

УДК 35.075:352.07

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ГРОМАДЯНИНА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.

Стаскевич Ю.М.

Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Україна, Харків.

У статті досліджуються сутність та основні напрямки взаємодії місцевого самоврядування та населення територіальної громади в контексті децентралізації влади. Розглянуто види суверенітету територіальної громади здійснюваних в межах законодавства України. Зроблено детальний аналіз рівнів взаємодії влади і громадськості. Визначається місце та роль громадкості і місцевого самоврядування в процесі децентралізації надання державно-управлінських послуг. Пропонуються підходи для успішної співпраці громадянина і органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем територіальної громади.

Ключові слова: міське самоврядування, органи місцевого самоврядування, децентралізація влади, владно-громадська взаємодія, територіальна громада, громадянин.

Стаскевич Ю. М. Взаимодействие органов местного самоуправления и гражданина в условиях децентрализации власти/ Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Украина, Харьков.

В статье исследуются сущность и основные направления взаимодействия местного самоуправления и населения территориальной громады в контексте децентрализации власти. Рассмотрены виды суверенитета территориальной громады осуществляемых в рамках законодательства Украины. Произведен детальний анализ уровней взаимодействия власти и общественности. Определяется место и роль общественности и местного самоуправления в процессе децентрализации предоставления государственно-управленческих

услуг. Предлагаются подходы для успешного сотрудничества гражданина и органов местного самоуправления в решении проблем территориальной общины.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, децентрализация власти, властно-общественное взаимодействие, территориальная громада, гражданин.

Staskevich Y. M. Interaction of local governments and citizens in conditions decentralization of power/ Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Ukraine, Kharkiv.

This article investigates the nature and main directions of cooperation between local authorities and the population of the territorial community in the context of decentralization. Consider kinds of territorial sovereignty communities implemented within the legislation of Ukraine. Made the detailed analysis of the levels of interaction between the government and the public. Is determined the place and role hromadkosti and local governments in the process of decentralization of public-management services. Is a proposed approach to the successful cooperation of the citizen and local government in solving the problems of the community.

Key words: local government, local government's decentralization of power and national-public cooperation, local community, citizen.

Постановка проблеми: Однією з найбільш значущих проблем сучасної політики в Україні є реформування системи місцевого самоврядування, що обумовлює актуальність її всебічного вивчення та необхідність виявлення механізмів, які провокують дисбаланс влади на місцях. Вивчення особливостей взаємовідносин в контексті відсутності дієвого зв'язку між населенням і посадовими особами місцевого самоврядування надасть можливість визначити слабкі місця та перспективи подальшої трансформації комунікації між органами влади та територіальною громадою в умовах децентралізації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій: Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування досліджувалися багатьма науковцями, такими як: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, Т. А. Бутирська, О. С. Ігнатенко, В. М. Князєв, О. Ю. Лебединська, В. І. Луговий, В. А. Козбаненко, А. В. Мерзляк, О. Г. Мордвінов, В. І. Надолішній, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, В. А. Ребкало, Ю. П. Сурмін, В. В. Токовенко, В. П. Тронь, В. В. Цветков, Л. Є. Шкляр, В. В. Юрчишин, О. П. Якубовський та ін. Значна кількість наукових робіт, присвячених проблемам взаємовідносин громадянина і органів місцевого самоврядування, свідчить про актуальність цієї теми, однак, з огляду на різноманітність аспектів цього напрямку досліджень, залишаються невирішеними значна частина питань, від яких великою мірою залежить подальший процес розбудови громадянського суспільства в Україні.

Метою даної статті є пошук шляхів вдосконалення процесу взаємодії громадянина і органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу: Місцеве самоврядування є формою залучення громадян до участі в управлінні своїми справами, а тому є засобом здійснення демократії на місцевому рівні. Первинним джерелом системи місцевого самоврядування визнається територіальна громада, яка здійснює самоврядування в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через представників та виконавчі органи місцевого самоврядування.

