

УДК 341.24 (045)

З.І. Боярська,
кандидат історичних наук,
доцент

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – ОСНОВА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ І САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано головні напрями підвищення ефективності прийняття управлінських рішень органами місцевої влади України.

Ключові слова: місцева влада, місцеве управління, самоврядування.

Одним з головних напрямів співпраці України з країнами Центральної та Східної Європи є співробітництво у сфері реформування регіонального управління та самоврядування відповідно до європейських стандартів.

Слід зазначити, що зміст поняття місцевого управління і самоврядування неможливо розкрити без визначення юридичної природи цих явищ. Так, місцеве самоврядування можна розглядати як певну можливість, право територіальної громади самостійно вирішувати економічні, соціальні, політичні питання місцевого характеру. Щодо місцевого управління, то воно розглядається як здійснення державою управлінських функцій на місцевому рівні через свої представництва.

Отже, місцеве управління і самоврядування слід розглядати як здійснення владних повноважень на локальному (місцевому) рівні через місцеві представництва держави чи державних органів та самою територіальною громадою, в тому числі через її представників.

Дослідженнями даної тематики займається ряд українських та іноземних дослідників, зокрема, А. Мошес, Д. Мороз, О. Соскін, А. Матвійчук, А. Павленко, Н. Мікула, С. Аралофф, Т. Гартон Еш, Л. Микуланинець, Л. Нодь та інші.

Метою даної статті є аналіз ефективності роботи місцевих органів влади в контексті європейських стандартів, визначення існуючих проблем та перспектив у цій сфері.

Для реалізації зазначеної мети поставлені наступні завдання: дослідити критерії розмежування владних повноважень місцевих органів влади; охарактеризувати особливості здійснення владних повноважень органами місцевого управління та самоврядування; розглянути шляхи підвищення ефективності прийняття управлінських рішень органами місцевої влади України.

З огляду на досвід європейських країн, можна погодитися з існуючою точкою зору про те, що самоврядування є децентралізованою державною адміністрацією (державно-владні управлінські повноваження), що виконується локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку [1].

Визначними елементами є виконання цими органами державно-владних повноважень і децентралізація цих повноважень. З першого випливає виконання верховної влади, з другого – правова незалежність і самостійність самоврядних одиниць (вони не підпорядковані ієрархічно жодному органу державної влади).

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування ідея самоврядування і свободи громади полягає в найактивнішій їх участі в державному житті і у вирішенні місцевих справ [2]. Слід зазначити, що з цією думкою погоджуються сучасні європейські та провідні українські спеціалісти з цього питання, зокрема, у працях європейських авторів вживаються терміни на зразок “місцевого управління” чи “місцевого врядування” на означення як місцевого управління, так і місцевого самоврядування, оскільки головне місце в європейському державобудуванні посіло явище децентралізації [3].

Слід звернути увагу на те, що на сучасний стан місцевого управління і самоврядування впливають наступні чинники: поширення відносин вільного ринку і конкуренції та концентрація на людині як споживачеві різноманітних благ, у тому числі послуг держави.

Центральний уряд прагне до єдності нації, розвиваючи ідею національної ідентичності й надаючи послуги всьому населенню за єдиними стандартами. В той же час необхідно враховувати локальні відмінності в соціально-економічних, культурних, географічних, демо-

графічних та інших характеристиках і сприяти їхньому розвитку.

Отже, розвиток ринкових відносин і потреба оперативного управління спричинили значні зрушення у розподілі владних повноважень у всіх розвинутих державах. Як результат – передача частини повноважень парламенту урядові, а повноважень уряду – органам місцевого управління і самоврядування. На перший план висувається ефективність діяльності держави і застосовується принцип відповідності даному рівню влади певного рівня відповідальності: будь – яка функція, що може бути ефективно виконана на більш низькому рівні, має бути передана на цей рівень.

Слід підкреслити, що органи місцевого управління та місцевого самоврядування знаходяться найближче до громадян і представляють владу країни. Тому дуже важливо для місцевих органів працювати все більше ефективніше. А ефективність роботи місцевих органів влади в першу чергу залежить від якості прийняття управлінських рішень.

Нажаль, в Україні цей процес неможна визнати ефективним. Серед головних причин не-ефективності прийняття рішень можна виділити такі: непрозорість кадрової політики, недостатня компетентність. Компетентні спеціалісти не йдуть на державну службу через низьку заробітну плату. Рівень заробітної плати держслужбовців не сприяє підвищенню відповідальності та залученню професіоналів. У тих, кого беруть на роботу, невеликий досвід й вони не володіють достатніми знаннями управляти ефективно та приймати ефективні рішення.

