

РОЗДІЛ 6

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА

(ЧЕРНОВА ЛЮБАВА СЕРГІЇВНА - викладач кафедри управління проектами Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова (Миколаїв, Україна)

6.1 Поняття «публічного характеру муніципальної влади»

6.2 Форми, ознаки та особливості публічної влади

6.3 Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування

6.4 Публічне адміністрування і демократичне врядування: співвідношення понять

6.5 Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування

Література

6.1 Поняття «публічного характеру муніципальної влади».

Місцеве самоврядування – складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території, що є складовою частиною державного механізму управління. Дефініція «місцеве самоврядування» була прийнята законодавством США і Великобританії для визначення організації та функціонування муніципальних закладів і вказувала на один із основних критеріїв розмежування їх діяльності від інших органів влади та управління, виокремлюючи їх локальний характер на протигагу центральній владі. *Поняття «публічного характеру муніципальної влади»* характеризується наступними ознаками: 1) місцеве самоуправління виступає у пролі самостійного інституту влади, закріпленого Конституцією України і законодавстві; 2) воно має свій механізм здійснення функцій (населення, органи і посадові особи місцевого самоуправління); 3) владні повноваження реалізуються безперервно; 4) влада діє на території муніципального утворення і у рівній мірі розповсюджується на всіх осіб, які знаходяться на певній території; 5) муніципальна влада базується на законі, муніципальній власності і місцевому бюджеті, які надають їй самостійності і компетенційної відособленості. 6) ця влада виконує таку важливу функцію, як встановлення місцевих податків і зборів на території муніципального утворення; 7) муніципальна влада здійснюється у рамках закону. Цікавим є трактування поняття місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 3). Тут «під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення». Таким чином, Європейська хартія місцевого самоврядування не передбачає градацію питань ведення на

питання місцевого значення та державні справи. Згідно з хартією, питання місцевого значення є частиною «державних справ». У цьому особливість поняття місцевого самоврядування, що дається в цьому документі. Відзначимо також, що Європейська хартія місцевого самоврядування «свого часу стала орієнтиром формування національного законодавства у цій сфері, включаючи й проблеми юридичного захисту місцевого самоврядування». Органи місцевого самоврядування входять до системи публічної влади; органи публічної влади належать населенню або виборцям відповідної території, членам громадської організації, колективу». Усе вищесказане свідчить про те, що поняття «місцеве самоврядування» та «публічна влада» не просто близькі, але й взаємопов'язані і - більше того - «місцеве самоврядування» невід'ємне від «політичної влади».

6.2 Форми, ознаки та особливості публічної влади

Публічна влада виступає у двох формах: 1) державна влада, 2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада). Для обох форм публічної влади притаманна низка спільних ознак: 1) спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; 2) інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади); 3) легітимність; 4) відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; 5) об'єднання підвладних за територіальною ознакою; 6) загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; 7) безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів); 8) універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення; 9) обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; 10) функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами; 11) можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; 12) право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету. Водночас, для державної влади притаманні певні особливості, у першу чергу, державний суверенітет, загальнодержавний масштаб дії, спрямованість на першочергове виконання загально-національних потреб, постійний правовий зв'язок з населенням через інститут громадянства, наявність субординаційних відносин всередині державного апарату, наявність особливих органів – так званих «силових структур» (армія, суд, прокуратура, служба безпеки, органи виконання покарань та ін.). Матеріально-фінансовою основою державної влади є загальнонародна та державна власність, а також кошти державного бюджету.

Безумовно, найбільш суттєвою ознакою державної влади є її суверенітет. У новітній юридичній літературі державний суверенітет визначається як «властивість держави самостійно і незалежно від влади інших держав здійснювати функції всередині держави і у відносинах з іншими державами» або як «верховенство і незалежність від будь-яких інших влад всередині країни

або у взаємовідносинах з іншими державами». Однак легальне (законодавче) визначення державного суверенітету є більш розгорнутим і міститься в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка розглядає цей політико-правовий феномен як «верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах». Влада місцевого самоврядування також характеризується деякими особливостями: її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада; вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць (муніципій); її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави; матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет; її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням; в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість.