Завдяки місцевому самоврядуванню в нашій державі встановлюється децентралізована система управління, закріплюються демократичні основи взаємовідносин у центрі та на місцях, центральних і місцевих органів влади і відповідно ця співпраця має будуватися не на принципах жорсткої субординації, а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевих органів влади.

Модернізація органів влади, необхідність переходу до нових моделей взаємодії з громадянами обумовлюють запозичення управлінських підходів з менеджменту приватних організацій. Це цілком справедливо й для

антикризового менеджменту, що останнім часом почав використовуватися в органах державного управління. Тому його адаптація до системи державного управління є досить актуальною, оскільки більшість, якщо не всі процедури, що використовуються в антикризовому менеджменті, було створено для приватного сектора [1].

Останнім часом, в Україні на рівні вищого законодавчого органу ведуться палкі дискусії щодо реформування системи місцевого самоврядування. Політики прораховують різні варіанти та шляхи такого реформування. У сучасних умовах першочергового реформування потребує Конституція України, яка відкриє можливості для оновлення законодавчої бази місцевого самоврядування. Наслідком такої реформи має бути вирішення існуючих проблем територіальної громади та наближення до оптимальної для України моделі місцевого самоврядування. Територіальні громади повинні отримати самостійність, яка буде складатися з п'яти видів суверенітету, здійснюваних в межах законодавства України, а саме [6]:

- фінансовий – самостійне розпорядження своїми доходами та витратами, оподаткування місцевого населення;
- організаційний – самостійна організація органів місцевого самоврядування та здійснення своїх повноважень;
- кадровий – самостійно, виходячи з можливостей та потреб, визначати чисельність посадових осіб, необхідних для управління територією та вирішувати інші кадрові питання;
- просторового планування – самостійно визначати розвиток територій;
- правовий – самостійно приймати локальні акти, що мають юридичну силу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Система органів місцевого самоврядування покликана відігравати ключову роль у всіх політичних процесах, виступаючи складовою частиною політичної системи країни. Природа самого інституту самоврядування обумовлює розвиток функції поєднання інтересів, як

громадян, представником яких вона є під час розбудови їх відносин з державними органами, так і держави, впроваджуючи на місцевому рівні політичні та соціально-економічні програми. Ініціатива населення, яке самоорганізується, особливо корисна для розв'язання нових для територіальної громади проблем, це схований резерв, ресурс, помічник і союзник органів місцевого самоврядування в оперативному розв'язанні приземлених, але важливих, часто нових проблем [1].

На сьогоднішній день основою місцевого самоврядування є територіальна громада. Стаття 140 Конституції України наголошує, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [4].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [3].

Будучи конституційно визначеним первинним суб'єктом місцевого самоврядування, територіальна громада не має ефективних організаційно-правових механізмів впливу на здійснення муніципальної влади. Форми участі громад у здійсненні публічної влади на локальному рівні належним чином не розроблені та не втілені у муніципально-правову практику. Громадяни фактично відсторонені від впливу на вирішення поточних місцевих справ, не мають суттєвих інструментів контролю за муніципальною владою. Значний негативний вплив на конфліктний характер конституційних відносин справляє загальний низький рівень конституційно-правової культури [5].

Вихід із цієї складної ситуації – це створення умов для успішних реформ. Для цього необхідно широко обговорювати з громадськістю хід проведення реформ в державі. Необхідно підготувати нормативну базу для змін у системі

самоврядування. Активну роль повинні відігравати органи місцевого самоврядування, залучаючи представників територіальної громади до процесу прийняття управлінських рішень, що мають важливе значення для розвитку громади, здійснюючи активну інформаційну політику, вивчаючи і враховуючи в управлінській діяльності громадську думку.

В ст. 38 Конституції України закріплено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [4].

