

Розвиток управління діяльністю органів місцевого самоврядування та запровадження у нього інноваційних технологій після набуття Україною статусу незалежної держави

Development management of local authorities and introduction of innovative technologies into it after Ukraine the status of an independent state

Євген Гілін

Ключові слова:

розвиток, управління, органи місцевого самоврядування, інноваційні технології.

Key words:

development, administration, local governments, innovative technologies.

Постановка проблеми. У сучасних умовах соціально-економічного та політичного розвитку України особливого значення набуває організація ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що лише протягом останніх декількох років владна верхівка почала здійснювати реальні кроки щодо розвитку та вдосконалення місцевого самоврядування у країні. А для того, щоб ці кроки були ефективними та дієвими, вони мають спиратися на відповідне теоретичне підґрунтя, що значно актуалізує питання вивчення проблематики місцевого самоврядування як важливої ланки механізму публічного управління у країні. При цьому, на наше переконання, особлива увага має приділятися науковому дослідженню такого проблемного питання, як запровадження інноваційних технологій у діяльність органів місцевого самоврядування, адже у сучасному світі інновації є надзвичайно важливою умовою належного функціонування і запорукою позитивного розвитку всіх основних сфер суспільно-державного життя, зокрема і галузі публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих аспектів історичного розвитку органів місцевого самоврядування в Україні присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Р. Барський, Ю.П. Битяк, С.В. Болдирєв, О.М. Бориславська, Г.В. Бублик, В.М. Гаращук, Ю.В. Делія, Є.В. Додін, І.В. Дробуш, С.В. Ківалов, О.В. Краснікова, А.Т. Комзюк, І.Л. Литвиненко, П.М. Любченко, С.В. Серьогіна та багато інших. Однак, на жаль, слід констатувати, що тривалий час після проголошення незалежності в нашій країні на офіційному рівні не приділялося належної уваги проблематиці місцевого самоврядування, зокрема щодо запровадження інноваційних технологій у його діяльність.

Мета статті – розглянути розвиток управління діяльністю органів місцевого самоврядування та запровадження у неї інноваційних технологій після набуття Україною статусу незалежної держави.

Виклад основного матеріалу представленого наукового дослідження пропонуємо розпочати з визначення ключових понять, зокрема «місцеве самоврядування» та «інновація». Спираючись на аналіз чинного законодавства України про місцеве самоврядування, а також наукових підходів до розуміння місцевого самоврядування та його органів, вважаємо, що місцеве самоврядування – це один з організаційно-правових механізмів здійснення публічного управління на локальному (регіональному) рівні. Ключовими структурними ланками цього механізму є відповідні органи місцевого самоврядування, що формуються і функціонують у порядку, встановленому законодавством. Ми повністю погоджуємось із тими дослідниками, які наголошують на тому, що місцеве самоврядування не є складовою ланкою державного управління, відповідно, органи і посадові особи першого не входять до складу механізму та (або) апарату другого. Водночас різко відмежовувати, а тим більше протиставити самоврядне управління державному в жодному разі не можна, оскільки обидві форми управління – це прояви соціального, публічного управління, форми здійснення народовладдя. Варто погодитись із твердженням про те, що місцеве самоврядування і державна влада тісно пов'язані, бо у них обох єдине джерело – влада народу¹.

¹ Коваленко А.А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / А.А. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 464 с.

У свою чергу, інноваційна діяльність – це специфічний напрям суспільно корисної діяльності, головним призначенням якої є відшукування, вироблення на основі наукового знання нових ідей щодо подальшого розвитку тієї чи іншої сфери суспільного життя, а також вироблення нових та (або) вдосконалення наявних технологій, форм, засобів реалізації цих ідей, досягнення поставлених цілей зазначеного розвитку. Значення інноваційної діяльності для вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування полягає у тому, що перша сприяє оновленню змісту роботи останніх, надає у їх розпорядження новітні інструменти організації та реалізації публічного управління. Цілеспрямована і змістовна інноваційна діяльність підвищує рівень якості, ефективності та дієвості публічного управління, а також зміцнює його потенціал щодо подальшого позитивного розвитку.

