

УДК 321: 342.553 (477)

І.М. ДОЛЯ

ЯКІСТЬ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Доля Ірина Миколаївна – кандидат політичних наук, провідний науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку

У статті розглянуто питання якості місцевої публічної влади через критерії: надання публічних послуг, стану кадрового забезпечення, системи відповідальності органів місцевої влади. Наведені результати регіонального соціологічного дослідження. Запропоновано шляхи підвищення ефективності інститутів місцевої влади.

Ключові слова: місцева влада, послуги, компетенція, місцеве самоврядування, кадрове забезпечення, відповідальність.

В статье рассмотрен вопрос качества местной публичной власти через критерии: предоставления публичных услуг, состояния кадрового обеспечения, системы ответственности органов местной власти. Приведены результаты регионального социологического исследования. Предложены пути повышения эффективности институтов местной власти.

Ключевые слова: местная власть, услуги, компетенция, местное самоуправление, кадровое обеспечение, ответственность.

The article discusses the issue of the quality of the local public authorities through criteria: provision of public services, state personnel, the system of responsibility of the local authorities. The author presents the results of the regional sociological research. Suggested ways of increasing the efficiency of institutions of local self-government.

Key words: local authorities, services, competence, local self-government, staffing, responsibility.

© І.М. Доля, 2013

Постановка проблеми. Засади розбудови демократичного суспільства вимагають функціонування чіткої вертикалі владних повноважень, яка формується знизу вгору і єдиним джерелом якої є громадяни держави. Стабільність політичної системи держави забезпечується, в першу чергу, ефективністю взаємовідносин на локальному рівні. Саме від якості місцевих інститутів ми можемо говорити в цілому про стабільність політичної системи держави. Система публічної влади на місцевому рівні складається з місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У цілому місцева влада розуміється як «вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, які функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць, а також здатність її носіїв впорядковувати поведінку мешканців цих одиниць та впливати на розвиток місцевого життя» [1, с. 355]. На заваді зростанню ефективності діяльності інститутів публічної влади на місцях знаходиться відсутність чіткого розподілу повноважень між органами самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, що також негативно впливає на ступінь реального включення населення територіальних громад до управління місцевими справами.

Проблема ефективності роботи інститутів влади та якості послуг, які вони надають населенню, безпосередньо впливає на загальний імідж влади у поглядах громадськості. Ведучи мову про якість органів місцевої влади, необхідно визначитися з критеріями оцінки якості, а саме: якість послуг, які вони надають населенню; компетентність кадрів; відповідальність перед громадою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика організації і функціонування публічної влади на місцевому рівні зберігає свою актуаль-

ність і знаходиться у центрі наукових інтересів вчених. Окремі аспекти питання розбудови системи державної влади та місцевого самоврядування досліджуються у роботах: В. Борденюка, В.Авер'янова, Г. Чапали, А. Чемериса; безпосередньо механізми реалізації владних повноважень на місцевому рівні стали предметом наукових розробок Т. Багаєва, Н. Миронова, О. Бабінової, А.Гошко; проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування аналізуються в роботах А. Аверіна, Г. Атаманчука, Н. Нижника, В.Патрушева, О. Турчинова; питання оцінки якості послуг на місцевому рівні досліджуються: В.Тимощуком, А. Кірмач, В. Полтавець.

Незважаючи на існуючий науковий інтерес до проблематики місцевої влади, сучасний стан функціонування органів публічної влади на місцях вимагає подальшого аналізу і пошуку оптимальних механізмів для підвищення ефективності діяльності влади і зростання до неї довіри з боку населення.

Метою дослідження є спроба проаналізувати якість функціонуючих публічних інститутів влади на місцях через призму якості надання послуг населенню; фаховості кадрового складу; дієвості механізму відповідальності місцевої влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Результати загальнонаціонального дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з фірмою «Ukrainian sociology service», підтвердили відсутність взаємодії і діалогу в українському суспільстві між населенням і владою. Серед основних причин, які заважають співпраці громадськості з місцевою владою, громадяни вважають корупцію в органах влади (35,7 %), зневіру людей у тому, що їх вплив на владу може бути дієвим (33,8 %), неготовність ор-

ганів влади співпрацювати з громадськістю, непрозорість органів влади, відсутність інформації щодо її рішень [2].

