

5. Governance - Introduction [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.euractiv.com/en/opinion/governance-introduction/article-117500>
6. Оржель О. Ю. Принципи європейського врядування / О. Ю. Оржель // Вісн. НАДУ. - 2009. - № 4.
7. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (теоретико-методологічний аналіз) / П. І. Надолішній. - К. ; Одеса : Одес. філ. УАДУ ; Астропринт, 1999. - 304 с.
8. Балабаєва З. В. Врядування / З. В. Балабаєва, П. І. Надолішній // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк та ін. (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. - 712 с.
9. Оржель О. Ю. Становлення та розвиток європейського врядування / О. Ю. Оржель // Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. - К. : НАДУ, 2011. - 184 с.
10. Безверхнюк Т. М. Методологічні підходи до визначення предметної області регіонального управління / Т. М. Безверхнюк // Вісн. НАДУ. - № 2. - 2007.
11. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А. Б. Барихин. - М. : Кн. мир, 2000. - 720 с.
12. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. - К. : Атіка, 2005. - 240 с.

УДК 32.351

Шарій В.І.,

кандидат наук з державного управління,
докторант НАДУ

Проблеми та перспективи становлення в Україні європейської моделі функціонування самоврядних структур

У статті досліджуються проблеми та перспективи становлення в Україні європейської моделі функціонування самоврядних структур. Визначено основні підходи з дослідження сутності європейських принципів самоврядування. Запропонована авторська методологія визначення особливостей трансформації існуючої бюрократичної моделі організації самоврядної системи в Україні відповідно до принципів, що визначені Європейською хартією місцевого самоврядування та досвідом країн-членів ЄС.
Ключові слова: місцеве самоврядування, бюрократична модель, європейська модель, територіальна громада, політика самоврядних структур.

Шарій В.И. Проблемы и перспективы формирования в Украине европейской модели функционирования самоуправленческих структур

В статье исследуются проблемы и перспективы формирования в Украине европейской модели функционирования самоуправленческих структур. Определены основные подходы исследования сущности европейских принципов самоуправления. Предложена авторская методология определения особенностей трансформации существующей бюрократической модели организации самоуправленческой системы Украины в соответствии с принципами, определенными Европейской хартией местного самоуправления и опытом стран-членов ЕС.
Ключевые слова: местное самоуправление, бюрократическая модель, европейская модель, территориальное сообщество, политика самоуправленческих структур.

Shariy V.I. Problems and formation prospects in Ukraine the European model of functioning of self-administrative structures

In article problems and formation prospects in Ukraine the European model of functioning of self-administrative structures are investigated. The main approaches of research of essence of the European principles of self-government are defined. The author's methodology of determination of features of transformation of existing bureaucratic model of the organization of self-administrative system of Ukraine according to the principles defined by the European Charter of local government and experience of EU Member States.
Key words: local government, bureaucratic model, European model, territorial community, policy of self-administrative structures.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В муніципальній діяльності, як і в будь-якому виді людської діяльності, виділяються два аспекти: законність і доцільність. Дотримання законності є предметом муніципального права, а визначення доцільності в муніципальній діяльності - прерогативою муніципальної політики як системи постановки та реалізації конкретних цілей. Виходячи з цього метою будь-якого управління є досягнення бажаного стану керованої системи. Досвід державотворення доводить такий факт: якщо центральний рівень не інституціоналізує регіональну активність, то розрив у темпах перетворень у регіонах і країні в цілому провокує кризу відносин по лінії "центр-регіони". Саме тому загальною проблемою сучасних досліджень науки державного управління виступає розроблення нової методології аналізу стану формування та реалізації державної політики в умовах соціально-економічних і політичних трансформацій. Така постановка проблеми відповідає загальному напрямку наукового дослідження галузі державного управління - дослідження місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади з метою досягнення цілей і завдань держави через діяльність органів місцевого самоврядування з урахуванням його політичних, економічних, соціальних, правових, організаційних, фінансових та інших аспектів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Муніципальна політика у ЄС розуміється як система взаємопов'язаних цілей муніципальної діяльності та механізмів їх реалізації, що ґрунтується на застосуванні органами місцевого самоврядування владних повноважень [2, с. 180]. При цьому право виступає як обмежуючий фактор, чітко визначаючи заборони та дозволи під час діяльності в тій чи іншій ситуації. Проте право не визначає доцільність діяльності в тій чи іншій ситуації.