Повертаючись безпосередньо до історичних аспектів втілення інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, слід зазначити, що відновлення місцевого самоврядування в Україні почалось у 1990 році, коли було прийнято Закон СРСР «Про основні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР», у якому закріплювалося, що місцеве самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя у межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільрада, селище, місто. Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради народних депутатів². Відповідно до статті 18 цього Закону ради народних депутатів у межах своєї компетенції самостійно вирішують питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їх території, та державних інтересів, забезпечують виконання Конституції та законів України, комплексний соціально-економічний розвиток на своїй території, здійснюють керівництво підприємствами (об'єднаннями), організаціями й установами, які є їхньою комунальною власністю³. До компетенції органів місцевого самоврядування належало визнання повноважень депутатів, вирішення питань про дострокове припинення повноважень депутатів у випадках, передбачених законодавством; обрання голови (якщо він не обирається усім населенням), заступника голови ради і звільнення з посади або прийняття їх відставки; утворення виконавчого комітету ради; встановлення структури, затвердження загальної чисельності апарату управління та витрат на його утримання; затвердження за поданням виконавчого комітету ради схеми організації самоврядування на відповідній території; заслуховування звітів голови ради, постійних комісій, виконавчого комітету, інших органів, які утворює або обирає рада; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними рішень і доручень ради та її органів; прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; затвердження планів і програм економічного і соціального розвитку території ради, місцевих екологічних програм, планів приватизації об'єктів комунальної власності; затвердження бюджету і внесення до нього змін, затвердження звітів про виконання бюджету; розгляд і затвердження плану заходів щодо виконання наказів виборців; перерозподіл власності й окремих повноважень між радами, а також передача окремих повноважень органам територіальної самоорганізації громадян; регулювання земельних відносин відповідно до законодавства; встановлення місцевих податків, зборів, штрафів та їх розмірів, оголошення місцевих добровільних позик; визначення переліку об'єктів місцевого господарства, затвердження переліку об'єктів комунальної власності та їхнього статусу; розгляд і вирішення питань адміністративно-територіального поділу в межах своєї компетенції; визначення кількості округів для виборів депутатів ради; заснування засобів масової інформації відповідної ради та затвердження їх керівників⁴.

Окрім того, зазначений Закон містив положення про економічну і фінансову основу місцевого самоврядування, про структури та форми діяльності рад, про організацію і діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування тощо.

І хоча Закон СРСР «Про основні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР» мав низку недоліків і прогалин, за що небезпідставно критикувався представниками політичних та наукових кіл, водночас цей нормативно-правовий акт засвідчив відмову Української держави від централізованої системи побудови органів місцевої влади та обрання курсу на розбудову справжнього інституту місцевого самоврядування.

Після заснування у 1991 р. посади Президента була сформована виконавча вертикаль державної влади на місцях із представників Президента в областях і районах, до компетенції яких належало загальне

² Про основні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР № 533-XII від 07.12.1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

³ Там само.

⁴ Там само.

керівництво місцевими державними адміністраціями, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням чинного законодавства. Із прийняттям нової редакції Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1992 р.) місцеві ради були остаточно «роздержавлені», окрім районних і обласних. Останні позбавлялися власних виконавчих органів, функції яких переходили до місцевих державних адміністрацій, що належали до вертикалі державної виконавчої влади, створених при інституції представників Президента. Отже, за районними, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами (крім рад базового рівня) залишалися винятково представницькі функції. Водночас змінена назва цього Закону вказувала на утвердження не лише місцевого, а й регіонального самоврядування. Цей «новий дуалізм» спричинив нездорову конкуренцію між посадовими особами, посилив конфлікти між органами місцевого самоврядування та адміністраціями, їх керівництвом⁵.

03.02.1994 р. був прийнятий Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» № 3917-XII, у якому закріплювалося, що органами місцевого самоврядування в Україні є сільські, селищні, районні, міські, районні у містах і обласні ради. Вони наділяються власною компетенцією, у межах якої діють самостійно. Голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та очолювані ними виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади⁶. Особливо слід відзначити те, що за цим Законом усі виконавчі функції і повноваження на містах передавались у відання виконавчих комітетів відповідних рад. Про це, зокрема, свідчать положення статті 8, у якій закріплено, що після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та формування виконавчих комітетів рад втрачає чинність Закон України «Про Представника Президента України», а повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій, передбачені цим Законом, передаються головам і виконавчим комітетам відповідних рад. У разі, коли до складу ради не обрано встановленої законом кількості депутатів або не обрано голову ради, рада попереднього скликання, її голова, виконавчий комітет, місцева державна адміністрація здійснюють свої повноваження до обрання нового складу ради, голови ради та сформування виконавчого органу ради нового скликання⁷.

Очолювали виконавчі органи влади на місцях голови сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, які обиралися безпосередньо населенням. При цьому голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та очолювані ними виконавчі комітети були підзвітні і підконтрольні відповідним радам. Із питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади вони були підпорядковані Кабінету Міністрів України, а також голові і виконавчому комітету ради вищого рівня⁸.