Також слід відмітити, що процес прийняття рішень в місцевих органах управління та самоврядування є непрозорим. Практично громадяни не знають, що робить влада і, звичайно, вони думають, що вона нічого не робить. Так, діяльність КМДА у 2007-2008 р.р. кияни оцінюють таким чином:

відповідальність - 31% (бажана оцінка – 98,1%);

чесність - 29% (бажана оцінка – 97%);

компетентність-28% (бажана оцінка – 96,7%) [4].

Отже, люди негативно оцінюють діяльність місцевих органів влади і не пов'язують з ними вирішення своїх проблем.

Нажаль, у сучасних умовах в Україні до теперішнього часу не розроблено критеріїв оцінки ефективності діяльності (прийняття рішень) місцевої влади, немає стандартів оцінки надання нею послуг населенню. З огляду на те, що відповідно до Закону України «Про місцеве само-

врядування в Україні» кожний орган місцевого самоврядування може створювати такі стандарти, як Стратегічний план міста/села/регіону, Статут регіональної громади тощо [5], великим недоліком є те, що тільки деякі міста в Україні прийняли відповідні документи, а інші - взагалі не створили систему підзвітності громадянам. Щодо посадових інструкцій, які визначають можливості місцевої влади, то ці документи не конкретні за характером посадових обов'язків, бо декларують не результати діяльності посадових осіб, а лише процес.

У цьому зв'язку слід підкреслити, що центральний уряд, визнаючи автономію місцевих органів влади, в той же час встановлює над ними певний контроль, особливо над сукупними суспільними витратами та наданням послуг загальнодержавного значення. У більшості країн Європи визнається також принцип загальної компетенції, що полягає в наданні місцевій владі права здійснювати будь-яку діяльність в інтересах місцевої громади в межах діяльності, дозволеної законом, бо місцеві органи менш пов'язані правилами і є більш гнучкими –потенційно, більш схильними до інновацій, впровадження яких у державному масштабі або через вертикаль органів виконавчої влади забере набагато більше часу і коштів.

З іншого боку, створити ефективну систему прийняття управлінських рішень на місцевому рівні без участі громадськості майже неможливо. Громадяни та суспільство можуть і мусять впливати на діяльність місцевої влади. Так, відповідно до ст.9, п.1 Закону України «Про місцеве самоврядування», інших нормативних актів [6] члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Але, як правило, тільки невелика кількість громадян знають як це робити.

Також, якщо місцева влада не допомагає і не виконує свої передвиборчі обіцянки, громада має право її переобрати. В даному контексті активність громадян може бути скерована громадськими об'єднаннями і, відповідно, можна очікувати більшу результативність.

Як уже зазначалося, для вирішення проблем, пов'язаних з місцевим управлінням, застосовується децентралізація державної влади – передача або делегування державно-владних повноважень від центрального уряду до недержавних організацій, органів місцевого управління і самоврядування.

Децентралізація вдало вписується в концепцію прямої (безпосередньої) демократії, що має

своїм змістом громадські консультації; громадські збори з окремих питань; стаціонарні та пересувні виставки, що відображають діяльність органів місцевого управління і самоврядування; опитування громадської думки; персональні інтерв'ю; референдуми.

Децентралізація має дві форми: демократичну та адміністративну. Демократична децентралізація – це делегування, передача частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних (субнаціональних) одиниць (територіальних громад, колективів) та тим органам, які це населення обирає – це і є місцеве самоврядування. Децентралізація адміністративна – створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями по здійсненню виконавчої влади; таку децентралізацію називають деконцентрацією – це місцеве управління.

Також є досить поширеною наступна класифікація: демократична децентралізація називається автономією, адміністративна – адмініструванням і між ними (за ступенем децентралізації) – агентство, коли відбувається переміщення державних повноважень до неурядових громадських організацій, які формуються не шляхом представництва громадян, а шляхом їхньої добровільної участі в діяльності цих організацій. Фактично, поняття децентралізації зараз все частіше асоціюється саме з автономією та агентством. Враховуючи ту обставину, що децентралізація дозволяє значно скоротити урядовий апарат за рахунок ліквідації всіх представництв місцевого рівня, залишивши лише інспекторів – наглядовців з правом звернення до суду як інструменту контролю діяльності органів місцевого самоврядування, вона створює умови для участі місцевого населення не лише як споживачів, а й як виробників послуг, що є дешевше і ефективніше.

Слід підкреслити, що основними функціями місцевого управління і самоврядування сьогодні визнаються: надання послуг населенню та його представництво.

За послугами найбільш поширеним є такий розподіл (вони дуже відрізняються в кожній з країн): вищий рівень здійснює загальне планування і підготовку фахівців, нижчий реально надає послуги. Деякі послуги можуть надаватися приватним секторам (комунальні послуги – у більшості країн).

Типові послуги, що надаються місцевою владою: розвиток громади; послуги по плануванню землекористування, розвитку транспортних мереж; захисту навколишнього середовища; послуги в сфері освіти, охорони здоров'я, соці-

льного забезпечення, охоронні (захисні) функції; комунальні послуги; дозвілля.

