський, Ю. Сурмін та інші. Проблематика становлення та розвитку вітчизняної системи самоврядування широко розкривається в публікаціях В. Авер'янова, В. Бабасва, М. Баймуратова, П. Біленчука, О. Бобровської, О. Васильєвої, В. Куйбіди, В. Мамоніної, В. Свирського, Ю. Шарова, М. Пухтинського. Незважаючи на вагомий здобуток вітчизняних науковців у розкритті проблематики місцевого самоврядування, все ще залишаються прогалини в розумінні і тлумаченні базових принципів та універсальних чинників формування та функціонування національної системи самоврядування в частині їх співвідношення до Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Метою статті є визначення шляхів реформування публічної влади в Україні в контексті імплементації європейських стандартів формування й функціонування місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У ході історичного розвитку кожного суспільства складається унікальна сукупність фундаментальних, інституційних, інструментальних та операційних чинників державотворення, що отримують своє уособлення в національному режимі та стилі управлінської діяльності. Отримання Україною державної незалежності у 1991 році поставило перед новоствореною державою надскладне завдання термінового формування системи місцевого самоврядування сучасного зразка. Якщо державний апарат, що тримався на адміністративно-командних методах, ще міг якось управлятися зі справами державного управління, то система місцевих рад після скасування статті 6 Конституції СРСР та заборони діяльності, на деякий час КПРС, фактично перестала бути дієздатною. У пошуках шляхів оптимізації державного ладу та політичної системи постіндустріального суспільства, українські науковці та практики все більше звертаються до проблематики місцевого самоврядування, як ключової ланки територіальної організації влади, оскільки «на рубежі ХХІ століття склалися розуміння політичного управління як певної пропорційності між державним управлінням, самоорганізацією громадян та місцевим самоврядуванням» [5].

На сьогодні, досить актуальною й безпосередньо пов'язаною з системними реформами є проблема вдосконалення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Значною мірою, успіх здійснення процесів реформування місцевого самоврядування, децентралізації, забезпечення суттєвого підвищення рівня життя громадян залежить від ефективної взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади.

Розбудова місцевого самоврядування є найпродуктивнішим процесом згуртування нації навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства, адже саме за його допомогою відбувається генерування ініціативи громадян та найбільш ефективного використання потенціалу самоорганізації соціуму. Реформування публічної влади в Україні повинно мати за мету підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад, як самостійких та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. В той же час, Україні потрібна така організація місцевого самоврядування, за якої, громади були б спроможні реалізувати свої функції, більшість ресурсів та адміністративних послуг були б в їх розпорядженні, а представництво цих громад було рівномірним, як на районному так і регіональному рівнях.

На жаль, сьогодні багато місцевих питань все ще вирішується або державою, або регіональними органами влади за допомогою фінансових важелів. Розглядаючи існуючу систему самоврядування в контексті інтеграції України до Європейського Союзу та імплементації положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, треба визначити такі проблеми в державі: недосконалість адміністративно-територіального устрою; невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування та невизначеність статусу населеного пункту; декларативність місцевого самоврядування на регіональному рівні; недосконалість матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування; відсутність рівного доступу до виборчого процесу в органи місцевого самоврядування (у зв'язку з чим права на участь у ньому позбавлені внутрішньо переміщені особи з зони АТО, які на законних підставах проживають на території відповідного населеного пункту); невизначеність статусу сільського, селищного голови (а в перспективі старости); наявність великої кількості делегованих повноважень та дублювання деяких повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування [6].

В той же час, незважаючи на існуючі недоліки та проблеми, система місцевого самоврядування несе в собі найбільший потенціал демократичного державотворення, а отже, сталого розвитку територіальних громад і всього суспільства. Тому, питання імплементації в Україні принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування дуже актуальне.

Розглянемо деякі співвідношення положень, процедур та процесів вітчизняної системи місцевого самоврядування та Європейської Хартії, які необхідно мати на увазі при реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Принцип невід'ємних прав людини (Преамбула Хартії). Європейська спільнота звикла не тільки декларувати, але й послідовно відстоювати права людини. Вона убачає в міському самоврядуванні найближчу для громадянина, а отже, найлегшу з погляду можливостей гарантування дотримання прав людини інституцію. Як підкреслює О. Мордвінов «Особливості становлення місцевого самоврядування нерозривно пов'язано з історією розвитку громадянських свобод та державності» [4,с.45]. В той же час, українці багато говорять про власні права, проте не мають ані звички процедурно їх відстоювати, ані у тих випадках, коли звертаються до суду за захистом власних прав. На жаль, існуюча вітчизняна судова система призводить до ментального розриву суспільної свідомості українців між визначенням прав і свобод людини та обов'язком жити у правовому полі держави.

Принципи демократії (Преамбула Хартії). Як засвідчує практика демократичних країн, де існує розвинуте місцеве самоврядування, там панує і демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки [3, с. 229]. Українське суспільство також переконане в значно більшій демократичності системи місцевого самоврядування порівняно з державною владою. Проте в ментальності наших співгромадян досить поширена відсутність взаємозв'язку демократії, як нашого права брати участь у процедурах формування представницької влади та демократії як власної відповідальності за прийняття виборцем рішень. Тому демократія як процедура, а не абстрактна цінність, усе ще не домінує у нашому суспільстві. Це ще раз підтвердили нещодавні довибори у Верховну Раду України.