Одним із важливих критеріїв, за яким населення визначає ступінь своєї довіри до влади та оцінює ефективність її діяльності, є якість послуг, які вони надають громадянам. Проте на заваді ефективного наданню публічних послуг на місцевому рівні знаходиться збереження неузгодженості у визначенні видів послуг, спостерігається відсутність чіткого розподілу послуг між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування, зберігаються суперечності у процедурі делегування повноважень. Такий стан неузгодженості між видами публічної влади, в цілому, негативно впливає на імідж політичних інститутів, посилюючи тенденції відчуження громадян від влади. Саме для визначення очікувань і реального стану відносин між владою і населенням було проведено соціологічне дослідження «Взаємодія органів місцевого самоврядування з виконавчою владою на місцях та населенням» у м. Донецьку, протягом вересня 2012 року [3, с. 20-25]. Виходячи із результатів дослідження можна констатувати, що населення саме з діяльністю органів місцевого самоврядування пов'язує свої сподівання на вирішення ключових проблем соціально-економічного напрямку розвитку певних територій. Зокрема, першочерговими напрямками діяльності місцевої влади респонденти визначили: надання соціальних послуг населенню – 62 %, забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку території – 52 % та соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян – 42 %.

У той же час житлово-комунальний комплекс проблем є найбільш актуальним для громадян, саме за вирішенням питань у цій площині населення звертається до органів місцевого самоврядування в першу чергу. До виконавчих органів рад у м. Донецьку найчастіше звертаються з проблем комунального (35 %) та житлового (25 %) господарства. Майже кожен п'ятий мешканець міста звертається до органів місцевого самоврядування з проблемами соціального спрямування, а кожен десятий – з економічними. Щодо результативності роботи органів місцевого самоврядування, то половина респондентів оцінює її як середню, а кожен п'ятий – як низьку. Подібні оцінки не на користь ефективності місцевого самоврядування. Високу оцінку результативності надали всього 6 % респондентів.

Тобто населення сприймає місцеву владу, як інститут, який повинен вирішувати проблеми пов'язані із забезпеченням високої якості життя громадян. Але, на жаль, низька результативність, зумовлена низкою причин, породжує збайдужілість населення до місцевої влади. Враховуючи домінування в цілому позитивних оцінок до органів влади на місцях серед інших інститутів влади на загальнодержавному рівні необхідно навпаки використовувати цей потенціал довіри і реформувати владу в напрямку покращення виконання повноважень.

Окремою складовою визначення якості місце-

вих інститутів публічної влади є кадрове забезпечення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Населення досить негативно оцінює компетентність посадових осіб місцевих органів влади, наголошуючи на їх непрофесійності. Зокрема, за результатами регіонального дослідження щодо якості адміністративних послуг у м. Донецьку визначили наступні тенденції. У 2010 р. – 32 % респондентів не стикались з низько кваліфікованими службовцями, а в 2011р. їх відсоток дорівнював 35,8 %, проте про факти зустрічі з низькокваліфікованими службовцями повідомили у 2010 р. – 50,7 % респондентів, а у 2011р. – 53,5 % [4].