Проте така модель організації влади на місцях проіснувала відносно недовго, оскільки зазнала доволі суттєвої критики. Одні вказували на провокування нею сепаратистських настроїв деяких новообраних голів; другі – на загрозу відновлення «демократичного централізму»; треті зазначали, що з її введенням почався період «гострої кризи та конфронтації органів державної влади», послаблення виконавчої гілки⁹. Саме тому Законом України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який Верховна Рада України схвалила 18.05.1995 р., було повернуто державні адміністрації, що займалися реалізацією державної виконавчої влади на містах. Так, відповідно до статті 46 цього Закону органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі (як містах загальнодержавного значення) і районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва та Севастополя) є обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, які очолюють голови цих адміністрацій¹⁰. При цьому голова ради (самоврядування) та глава відповідної державної адміністрації (державна влада) поєднувались в одній особі, до того ж обраній усім населенням саме як голова ради, тоді як

⁵ Розвиток місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект / авт. кол. : О.Д. Лазор, Д.Д. Заяць, А.О. Лазор ; за наук. ред. О.Я. Лазора. – К. : НАДУ, 2009. – 52 с.

⁶ Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України № 3917-XII від 03.02.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.

⁷ Там само.

⁸ Там само.

⁹ Розвиток місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект / авт. кол. : О.Д. Лазор, Д.Д. Заяць, А.О. Лазор ; за наук. ред. О.Я. Лазора. – К. : НАДУ, 2009. – 52 с.

¹⁰ Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.

право призначення керівників адміністрацій отримав Президент¹¹. Так, відповідно до статей 50–51 вказаного Закону від 1995 р. голови сільської, селищної, міської рад здійснюють загальне керівництво роботою відповідної ради як самоврядного органу і керують діяльністю комунальних та інших служб відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування. Голови та очолювані ними виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад, крім власної компетенції рад, здійснюють також делеговані їм повноваження державної виконавчої влади, обсяг яких визначається Президентом України. Голови рад та очолювані ними виконавчі комітети з питань самоврядних повноважень підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Голови рад та очолювані ними виконавчі комітети з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади підпорядковуються Президенту України, Кабінету Міністрів України, а також головам державних адміністрацій вищого рівня¹².

Важливими подіями для розвитку місцевого самоврядування в Україні стало прийняття Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», ратифікація відповідних міжнародних правових документів та ін.

Висновки. Таким чином, набуття Україною незалежності ознаменувало початок нового етапу розвитку самоврядного управління у ній. Однак перші кроки на цьому шляху виявилися доволі суперечливими й ознаменувалися неспроможністю держави в особі її найвищих органів влади забезпечити гармонійне і продуктивне співіснування на місцевому рівні органів місцевого самоврядування та відповідних управлінських ланок апарату держави. Така ситуація, на нашу думку, є свідченням того, що, вирішуючи проблеми організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, влада не вдавалася до прийняття інноваційних рішень і реалізації відповідних методів і засобів управління, не звернулася до глибокого аналізу позитивного зарубіжного досвіду з цього приводу, а спиралася на існуючі з радянських часів методи і принципи керівництва.

Анотація

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених та норм законодавчих актів досліджено розвиток управління діяльністю органів місцевого самоврядування та запровадження у нього інноваційних технологій після набуття Україною статусу незалежної держави. Наголошено, що, вирішуючи проблеми організації і діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, влада не вдавалася до прийняття інноваційних рішень та реалізації відповідних методів і засобів управління.

Summary

The article, based on an analysis of scientific views of scientists and norms of legislation, explored how to develop management of local authorities and introduction of innovative technologies into it after Ukraine gained independence. Emphasized that solving the problems of organization and functioning of local government in Ukraine, the authorities resorted to the adoption of innovative solutions and implement appropriate methods and controls.

¹¹ Розвиток місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект / авт. кол. : О.Д. Лазор, Д.Д. Заяць, А.О. Лазор ; за наук. ред. О.Я. Лазора. – К. : НАДУ, 2009. – 52 с.

¹² Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.

Використана література:

1. Коваленко А.А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / А.А. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 464 с.
2. Про основні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР № 533-XII від 07.12.1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.
3. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект / авт. кол. : О.Д. Лазор, Д.Д. Заяць, А.О. Лазор ; за наук. ред. О.Я. Лазора. – К. : НАДУ, 2009. – 52 с.
4. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України № 3917-XII від 03.02.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.
5. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.

Євген Гілін,
аспірант

Київського міжнародного університету