Прозорість, відкритість та відповідальність органів місцевого самоврядування є тією базою, на основі якої налагоджується співпраця громадян та представників органів місцевого самоврядування, що допомагає в розбудові громадянського суспільства та підвищує спроможність громадськості брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні. Адже втілення цих принципів є одним із головних елементів у формуванні ефективного місцевого самоврядування.

В сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування в Україні впровадження місцевої політики, прийняття управлінських рішень неможливе без урахування інтересів територіальної громади, як основи місцевого самоврядування.

Для ефективного реформування системи державно-управлінських відносин, децентралізації влади, мають сформуватися ефективні та результативні механізми взаємодії органів місцевого самоврядування і громадян, як представників інтересів територіальної громади.

Наразі необхідним є впровадження нових норм та механізмів державного управління на місцевому рівні, оснований на самоорганізаційних принципах з обов'язковим урахуванням потреб та інтересів конкретної територіальної громади. На місцевому рівні повинен функціонувати лише один державний

орган, уповноважений надавати населенню управлінські послуги. Відповідно до нормативно-законодавчих норм, саме місцеве самоврядування є повноважним виконавцем таких функцій.

Таким чином, децентралізація влади сприятиме становленню демократії на місцях, зростанню ролі територіальних громад у суспільно-політичному житті та їх відповідальності за свої справи. В умовах сьогодення владно- громадська взаємодія має бути спрямована на:

- створення постійно діючої комунікації з представниками громади;
- підтримку громадських ініціатив;
- доступність представницьких органів влади для громадян;
- урегулювання законодавчої бази щодо визначення статусу та повноважень органів місцевого самоврядування;
- вивчення громадської думки щодо оцінки якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, та проблем територіальної громади;
- розмежування повноважень між виконавчою та представницькою владою.

Сьогодні державна влада повинна усвідомити, що вона не здатна забезпечити ефективний розвиток країни лише завдяки власної участі в усіх без винятку сферах суспільного життя. На сучасному етапі громадянська активність населення в суспільному житті на місцях обумовлена тим, що в умовах політичної і економічної кризи державний апарат настільки віддалений від інтересів громадянина, що неспроможний враховувати місцеві особливості та інші специфічні умови громад.

Специфіка діяльності органів місцевого самоврядування, за природою походження їх владних повноважень, повинна орієнтуватися лише на забезпечення потреб мешканців поселень. Таким чином, ефективність діяльності органів і посадових осіб представницької влади визначається через дві категорії: якість послуг на місцевому рівні та створення можливостей вільного доступу населення до влади. В українських реаліях проблема

ефективності діяльності органів самоврядування ускладнюється відсутністю чітко окресленого кола їх повноважень, що супроводжує конфлікт інтересів місцевих органів самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Існуюча традиція фактичного злиття органів місцевого самоврядування, і місцевих державних адміністрацій призводить до формалізації прав населення громади реально впливати на управління місцевими справами [2].

Взаємодія влади та громади передбачає забезпечення участі населення в управлінні місцевими справами та залучення громадськості до процесу прийняття рішень. Така взаємодія повинна базуватися на партнерстві, взаємозацікавленості у досягненні цілей.

Світлана Ткаченко, керівник напрямку «Сприяння розвитку громадської активності та підтримки громадських ініціатив» Донецької обласної організації ВГО «Комітет виборців України» виділяє 5 рівнів взаємодії влади і громадськості [7]: поінформування; комунікація; консультування; залучення (участь); партнерство.

Поінформування - це односторонній процес надання інформації місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ОМС) громадськості в цілому або зацікавленим групам чи організаціям, що представляють інтереси тих, на кого відповідна політика потенційно впливає.

Комунікація – двосторонній процес передачі-отримання інформації (повідомлень від влади до громадськості (і навпаки) без чітко визначених цілей та очікуваних результатів.

Консультування – це практика прямого обміну інформацією, ідеями, враженнями, думками і порадами для ознайомлення з точкою зору іншої сторони та оптимального подальшого спрямування курсу дій з певних напрямків, які визначає влада.