6.3 Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування

Ефективне функціонування місцевого самоврядування в контексті оптимізації владної структури є важливим у зв'язку з існуванням: варіативності конституційного закріплення існування та розвитку цього інституту; інваріантності інституту місцевого самоврядування як невід'ємної складової демократичного ладу; певної послідовності, яка спостерігається між ефективною дією інституту місцевого самоврядування та успішністю існування демократичного ладу в державі. Виділення умов оптимального функціонування місцевого рівня влади в державі відображається у міжнародних правових документах, зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування виступає одним з найважливіших інститутів демократії, необхідним елементом організації демократичного громадянського суспільства. Реальна ефективність роботи органів місцевого самоврядування має залежати від повноти і чіткості визначення їх функцій. Особливе місце у системі публічного адміністрування посідають органи місцевого самоврядування, ефективна дія яких є умовою забезпечення реалізації процесу децентралізації влади. Належне функціонування органів центрального рівня держави, що прагне оптимізувати відносини суб'єктів влади, забезпечується відповідними механізмами. До них належать: законодавче визначення функцій; існування механізмів державного втручання у справи органів місцевого рівня у випадку порушення ними конституційних обов'язків по відношенню до розвитку регіону. За центральним рівнем влади має залишатися певний комплекс повноважень, функції загальних справ. Ці функції визначаються як найбільш загальні напрями розвитку та забезпечення нормальної життєдіяльності держави. Серед них, зокрема: забезпечення громадського порядку та безпеки держави; управління народногосподарським комплексом; регіональний розвиток, внутрішні та зовнішні справи тощо. Розглянувши проблематику оптимізації відносин між різними рівнями влади, можна зауважити, що влада

має вертикальний розподіл, який відображений у виділенні рівнів організації влади. Кожен з таких рівнів наділяється виключною сферою повноважень а разом вертикальний та горизонтальний виміри організації влади створюють структуру влади. Децентралізація є кращим методом організації надання громадських послуг. Для цього є свої причини. По-перше, складність сучасних суспільств та їх проблеми наводять на думку, що найкращі рішення приймаються з більшим залученням громадськості та за умови більш творчого підходу. Централізовані системи є надто закритими, щоб швидко пристосовуватися до сучасних змін. По-друге, і це особливо стосується суспільств на стадії демократичних та економічних трансформацій, існує необхідність створити так звані громадянські общини, які надають можливість населенню впливати на прийняття рішень. На сьогодні органи місцевого самоврядування не мають достатніх повноважень для повноцінної діяльності в регіоні – спроможність самостійного прийняття рішень, їх реалізація, а також пошук необхідних ресурсів. За змістом відповідних положень Конституції розрізняють горизонталь щодо розподілу функцій і повноважень зі здійснення єдиної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління, яка в тому чи іншому варіанті визначається як відображений в основному законі спосіб організації державної влади, який засвідчує особливості компетенційних зв'язків між вищими органами держави. Досвід децентралізації країн з розвинутим демократичним ладом свідчить, що однією з основних умов існування та функціонування таких держав є система гарантій ефективної діяльності всіх елементів організації влади як по вертикалі, так і по горизонталі. Комплексом таких гарантій є система стримувань і противаг одним з варіантів належного існування організації влади. Ця система найбільш є пристосованою до горизонтальної системи організації влади. При запровадженні такої системи кожна гілка влади просто зобов'язана наглядати за іншою. Вертикальна система організації влади у більшості випадків позбавлена цілісної системи стримувань та противаг. В унітарних країнах ця обставина пов'язується з ієрархічною підпорядкованістю адміністративно-територіальних одиниць.

6.4 Публічне адміністрування і демократичне врядування: співвідношення понять

Словосполучення “публічне адміністрування” у перекладі з латинської мови на українську означає не що інше як “суспільне управління”, тобто мається на увазі управління відносинами та процесами, які відбуваються у