Принцип субсидіарності (ст. 4 Хартії) передбачає особливості формування повноважень, компетенцій та їх ресурсного забезпечення таким чином, щоб муніципальні функції здійснювалися переважно тими органами, які мають найтісніший контакт з громадянином з урахуванням обсягу і характеру завдань, а також вимог досягнення ефективності та економії.

Як підкреслюють В. Мамонінова та П. Клімушин, субсидіарність означає, що «повноваження мають виконуватися тими суб'єктами, які через свої суттєві властивості здатні ефективніше їх реалізувати; переважно передавати повноваження на рівень, максимально наближений до людей... Втручання вищих ієрархічних рівнів здійснюється виключно в разі неспроможності нижчих рівнів впоратися із завданням» [2, с. 362-363].

Принцип бюджетного вирівнювання (Ч. 5. ст. 9 Хартії). Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає Хартією запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування й фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не задають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.

В українських умовах державного датування переважної більшості місцевих бюджетів подібний принцип перетворює місцеву владу в постійного прохача, який може за деяких умов отримати більшу дотацію, а може і зовсім її не отримати.

Принцип наближення влади до народу (ст. 3 Хартії). Муніципальні функції за звичай здійснюються переважно ті органи, які мають найтісніший контакт з громадянами. Наділяючи тією чи тією функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Проте на відміну від європейців, це розуміння в Україні все ще не переросло в усвідомлення інституційного закріплення цього принципу. В Європі це відбувається в процесі поглиблення децентралізації влади, у той час як політичні процеси в Україні нерідко характеризують як процеси подальшої централізації.

Принцип повноти і виключності повноважень (Ч. 4 ст. 43 Хартії) Згідно з Хартією повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, зазвичай мають бути повними й виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це непередбачено законом, але в умовах національної державо-управлінської системи цей принцип є абсолютно невизначеним. Не випадково знані фахівці відносин між публічними органами влади І. Бодрова констатує, що «сучасні політико-правові реалії ... характеризуються дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади» [1].

Тому вже 24 роки незалежності не вихають протиріччя між державними органами та місцевим самоврядуванням саме довкола перетину повноважень і компетенцій.

Висновки. Таким чином, на підставі ціннісного аналізу Європейської Хартії місцевого самоврядування виокремлено такі провідні принципи та положення Хартії, які програмує суспільну свідомість і через неї відповідні соціальні та управлінські дії як політиків, так і державних та муніципальних службовців. Тому, питання впровадження в Україні положень Європейської Хартії місцевого самоврядування набуває сьогодні особливого значення, зокрема, у контексті реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Література.

- Бодрова І. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект [Електронний ресурс] / І. Бодрова. // Інтернет-сайт Фонду місцевої демократії. – Режим доступу : <http://www.fmd.org.ua/novin/vza-mod-yu-organ-v-derzhavno-vladi-ta-m-stsvogvo-sam/ovryaduvannya-Konstuts-yno-praviy-asppekt.html>
- Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України : – К. : НАДУ, 2011. Т. 5 Територіальне управління/наук.-ред. Колегія: О.Ю.Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін. - 2011-408 с.
- Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні:наук. – практич. Посіб. / упоряд. О.В. Бейко [та ін.]; ред. М.О. Пухтинський, В.В. Толканов; Фонд сприяння місцевого самоврядуванню України, Ліберальне молодіжне об'єднання (ЛІМО). – К.: Кримар, 2003. – 395 с.
- Мордвінов О. Г. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика / О. Г. Мордвінов // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – Запоріжжя, 2011 – №2 – с. 45-48.
- Санжаревський І.И. Политическое управление и государственность= Political governance and statehood [Ел. ресурс] / Игорь Иванович Санжаревский // Политическое управление, 2011.-№1.
- Черниш Я.В. Співвідношення місцевого самоврядування та демократії. Основні підходи [Ел. ресурс] / Черниш Я.В. // Гілея.-2010.-Вип. 36.

References.

- Бодрова, І. "Vzaiemodiia orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannya: konstytutsiino-pravoviy aspekt", *Internet-sait Fondu mistsevoi demokratii*, [Online], available at: <http://www.fmd.org.ua/novin/vza-mod-yu-organ-v-derzhavno-vladi-ta-m-stsvogvo-sam/ovryaduvannya-Konstuts-yno-praviy-asppekt.html>
- Kovbasiuk, Yu. V. and others (2011), *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* [], Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, NADU, Kyiv, Ukraine, vol. 5, p.408.
- Beiko, O.V. and others (2003), *Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannya ta rozvytok mistsevoi i rehionalnoi demokratii v Ukraini* [], Fond spriyanni mistsevomu samovriaduvanni Ukrainy, Liberalne molodizhne obiednannya (LIMO), Krymar, Kyiv, Ukraine, p.395.
- Mordvinov, O. H. (2011), "Stanovlennia mistsevoho samovriaduvannya: zarubizhnyi dosvid i ukrainska praktyka", *Derzhava ta rehiony. Ser. «Derzhavne upravlinnia»*, vol.2, pp. 45-48.
- Sanzharevskij, I.I. (2011), "Politicheskoe upravlenie i gosudarstvennost", *Politicheskoe upravlenie*, vol.1.
- Chernysh, Ya.V. (2010), "Spivvidnoshennia mistsevoho samovriaduvannya ta demokratii.Osnovni pidkhody", *Hileia*, vol. 36.