Залучення (участь) – це активна участь громадян та їх об'єднань чи організацій за їх ініціативою у формуванні публічної політики, а також в її реалізації та оцінці. Саме цей тип взаємодії є принципово двостороннім, відкриває шлях реального партнерства. Залучення до врядування –

представлення і відстоювання інтересів громади під час прийняття рішень органами місцевої влади.

Партнерство (взаємна відповідальність влади і громадськості) – це об'єднання зусиль влади і громади заради спільно визначених цілей, тобто, іншими словами згода на співпрацю. Як процес, партнерство передбачає низку спільних дій, спільний пошук шляхів розв'язання наявних проблем чи нових можливостей та їх спільну реалізацію.

Однією з форм зв'язку з громадою є оголошення на дверях під'їздів та інформаційних дошках житлово-комунальних господарств. Іноді органи місцевого самоврядування публікують короткі повідомлення в друкованих ЗМІ. Як правило, у своїй більшості повідомлення стосуються вже виконаної роботи. В умовах становлення системи електронного врядування в державі, використання веб-сайтів в якості інформаційного джерела є вимогою часу. Важливою передумовою для підвищення якості діяльності і організації оперативного доступу до рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування, є електронне урядування. В Україні вже функціонують сайти місцевих рад. Але не у всіх міських, селищних та сільських радах є офіційний Інтернет-сайт та навіть ті, у яких він існує, оновлюють його не регулярно. Таким чином, наявна система комунікації не відповідає реаліям сьогодення та ускладнює взаємовідносини влади і громади, супроводжуючи її дистанціюванням.

На якість комунікації впливає відсутність належного фінансування, органи місцевого самоврядування іноді, просто не мають фінансових можливостей для розміщення інформації у ЗМІ та утримання в штаті системного адміністратора, який відповідав би за роботу та оперативне оновлення веб-сайтів.

Розвиток форм комунікації місцевою владою є шляхом розширення участі громади в місцевому політичному процесі та сприяє підвищенню відкритості і підзвітності влади, зростанню рівня довіри з боку населення. Важливим кроком на шляху розширення доступу населення до рішень місцевої влади стало

прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації», який був прийнятий Верховною Радою України 13 січня 2011 р.

Досвід використання органами місцевого самоврядування ЗМІ та веб-сайтів для інформаційного зв'язку засвідчує потребу подальшого законодавчого регламентування форм комунікацій. Громадський контроль за управлінською діяльністю через розвиток новітніх технологій є шляхом оптимізації роботи місцевих органів влади і розширення взаємозв'язку між населенням, потенційними отримувачами результатів управлінських рішень і владою, суб'єктами здійснення управління.

Не останню роль в досягненні ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням відіграють кадри, рівень їх підготовки та кваліфікації. Від рівня освіти та ступеня освіченості управлінського персоналу залежить якість виконання покладених на представницькі органи функцій. Дефіцит підготовлених належним чином кадрів, відсутність системи навчання службовців виконкомів сучасним методам управління дискредитують саму ідею самоврядування. Для професіонала, що працює в органах місцевого самоврядування необхідні глибокі знання в галузі юриспруденції, економіки, підприємництва, соціального управління та комунального господарства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку: Узагальнення результатів дослідження щодо прояву громадської активності, свідчить, що механізми взаємодії органів місцевого самоврядування і громадянина як представника територіальної громади, не виправдовують суспільних очікувань та сподівань.

Сьогодні для ефективного реформування державно-управлінських відносин, децентралізації влади необхідно сформувати перспективні та результативно працюючі механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. Передача державною владою повноважень і відповідальності на місцевий рівень повинна супроводжуватися процесом перерозподілу фінансових ресурсів між державними і місцевими бюджетами,

наданням додаткових джерел, які дадуть змогу їм самостійно фінансувати виконання покладених на них функцій і завдань.