суспільстві. Термін “демократичне врядування” є похідним від англomовного аналогу “good governance” (належне, досконале, ефективне володарювання, керівництво). Під поняттям “державне управління” розуміється здійснення цілеспрямованого впливу держави на розвиток суспільних процесів. Отже, приймаючи до уваги суб’єктний рівень управлінської діяльності, останнє поняття є найменш широким, ніж два перших. Спільною рисою “публічного адміністрування”, “демократичного врядування” та “державного управління” є демократичність. Демократія – це суспільна цінність, за якою будується політична система та функціонує суспільство. За висловом Дж. Лока демократія як форма врядування є владою більшості в інтересах більшості, що захищає інтереси спільнотворення (незалежної спільноти). Терміни “публічне адміністрування” та “демократичне врядування” більш вживані в західноєвропейських країнах, які достатньо модернізовані й глобалізовані, мають розвинені інститути громадянського суспільства. Тому у західній літературі, практиці адміністрування акцентується увага на суб’єктному вимірі, а саме на необхідності підвищення якості надання адміністративно-управлінських послуг. Для України, що перебуває у стані суспільної трансформації, актуальним є завдання досягнення сталого розвитку суспільства, тобто на перший план виходить об’єкт управління. А це а свою чергу вимагає активної участі в управлінні держави, яка несе відповідальність перед українським народом за динаміку та спрямованість суспільно-політичних процесів. Найбільш широким за своїм змістом й більш розмитим за своїм визначенням є поняття “публічне адміністрування”, оскільки воно охоплює практично усе середовище життєдіяльності за участю в його врядуванні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб’єктів господарювання різних форм власності та громадських організацій. Окремі фахівці виокремлюють у процесі публічного адміністрування стадії вироблення та реалізації політики. На наш погляд, тут доцільно внести наступне уточнення: мова має йти про прийняття політичних рішень, тому що у виробленні політики номінально приймають участь усі громадяни країни. В цьому сенсі адміністрування виступає, в першу чергу, як процес політичної діяльності, яку здійснюють на стадії вироблення та прийняття рішень державні діячі й політики, а на стадії їх реалізації – державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, представники бізнесу та громадськості. Наступним за обсягом змісту є поняття “good governance”, яке більш точно перекладається як ефективне, а не демократичне врядування, що звісно не відмінняє його демократичного характеру. Його сутність зводиться до пошуку оптимальних управлінських рішень, що забезпечується за рахунок посилення інформаційно-аналітичної діяльності, поглиблення зворотних зв’язків з об’єктом управління, розмежування компетенції та повноважень різних суб’єктів, підвищення рівня їх кваліфікації. Ознаками ефективного врядування за Д.Бостаном є: акцент на управлінні, управлінських навичках, а не на формулюванні державної політики; спрощення контролю у поєднанні із запровадженням нових механізмів моніторингу та підзвітності; перехід від контролю за ресурсами і процедурами до використання показників результатів і продуктивності; спрощення складних

бюрократичних процедур; пріоритетність приватної власності, контрактних відносин і конкурентності в наданні громадських послуг; адекватне копіювання певних управлінських методів приватного сектору; надання переваги матеріальним стимулам; наголос на скороченні витрат, управлінських штатів й підвищенні ефективності роботи; розвиток управлінських інформаційних систем. Очевидно, що в даному випадку йдеться про розгалужену та багаторівневу систему управління, яка не обмежується органами державної влади. Узагальнюючи можна зазначити, що публічне адміністрування зорієнтовано передусім на політичній діяльності, демократичне (ефективне)врядування на управлінській, а державне управління поєднує обидві види цієї діяльності, але за участю виключно державних органів влади.

6.5 Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування

Місцеве управління визначає взаємодію органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції субнаціонального рівня, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, та органів і посадових осіб місцевого самоврядування для вирішення питань життєдіяльності територіальних громад у межах чинного законодавства. Компетенція - сукупність встановлених в офіційні (юридичній чи неюридичній) формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові для виконання рішення, організувати або контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо. Загальна компетенція – повноваження та функції місцевої влади, визначені Конституцією чи законами для реалізації інтересів місцевого населення. Розглядаючи процес взаємовідносин влади і народу як головних елементів державної і політичної системи, ми можемо виділити три необхідних умови. Зі сторони влади: 1) наявність чітких політичних цілей і вміння донести політичні послання про ці цілі до суспільства на прозорій суспільству мові; 2) добре налагоджений канал зворотного зв'язку від суспільства для розпізнавання реакції суспільства на свої декларації і дії; 3) здатність коригувати свої цілі, декларації і дії, враховуючи зворотний зв'язок і можливі зміни у системі. Зі сторони суспільства: 1) вміння формулювати і виражати свої настої, чаяння і потреби у вигляді політичних послань на зрозумілій владі мові; 2) добре налагоджений канал зв'язку від влади для розпізнавання реакції влади на свої дії; 3) здатність адаптувати свої дії стосовно до способів політичної поведінки влади. Іншими словами, управлінській системі, щоб нормально функціонувати потрібне «дзеркало», у яке суспільство могло б побачити себе. Дану роль виконує розвинута суспільна думка, що являє собою канал зворотного зв'язку між органами державного управління і громадянами. Практична діяльність органів місцевого самоврядування виявила серйозні політичні, організаційні, економічні і соціально-культурні проблеми в результаті того, що не працюють зворотні зв'язки: 1. Політичні проблеми: відсутність у суспільстві розуміння

ролі і місця різних форм влади і рівнів управління, більш чи менш консолідованої думки про принципи державного облаштування, про принципи розподілу владних повноважень між рівнями влади і управління і взаємодії між останніми.

2. Територіальні та організаційні проблеми: існування муніципальних утворень у межах адміністративно-територіальної системи, створеної раніше для забезпечення вертикальної і сурової системи централізованого державного управління.