Щодо представництва інтересів місцевої громади, то воно втілюється у дотриманні інтересів громади та одночасно у виконанні ролі центру цієї громади. Так, одним із способів такого представництва є визначення владою потреб і бажань громади та пошук шляхів їх задоволення.

Слід зазначити в даному контексті, що, як свідчить досвід західно європейських країн, все частіше замість надання послуг самостійно, місцева влада вважає себе уповноваженою по послугах й забезпечує задоволення потреб місцевої спільноти шляхом передачі права на послуги відповідним державним, громадським та приватним організаціям.

Так, у країнах Західної Європи стимулюється участь представників населення в управлінні школами, лікарнями, добровільними організаціями. Спроба залучення населення у прийняття конкретних рішень спрямована на формування "почуття господаря" і, таким чином, підвищення відповідальності за різноманітну діяльність на місцевому рівні. Такі форми представницької демократії все більш стають популярними в країнах Європейського Союзу; їх розвиток відбувається практично паралельно занепаду традиційних форм представницької демократії (вступ у політичні партії чи участь у політичному процесі як виборці чи кандидати).

Відповідно до Європейської Хартії місцева влада також може чинити тиск на інші рівні управління чи інші організації для забезпечення населення певної місцевості необхідними послугами, або може стимулювати до цього приватний сектор. Така концепція означає концентрацію перед усім на гарантуванні того, що спільнота буде забезпечена всіма послугами різними організаціями, а не на безпосередньому наданні цих послуг, що дозволяє зосереджуватися на широкому спектрі потреб громади.

Насамкінець, у багатьох країнах органи місцевого самоврядування безпосередньо беруть участь у формуванні верхньої палати парламентів унітарних країн (Франція, Хорватія, Нідерланди) та обранні президента в парламентарних республіках (Італія), що забезпечує представництво інтересів громад на державному рівні.

Такі форми демократичного розвитку, до речі, є більш прийнятними для України, як свідчить досвід нашої країни, населення віддає перевагу участі в діяльності по розвитку громади чи висловлювати точку зору по конкретних питаннях без участі в політичних партіях.

З огляду на вищезазначене, можна окреслити основні компоненти створення більш ефективної системи прийняття управлінських рішень на місцевому рівні в Україні:

- зміна підходів до усвідомлення ролі громадян в місцевому самоврядуванні;
- проведення громадських слухань, дискусій в процесі прийняття рішень;
- спрощення доступу до виборних осіб, державних службовців для підвищення довіри до них;
- заохочування створення недержавних громадських організацій для створення реальної демократії на місцевому рівні;
- створення на місцевому рівні програм з оцінювання стратегічних планів розвитку, статусу територіальної громади;
- включати до посадових інструкцій конкретний опис виконуваної роботи.

Отже, поєднавши зусилля місцевих органів влади та участь громадськості, індивідуальну та громадську роботу, лідерські вміння та навички, критерії оцінки ефективності, можна створити реальну ефективну систему прийняття управлінських рішень на місцевому рівні в Україні.

Література

1. *Соскін О.І. ЄС та місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива/* О.І.Соскін, А.М. Матвійчук,

Н.О. Матвійчук; за заг.ред О.І.Соскіна. – К.: Інститут суспільної трансформації, 2008. – С.26.

2. *Європейська Хартія про місцеве самоврядування//* Медиapolis. – № 1-2.– 1996.–С.56-59; Декларація щодо регіоналізму в Європі Асамблеї Європейських регіонів від 4 грудня 1996р.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/Declaration_Regionalism/DR_UKRAINE.pdf.

3. *Місцеве самоврядування: світовий та український досвід* – К:Знання, 2007. – 357 с.

4. *Електоральні настрої населення України, жовтень 2008:[результати всеукраїнського опитування громадської думки 11-20 жовтня 2008 р.]*[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kiss.com.ua/txt/doc/27102008/pr.doc>.

5. *Закон України «Про місцеве самоврядування»* від 21.05.1997 р.// Відомості Верховної Ради, 1997, № 24, ст. 170.

6. *Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»* від 16.04.2009 р.// Відомості Верховної Ради України, 2009, № 38, ст.534; Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30.08.2001 р.; Указ Президента України «Про державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні» від 24.06.2010 р.

3.И. Боярская

Европейская Хартия местного самоуправления – основа эффективности принятия управленческих решений в органах местного управления и самоуправления.

В статье проанализировано основное направления повышения эффективности принятия управленческих решений органами местной власти Украины.

Z.I. Boyarska

European Charter of local self – government – is a basis of effectiveness of a decision making in the local authorities and administrative agencies.

The principal directions of effectiveness improvement of executive decision making by the local authorities of Ukraine are examined in this article.