

*Новакова Олена Вікторівна, д. політ. н., професор,
Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова*

**РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК
ОСНОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Однією з основних реформ, що визначають потенціал розвитку державності в Україні, є децентралізація влади. Запропоновані Президентом України зміни в цій галузі передбачають:

- запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;
- передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;
- чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках;
- ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв тільки з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями [2].

Таким чином, серцевиною реформування виступає розвиток місцевого самоврядування та розподіл повноважень за принципами субсидіарності та ресурсоспроможності.

Існує глибинний сутнісний зв'язок між формуванням сучасної демократичної влади та розвитком самоврядування територіальних громад. Саме він забезпечує результативність місцевої політики, сприяє через вирішення питань місцевого значення виконання таких загальнодержавних завдань як реалізація принципу народовладдя, створення умов для забезпечення життєвих інтересів населення, соціального захисту, стабілізації політичної системи, підготовки кадрів для органів влади.

В українському суспільстві досі не сформувалися глибокі, сталі традиції демократичного співробітництва держави та органів місцевого самоврядування, присутня значна регіоналізація та фрагментарність суб'єктів впливу. За таких умов відсутність чітко законодавчо визначених правил гри часто призводить не до створення гнучкої взаємоузгодженої системи співробітництва, а до хаосу та зловживань. Про це свідчать, зокрема, багаточисельні соціологічні дослідження. Так, за даними Центру Разумкова 51,8 % громадян не довіряють місцевій владі, а понад 60 % констатують значне поширення корупції у цій галузі управління [3].

Для створення більш дієвої моделі взаємодії органів місцевого самоврядування та державної влади треба системно пов'язувати сутнісні та формально-організаційні чинники. Необхідно пам'ятати, що самоврядування –

це не тільки сфера самоорганізації населення, а й специфічна влада місцевого рівня. Основний Закон України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади визначає народ, він може здійснювати владу як через органи державної влади, так і через органи місцевого самоврядування. Отже органи місцевого самоврядування і державної влади мають спільне джерело – народ.

Відповідно до цього, дуже важливо знайти оптимальну організаційну форму взаємодії державного управління та місцевого самоврядування, яка б забезпечувала їх функціональний взаємозв'язок та чіткий розподіл повноважень. Основним принципом розподілу обов'язків місцевого самоврядування та держави є відповідальність держави за політику в широкому сенсі цього слова та за обов'язки, сфера діяльності яких ширше сфери діяльності місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування повинне забезпечувати цілі суспільної політики на місцевому рівні, а також здійснення послуг та реалізацію інтересів населення.

Провідним сутнісним принципом формування відкритої моделі взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, ефективного розподілу повноважень виступає субсидіарність. Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює принцип субсидіарності як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі [1]. Субсидіарність у практиці європейського соціально-територіального управління об'єднує питання розподілу та перерозподілу повноважень (функцій, прав та обов'язків, відповідальності, компетенції та фінансових засобів) між управлінськими органами різних рівнів. У невеликих країнах з населенням майже мільйон громадян регіонального рівня може не бути взагалі. Водночас у країнах з багатомільйонним населенням можуть бути два регіональних рівні – рівень округу та провінції, де також функції перерозподіляються згідно з принципом субсидіарності. В деяких країнах у містах існують структури, подібні до українських органів самоорганізації населення в мікрорайонах. Такі структури також можуть одержувати певні повноваження. Останніми роками практикується делегування певних специфічних повноважень громадським організаціям (разом, звісно, з необхідними ресурсами). Нинішнє розуміння ярусів управління спирається на модель часткового перекриття функцій, де органи урядування не є за своїм характером ані ієрархічними, ані цілком автономними один від одного.

Принцип субсидіарності припускає втручання держави в справи громади лише у тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей. Окрім розподілу повноважень знизу догори, шляхом передачі територіальною громадою державі тих функцій, які вона нездатна виконати, поняття «субсидіарність» наголошує на динамічному, гнучкому характері умов та обставин здійснення місцевого самоврядування. Відповідно до цього обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління повинен відповідати весь час змінюваним та оновлюваним потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання.