У численних працях провідних вітчизняних науковців, присвячених проблематиці забезпечення діяльності самоврядних структур, досліджені окремі напрями загальних проблем державного управління, теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права. Значний внесок у розвиток формування наукової галузі державного управління за даною проблематикою зробили вітчизняні та зарубіжні вчені В.Б.Авер'янов, Г.В.Атаманчук, М.О.Баймуратов, М.Й.Байтін, В.Д.Бакуменко, О.В.Батанов, І.Л.Бачило, В.І.Борденюк, О.В.Негодченко, Н.Р.Нижник, М.Онішук, О.Ю.Оболєнський, М.П.Орзіх, В.Ф.Погорілко, М.О.Пухтинський, М.Ф.Селівон, С.М.Серьогін, А.Ф.Ткачук, Ю.О.Тихомиров, О.Ф.Фрицький, В.М.Шаповал та ін.

Роботи зазначених науковців дали змогу конкретизувати мету, завдання та напрями дослідження у статті. Водночас цілісна картина розвитку організаційного забезпечення діяльності самоврядних структур в контексті адаптації європейських принципів управління в Україні та побудови європейської моделі організації діяльності та політики самоврядних структур поки що повністю не відтворена.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Зокрема, в Україні відсутні комплексні дослідження засад трансформації існуючої бюрократичної моделі організації самоврядної системи України відповідно до принципів, що визначені Європейською хартією місцевого самоврядування та досвідом країн-членів ЄС.

На жаль, бюрократична модель місцевого самоврядування ніколи не була реальним самоврядуванням. Відповідно бюрократична модель на основі місцевого самоврядування фактично виявляється перешкодою у розвитку місцевого самоврядування і потребує концептуальної заміни. Нині в Україні не існує європейської моделі місцевого самоврядування, між іншим, формально визнаної та усвідомленої, проте не втіленої у практичну діяльність. Саме тому наш попередній аналіз зарубіжного та світового досвіду має бути спрямований на визначення сутності європейської моделі самоврядування, виділення перешкод у реалізації такої моделі в Україні і визначенні напрямів державної політики з побудови системи самоврядування європейського типу. Слід зазначити, що спроби модернізації бюрократичної моделі на основі специфікації самоврядування, які доведені досвідом минулих років, не привели до суттєвих змін. Отже, Україні потрібно впровадити європейську модель місцевого самоврядування, що найбільше відповідає інтересам кожного українського громадянина, оскільки це базується на соціальних і політичних цінностях, які є прийнятними для українців. Це означає, що місцеве самоврядування як утілення прагнень людини, а також цивільних прав і свобод, є за своєю природою автономним щодо державної виконавчої влади і тому незаконно не може бути обмежене цією гілкою влади.

Європейська модель виключає політичні конфлікти між ними, оскільки місцеві органи виконавчої влади політично нейтральні. Це також гарантує, що, по-перше, існує можливість реальної участі громадян у справах місцевого самоврядування на основі пріоритету прав громадян; по-друге, що органи самоврядування створюють умови для такої участі громадян відповідно до їхнього власного вибору; по-третє, що зусилля політичних партій спрямовані на роль посередників між громадянами та органами місцевого самоврядування. Ця модель передбачає умову, що громадян слід забезпечити необхідними муніципальними послугами без права втручання у справи громади; що такі послуги стосуються різноманітних проблем і питань підтримки життя громадян (водопостачання, дозвілля, захист навколишнього середовища тощо) і органи місцевого самоврядування мають виконувати їх з високими критеріями якості. Це демократична модель місцевого самоврядування. Принципово вона відрізняється від бюрократичної номенклатурної моделі, що нині діє в Україні. Адже бюрократична модель ставить у залежність місцеве самоврядування від центральної влади, а громадян - від виконавчих органів місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Європейський вибір, зроблений Україною в 1991-1992 рр., став попередньою умовою відродження системи місцевого самоврядування та її включення до політичної, а також законодавчої систем молодого незалежного держави. Сучасна українська модель місцевого самоврядування виникла як результат виведення органів місцевого самоврядування радянських часів з-під впливу централізованої влади (процес роздержавлення) і усунення домінуючої ролі однієї партії. За таких політичних умов почала розвиватися бюрократична модель самоврядування. Проте утворення системи місцевого самоврядування в Україні, на жаль, не стало інструментом демократичних, соціальних і політичних перетворень, як це відбулося в більшості постсоціалістичних європейських країн. Відбулася інтеграція переважної частини колишньої радянської номенклатури в нову муніципальну структуру, що, здебільшого, зберегла традиції радянської школи адміністрування. Фактично своєрідна система місцевого самоврядування почала працювати в Україні, де бюрократична модель була об'єднана з окремими елементами Європейської ліберальної і демократичної моделей. Перша модель заснована на традиціях і звичаях колишньої радянської адміністративно-командної системи, а інша - на основі Української Конституції 1996 року та Європейської Хартії Місцевого Самоврядування, ратифікованої Україною в 1997 р.