Посадовим особам місцевого самоврядування необхідні професійні вміння активно використовувати творчий потенціал громадкості і, насамперед, узгоджувати інтереси всіх громадян, які акумулюють, презентують і відстоюють інтереси територіальної громади.

В умовах децентралізації влади для успішної співпраці громадкості і органів місцевого самоврядування необхідні:

- прозора, чітка і несуперечлива система правових регуляторів механізму взаємодії;
- відкрита система моніторингових оцінок якості управлінських послуг, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- програма координації дій та заходи спільного планування щодо визначення і розв'язання першочергових проблем та ресурсно-фінансового забезпечення територіальної громади.

Запровадження в практику активної участі територіальних громад, їх представників у діяльності місцевої влади, нормотворчому процесі, посилення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування підвищить ефективність управління територіальною громадою.

Література:

1. Антикризисні стратегії в державному управлінні : метод. рек. / авт. кол. : В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова, Н. С. Миронова та ін. - К. : НАДУ, 2008.- 52 с.
2. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування: взаємодія та відповідальність / Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у місті Донецьку – Донецьк : ООО «Цифровая типография», 2012. – 64 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280 / 97 - ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua

4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. - К.: Преса України, 1997. - 80 с.

5. Методичні рекомендації з питань роз'яснення положень проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / д.ю.н., проф. П.М. Любченко, д.держ.упр., проф. В.В. Мамонова – Харків: ХОДА, 2013. – 64 с.

6. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004р. // Урядовий кур'єр. – 2004. - №236. – С. 5.

7. Пухтинський М. Законсервовані проблеми поступу не сприятимуть // Урядовий кур'єр. – 2004. - №243. – С. 7.

8. Ткаченко С. Громадськість та місцева влада: ефективні механізми взаємодії на Донеччині / "Громадянське суспільство" № 1(19)/2012 [http://www.tkachenko_GS1\(19\)_2012.pdf](http://www.tkachenko_GS1(19)_2012.pdf).

References:

1. Antykryzovi stratehiji v deržavnomu upravlinni : metod. rek. / avt. kol.: V. V. Korženko, N. M. Meltjuxova, N. S. Myronova ta in. - K.: NADU, 2008.- 52 s.

2. Efektyvnist dijalnosti orhaniv miscevoho samovrjaduvannja: vzajemodija ta vidpovidalnist / Rehionalnyj filial Nacionalnoho instytutu stratehičnyx doslidžen u misti Donecku – Doneck : ООО «Cyfrovaja typohrafyja», 2012. – 64 s.

3. Zakon Ukrajiny «Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrajinі» vid 21.05.1997 r. № 280 / 97 - VR // Vidomosti Verxovnoji Rady Ukrajiny. - 1997. - № 24. – Režym dostupu : www.zakon1.rada.gov.ua

4. Konstytucija Ukrajiny: Prynjata na pjatij sesiji Verxovnoji rady Ukrajiny 28 červnja 1996 r. - K.: Presa Ukrajiny, 1997. - 80 s.

5. Metodyčni rekomendaciji z pytan rozjasnennja položen proektu Konceptiji reformuvannja miscevoho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orhanizaciji vlady v Ukrajinі / d. ju. n., prof. P. M. Ljubčenko, d.derž.upr., prof. V. V. Mamonova – Harkiv: XODA, 2013. – 64 s.

6. Pro vnesennja zmin do Konstytuciji Ukrajiny: Zakon Ukrajiny vid 08.12.2004r.
// Urjadovyj kurjer. – 2004. - № 236. – C. 5.

7. Puxtynskyj M. Zakonservovani problemy postupu ne spryjatymut // Urjadovyj kurjer. – 2004. - № 243. – S. 7.

8. Tkačenko S. Hromadskist ta misceva vlada: efektyvni mexanizmy vzajemodiji na Doneččyni / "Hromadjanske suspilstvo" № 1(19)/2012
[http://www.tkachenko_GS1\(19\)_2012.pdf](http://www.tkachenko_GS1(19)_2012.pdf).