Принцип субсидіарності пов'язаний з принципом ієрархічності, який розглядає політико–управлінські системи як багаторівневі, що потребують поділу на структурно–функціональні елементи. Будь-яка відкрита соціальна система, особливо в умовах постійно зростаючого інформаційно–технологічного впливу, має ієрархічну структуру відносно самостійних підсистем та блоків, у якій управлінський вплив центральних суб'єктів не має характеру жорсткого примусу, а задає параметри зміни режимів функціонування підсистеми. Принцип субсидіарності тісно пов'язаний з принципом нелінійності, який лежить в основі самоорганізації складних соціальних систем. Через поняття нелінійності конкретизується взаємозв'язок сталості і нестійкості, в результаті якого виникає спектр можливих рішень, альтернатив–атракторів розвитку системи. Саме врахування нелінійності дає змогу створити дієву модель взаємодії держави та місцевого самоврядування, яка буде органічно розвиватися на основі синтезу дієвості місцевих органів та поміркованості державного впливу.

Діючи в напрямку процесів самоорганізації складних соціальних систем, принцип субсидіарності виступає як елемент демократизації відносин держави та органів місцевого самоврядування. Саме він визнає існування в ієрархічних системах розподіленої неоднорідності, яка створює різноякісні взаємопов'язані між собою системні рівні. В практичній площині ефективна взаємодія таких системних рівнів полягає у розробці програм, що націлені на створення механізмів залучення населення до вирішення поточних справ, закріплення сфер повноважень за громадськими об'єднаннями певних територій. Реальна можливість громадянина вносити свою частку в рішення соціально–політичних проблем передусім має забезпечуватися на найнижчому практичному рівні, тобто в межах місцевого самоврядування.

Створення дієвої системи партнерської взаємодії між органами місцевого самоврядування та державою вимагає достатнього ресурсного забезпечення. Теоретичні дослідження виділяють чотири основні типи можливостей (ресурсів) органів місцевого самоврядування:

1. Нормативні (регулятивні) можливості місцевого самоврядування регулюються законодавчими та нормативними актами і є статичними, тобто такими, що досить рідко переглядаються.

2. Фінансові можливості – місцеві податки та збори, рівень економічного розвитку територій, можливість залучення інвестицій.

3. Програмні ресурси – визначаються здатністю посадовців виконувати свої функції з надання послуг населенню у відповідь на його потреби чи для сприяння ефективному економічному розвитку адміністративної одиниці.

4. Адміністративні ресурси – організаційні фактори установи та фахової підготовки персоналу органів місцевого самоврядування.

На наявність достатніх ресурсів акцентує увагу Європейська хартія місцевого самоврядування. Так у статтях 2 та 9 Хартії визначено: органи місцевого самоврядування мають право володіти достатніми ресурсами для здійснення їх політики [1].

Таким чином, мова йде про розробку нової ідеології місцевого самоврядування, яка ґрунтується на двох основних принципах – ресурсоспроможності та субсидіарності.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Офіційний переклад // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24.

2. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 . [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

3. Соціологічні опитування Центру Разумкова. Держава. Місцева влада. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php?cat_id=158

*Сидорук Тетяна Віталіївна, д. політ. н., доцент,
Національний університет «Острозька академія»
(м. Острог, Рівненська обл.)*

СПІВПРАЦЯ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Регіональна політика Європейського Союзу, яка підтримує інвестиції в економічний розвиток на рівні окремих регіонів і секторів, є важливим інструментом, що допомагає бідним регіонам конкурувати на єдиному європейському ринку та наздогнати більш розвинені території. Заходи Європейського Союзу з регіональної політики є в цілому успішними. Чотири країни, яким адресувалось найбільше коштів у рамках регіональної політики в попередні десятиліття (Іспанія, Греція, Португалія, Ірландія), досягли завдяки цьому вищих темпів і показників економічного розвитку. Так, за 10 років (1985–1995 рр.) вони збільшили свій ВВП на душу населення з 65 % до 75 % від середнього по ЄС [4, с. 196]. У зв'язку з розширенням ЄС на Схід постала проблема зростання кількості депресивних регіонів. Відтак у грудні 2005 р. було виділено 160 млрд. євро на програми регіонального розвитку у 12 нових країнах-членах на період 2007-2013 років. Це представляло майже трикратне збільшення порівняно з попереднім періодом та бюджетні надходження, еквівалентні 3,2% ВВП цих країн [1]. Ці заходи привертають увагу, зокрема в контексті поширення досвіду ЄС у сфері регіонального розвитку в інших країнах, в тому числі в Україні. З цієї точки зору знаковим є започаткування діалогу між Україною та ЄС у сфері регіональної політики. Адже розробка і реалізація регіональної політики в Україні може базуватися на застосуванні головних принципів цієї політики Євросоюзу. Працюючи над концепцією комплексної державної регіональної політики, Україні не варто черговий раз винаходити велосипед – регіональна політика, наприклад, у державах