Саме тому відповідно до загального напрямку науки державного управління нині постало завдання напрацювання вітчизняної моделі місцевого самоврядування, що ґрунтується на адапційній методиці зарубіжного досвіду та самостійно формалізує концепцію розвитку місцевого самоврядування. Напрацювання саме такої (європейської) моделі розвитку системи самоврядних структур в Україні дасть змогу уникнути помилок постсоціалістичного модерну та реалізувати демократичні засади суспільного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Актуальність конституювання європейської моделі в системі місцевого самоврядування у контексті реформування регіонального управління в Україні пов'язана з необхідністю вивчення, систематизації принципів діяльності самоврядних структур з позицій адміністративного права, оскільки в сучасних умовах розуміння державно-управлінських відносин і державно-управлінської діяльності у широкому підході інтегрує поняття суспільного управління та державного управління. Водночас актуалізується потреба в імплементації європейських принципів самоврядування як у теорію, так і в практику державно-управлінської діяльності, насамперед на рівні територіальної громади (базовий рівень) і регіонального управління (вищого рівня в системі самоврядування і базового - в системі виконавчої влади). Саме тому об'єктом дослідження обрано систему місцевого самоврядування в Україні на рівні "територіальна громада - регіон", а предметом дослідження в статті визначено комплекс організаційно-правових принципів діяльності самоврядних структур, її формування на національному ґрунті в контексті європейського досвіду організації територіального управління.

Важливо наголосити на доцільності того, щоб подальша реалізація політики децентралізації в Україні розглядалася саме в контексті європейського вибору України. Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Німеччині та Польщі пропонує цілу низку відповідних прикладів для вивчення і їх пристосування для потреб українського сьогодення. Ключовим моментом, який виділяють багато експертів, є те, що територіальна реформа та децентралізація ма-

ють здійснюватися у демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування [1, с. 200]. Саме тому потрібно використати досвід більшості країн Європи в частині перегляду кількості громад. Якщо ми встановимо громаду не менше 5 тис. жителів, то отримаємо в Україні 3-4 тис. громад, тобто це буде адекватно середньостатистичній організації територіальних громад у Польщі, Німеччині, Швеції.

Сучасний стан розвитку самоврядних структур в Україні характеризується:

- відсутністю дієвої системи гарантій виконання функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та належного матеріального, фінансового, кадрового, а також іншого ресурсного їх забезпечення. Держава поки що не на недостатньому рівні виконує свої зобов'язання зі створення умов для розвитку місцевого самоврядування і громадянського суспільства;

- поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад і регіонів та невирішеністю нагальних питань реформування системи адміністративно-територіального устрою України [2, с. 179].

Причини цієї кризи мають багатоплановий характер і значною мірою пов'язані з наступним. По-перше, законодавство про управління місцевим та регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємозгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях.

Це призвело до наявності суттєвих суперечностей та неврегульованості багатьох питань місцевого та регіонального розвитку в чинному законодавстві. По-друге, закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною. Вона не повною мірою відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Зокрема, така модель передбачає: 1) запровадження місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні - рівні населеного пункту (села, селища, міста), а на регіональному рівні (район, область) продовжує існувати централізована система прямого державного управління; 2) дуалізм влади на регіональному рівні, на якому одночасно функціонують органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, наділені близькими функціями у сфері соціально-економічного розвитку території, а їх повноваження чітко не розмежовані; 3) невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, оскільки не встановлено просторових меж територіальної громади.