3. Економічні проблеми: невідповідність фінансових і матеріальних ресурсів місцевого самоуправління виконуваним ними функцій, особливо у частині змісту об'єктів соціально-культурного призначення; незавершеність формування муніципальної власності, у тому числі муніципальних земель.

4. Фінансові проблеми: велика міра централізації фінансових ресурсів; відсутність засобів для здійснення власних повноважень, так як для виконання окремих державних повноважень і рішень, що приймаються органами державної влади.

5. Соціально-культурні проблеми: втрата масовою свідомістю розуміння поселення як місця організації суспільного життя спільноти; підміна традицій самоорганізації жителів, культури суспільного управління звичками до адміністрування. Задача органів місцевого самоврядування – сприяти розвитку громадянського суспільства як суспільства громадян, які знають про свої громадянські права і свободи, вміють їх захистити, володіють навичками участі в управлінні і взаємодії з владними структурами, вміють об'єднуватися для вирішення загальних проблем, відповідати не тільки за себе, але й за оточуючих людей, в сім'ї, на службі, на роботі, і в суспільстві, по місцю проживання тощо, а, крім того, мають здатність до самовизначення, завдяки чому людина зможе розумно існувати в умовах вибору, тобто в умовах свободи і відповідальності, і завдяки чому можливо досягти інформаційного взаєморозуміння в муніципальному утворенні. Тому наявність зворотного зв'язку з населенням являється для органів самоуправління найважливішою умовою ефективного управління, тому задача самоуправлінських одиниць налагодити зворотні зв'язки з населенням. У якості першооснови моделі зворотного зв'язку у системі місцевого самоуправління пропонується 8 блоків-модусів: 1) системний абрис суб'єкт-об'єктних відносин з контуром зворотного зв'язку; 2) механізм зворотного зв'язку як автономний елемент управлінського процесу в місцевій адміністрації; 3) фактори організаційної культури посадових осіб місцевого самоврядування; 4) організаційні форми зворотного зв'язку з провідним ланцюгом моніторингового самоконтролю влади; 5) принципи, пріоритетні напрями і ресурси підтримки соціологічного моніторингу; 6) потенційні споживачі моніторингової і супутньої аналітичної інформації; 7) міські ЗМІ і комунікаційні канали у контурі зворотного зв'язку муніципалітету; 8) штаб зворотного зв'язку при керівництві міста. Місцеве самоврядування – це складова частина демократії, при якій здійснюються такі форми і способи народовладдя, що закріплюють свободи і рівноправність громадян. Вся система місцевого самоврядування детермінується основними особливостями самоуправління взагалі, так як самоуправління представляє собою таку форму соціального регулювання, при якій суб'єкт управління власними силами діє на

основі принципу самоорганізації, самофінансування, самоконтролю, чому допомагають зворотні зв'язки. Місцеве самоуправління є система організації діяльності громадян на відповідній території, яка являє собою сукупність різноманітних органів та інститутів, що діють як єдиний цілісний організм. Система публічного управління забезпечує процес здійснення демократичного врядування через реалізацію системи представницьких органів врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Система публічного управління включає в себе систему представницьких (Рад депутатів) виконавчих (публічних адміністрацій) органів демократичного врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Система публічного адміністрування забезпечує процес здійснення публічного управління через формування та реалізацію системи виконавчих органів демократичного врядування – публічних адміністрацій, на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Право на доступ до публічної інформації надає можливість громадянам контролювати діяльність представників влади та робить їх підзвітними перед громадськістю.

Література

1. Лазор О.Д., Лазор О.Я. *Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: Словник-довідник. Навчальний посібник. (2-е вид. перероб. та доп.).-К.: Дакор, 2006.- 352с.*
2. Бех В.П. *Социальный организм: философско-методологический анализ. – Запорожье.: «Тандем-У», 1998. – 186 с.*
3. Попов С.М. *Наукова парадигма суб'єкт- суб'єктного управління в умовах сучасного континууму //Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць / Гол. ред. В.Г.Воронкова.- Вип.43.- Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2010.- С.166-175.*
- 4.Надолішній П.І. *Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни): Навч.посіб. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 126 с.*
5. Оболенський О.Ю. *Публічна сфера та державне управління / Семінар “Публічне адміністрування та державне управління: введення у спеціальність”, Київ, 23 жовт. 2007 р. – К.: НАДУ при Президентіві України, 2007. – 82 с.*
6. Грицяк Н. В. *Демократичне врядування: політико-правові засади / Н.В. Грицяк// Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матер. наук.- практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 трав. 2009 р. ; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 37–38.*
7. Мартиненко В. М. *Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): [моногр.] / В. М. Мартиненко. – Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003. – 220 с.*
8. Атаманчук Г.В. *Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.*