Отже, головна мета перетворень системи територіальної організації влади - побудова децентралізованої моделі організації влади, яка б була спроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувала б якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, була здатна до самовдосконалення і саморегуляції.

На нашу думку, вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування вбачається шляхом: по-перше, раціоналізації адміністративно-правового регулювання через здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях організації влади, розмежування функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів; розв'язання проблем стратегічного планування розвитку територій, налагодження міжсекторного співробітництва місцевих органів влади, неурядових організацій, бізнесових структур; удосконалення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, місцевих державних адміністрацій.

По-друге, удосконалення конституційно-правових гарантій розвитку самоврядних структур через законодавче забезпечення розвитку (реформи) місцевого самоврядування, розробку та прийняття Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування; здійснення кодифікації законодавства про місцеве самоврядування. По-третє, реформування фінансово-економічної політики розвитку самоврядних структур і розробка мінімальних державних соціальних стандартів надання громадських послуг населенню та фінансових нормативів їх забезпечення; визначення правового статусу комунальної власності, об'єктів спільної власності територіальних громад; здійснення реформи житлово-комунального господарства.

По-четверте, вирішення питань системного розвитку адміністративно-територіальних одиниць через здійснення реформи адміністративно-територіального устрою, удосконалення

системи адміністративно-територіального устрою; визначення статусу адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня і критеріїв забезпечення їх дієздатності та самоврядності; визначення меж адміністративно-територіальних одиниць.

Кінцевою метою удосконалення організації влади на регіональному і місцевому рівнях має стати розбудова сучасної європейської комунальної (муніципальної) моделі місцевого самоврядування, визначення структури адміністративно-територіального поділу України. Здійснення адміністративної реформи на місцевому рівні на визначених концептуальних засадах сприятиме підвищенню рівня життя громадян, дотриманню гарантованих соціальних стандартів, створенню умов для отримання громадянами України сучасних управлінських (адміністративних) послуг. Реформування системи самоврядування відповідно до європейських стандартів і побудова європейської моделі діяльності самоврядних структур - це, окрім багатьох суспільно-політичних чинників, ще й суто адміністративна процедура, що передбачає чітку ієрархію у процесі розробки і впровадження політичних рішень, визначення рівня відповідальності та компетентності.

В умовах перманентного політичного реформування системи влади в Україні виникла потреба у системному дослідженні особливостей гармонізації європейського і національного правового забезпечення діяльності самоврядних структур. Адже європейський вибір України від 1991 р. визначально мав на меті відбудову місцевого самоврядування та включення його до політичної системи України як самостійного суб'єкта, а не як складової державної влади, як це було детерміновано у Конституції УРСР 1978 р. Шістнадцять років реформування цієї системи значно змінили роль самоврядних структур у суспільстві. Проте досі самоврядування зберігає статус інституту, інкорпорованого до механізму державно-управлінських рішень, і статус де-факто підпорядкованого суб'єкта через наявні механізми делегування повноважень, бюджетний процес, податкову політику тощо.

При цьому декларовані як засадничі європейські принципи організації управління на рівні самоврядних структур первинного і регіонального рівня в Україні виступили як гасла державної політики, проте реальні зміни не були проведені. З позицій європейського права слід визначити загальну систему принципів врядування, що є притаманною всім рівням управління. Це принципи: народовладдя; верховенства закону; поділу і взаємодії влади; розмежування повноважень органів центрального, регіонального і локального рівня; гласності і відкритості; пріоритету та гарантованості прав особи; плановості; розмежування функцій і повноважень в системі влади. Базові принципи місцевого самоврядування, сформульовані в Європейській хартії про місцеве самоврядування - правова автономія (ст. 2 та 11), організаційна автономія (ст. 6-8, 10), фінансова автономія (ст. 9) знайшли свій прояв у принципах місцевого самоврядування в Україні, закріплених у ст. 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні": народовладдя, законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих та державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законами; підвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [3].

Неврегульованими залишилось значне коло питань, навколо яких виникла дискусія як серед правників, так і працівників органів місцевого самоврядування, врешті-решт, і в суспільстві щодо подальшого розвитку системи врядування на територіях, що нерозривно пов'язані з організацією регіонального управління. Проблемною сферою залишається удосконалення правового регулювання процесу адаптації теорії управління в систему місцевого самоврядування України до європейських принципів управління з раціоналізації суспільних відносин на центральному та регіональному рівнях. Видається, що зростання ефективності управління в системі самоврядних структур може бути досягнуто через удосконалення форм, методів і механізмів діяльності органів місцевого самоврядування, оптимізацію відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування як складової частини процесу адміністративного реформування з урахуванням впливу європейських принципів правового визначення діяльності самоврядних структур та на підставі адаптації вітчизняної теорії управління розвитку територій відповідно до принципів регіональної політики ЄС.

Висновки. У сучасних умовах цілком зрозумілим є той факт, що місцеве самоврядування має значні переваги перед іншими формами управління на місцях у країні, зокрема перед інститутом представників глави держави (місцевих державних адміністрацій). До таких переваг слід віднести: гарантію рівності, створення найсприятливіших умов для участі громадян в управлінській діяльності, безпосередній зв'язок влади і громади, влади і об'єднань громадян; забезпечення узгодження інтересів і потреб громадськості з політикою, максимальна відкритість владних рішень, впровадження механізму громадських слухань; стимулювання конкуренції між різними одиницями (органами влади) територіального управління. Аналіз формування органів влади на рівні села, селища, міста районного підпорядкування свідчить, що співпраця органів місцевого самоврядування органів виконавчої влади на такому рівні майже відсутня або має ситуаційний характер, спрямований на вирішення питань комунально-побутової проблематики. Така співпраця чітко зорієнтована на вирішення завдань державної політики, а також один раз на 4-5 років - на виборчі процеси до вищих рівнів влади - переважно парламентські та президентські вибори, іноді актуалізуючись на виборах міських, селищних, сільських голів через процес надмірної персоніфікації виборів.

З позицій визначення напрямів оптимізації державно-управлінської діяльності на регіональному рівні щодо сприяння розвитку системи місцевого самоврядування в організаційній сфері постають два види проблем. Перший пов'язаний зі створенням системи взаємодії центральних органів державної влади з органами місцевого самоврядування. Така взаємодія вкрай необхідна, насамперед, самій центральній владі, Кабінету Міністрів України у контексті адміністративної, політичної, житлово-комунальної, бюджетної, податкової і соціальної реформ. Такі реформи неможливі без активної участі в їх проведенні органів місцевого самоврядування, муніципальних службовців, широких верств населення.

Перспективи подальших наукових досліджень вбачаються в удосконаленні організації місцевого самоврядування, у тому числі, методичного забезпечення органів місцевого самоврядування з питань структурної організації управління соціальним розвитком, муніципальним господарством і місцевими фінансами, а також у підготовці муніципальних управлінських кадрів. Все це вимагає реалізації перспективної національної програми державної підтримки місцевого самоврядування, що має стати самостійним дослідженням у галузі державного управління.

Список використаних джерел

1. Чумакова О. В. Сучасна концепція місцевого самоврядування в Україні / О. В. Чумакова // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Спецвип. - К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. - С. 199-204.
2. Райнін І. Л. Механізми реалізації муніципальних реформ: стан, передумови та проблеми впровадження / І. Л. Райнін // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. - Вип. 1 (16). - С. 178-183.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

УДК 351.851:336.52:374(477)

Науменко Р.А.,

*кандидат педагогічних наук, старший науковий співробітник,
начальник відділу державного управління та аналізу
державної політики ІПДУМС НАДУ*

Особливості державного регулювання розвитку позашкільної освіти в Україні: стан та проблеми фінансового забезпечення

У статті розкрито стан та проблеми фінансового забезпечення позашкільної освіти в Україні. Вивчення практики функціонування мережі позашкільних закладів в умовах демократизації суспільних процесів дало змогу виділити низку актуальних проблем, вирішення яких має визначати державну політику щодо подальшого вдосконалення фінансового забезпечення позашкільної освіти.