Певні позитивні зрушення у площині підвищення фаховості і професійності були пов'язані із створенням на загальнодержавному рівні кадрового резерву. Проте на практиці він залишається не задіяним при формуванні штату органів місцевої влади. За даними Національного агентства України з питань державної служби, у 2011 році потенціал кадрового резерву був недостатньо задіяним: із 125 призначених на посади, лише 1 особа була призначена з кадрового резерву. Із 169 осіб, призначених на керівні посади місцевих державних адміністрацій, з кадрового резерву в 2011 році було призначено 49 осіб (29 % від загальної кількості призначених). До кадрового резерву на 2012 рік на відповідні посади в місцевих органах виконавчої влади включено 1414 осіб, що на 8,9 % менше у порівнянні з минулим роком, у тому числі на посади голів обласних адміністрацій включено 63 особи (4,5 % від загальної кількості резервістів). За віковим показником у складі кадрового резерву місцевих державних адміністрацій на 2012 рік найчисельнішою залишається група від 41 до 50 років – 577 осіб, що становить 40,8 % від загальної кількості (у 2011 році – 665 осіб, що становило 43,2 %). Сталою залишається кількість осіб, зарахованих до кадрового резерву у віці до 30 років – 37 осіб, що становить 2,6 % від загальної кількості (у 2011 році – 32 особи, або 2,1 %). Водночас чисельність групи віком від 56 до 60 років збільшилася і складає 126 осіб, що становить 8,9 % (у 2011 році – 76 осіб, або 4,9 %) [5, с. 17-18].

Специфіка посадових осіб органів місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах і обласних рад), обумовлена їх виборністю і відповідно їх постійною змінюваністю. Тому особливої актуальності набуває проблема забезпечення фаховості цих структур через створення системи підвищення кваліфікації.

Також необхідно враховувати і особливості формування кадрів для структур відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Згідно з діючим Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» ці призначення віднесені до компетенції сільських, селищних, міських голів, голів районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі. Більш того, законодавством надається право головам районних, районних у містах, обласних рад самостійно, без проведення конкурсу приймати на службу своїх помічників,

радників. Такі положення унеможливають здійснення дієвого контролю за добром кадрів, створюють умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади. У свою чергу населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на кадрову політику органу місцевого самоврядування при наявності фактів низького професійного, фахового рівня посадовців.

У той же час ми вже маємо певні законодавчі зміни, які створюють підґрунтя для підвищення професіоналізму серед кадрів та в цілому сприяє покращенню якості місцевої влади. Зокрема, у січні 2012 року прийнято новий Закон України «Про державну службу», яким передбачено механізм посилення ефективності місцевих виконавчих органів влади не лише за рахунок скорочення штату, а за рахунок впровадження системи формування професійного і компетентного складу службовців. Серед позитивних аспектів закону у площині кадрової політики відзначимо: запровадження системної класифікації посад залежно від обсягу посадових обов'язків, розмежування в державних органах посад працівників, які виконують функції з обслуговування населення, зміна стандартів зарахування на державну службу шляхом впровадження системи складання іспитів (тестування), проходження співбесіди, тощо [6].

Також Міністерством юстиції України розроблено законопроект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 9673 від 11.01.2012. У цілому законопроект ставить за мету забезпечити правову основу підвищення якості послуг, які надають службовці органів місцевого самоврядування; введення в дію прозорого механізму прийняття на службу в органи місцевого самоврядування; створення політично нейтрального інституту служби в органах місцевого самоврядування.

Важливою проблемою, яка впливає на якість виконання владних повноважень політичними інститутами на місцевому рівні, є недосконалість механізмів реального контролю громади за діяльністю місцевої влади. Зокрема, неузгодженість правового визначення категорії відповідальності призводить до того, що значна кількість порушень органами державної влади та органами місцевого самоврядування залишаються без належного реагування. Відповідно до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування» органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Реалізація відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед відповідними територіальними громадами за здійснен-

ня повноважень щодо вирішення питань місцевого значення передбачена чинними актами законодавства у два способи, а саме: через механізм виборчого процесу та шляхом застосування загальних норм цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності. Визначається їх обов'язкова звітність перед членами громади. Також передбачено право громади ініціювати процедуру розпуску ради чи звільнення з посади голови ради, але лише через інститут місцевого референдуму [3, с. 5]. Враховуючи низький рівень активності населення у громадському житті і застарілість нормативної бази щодо функціонування форм прямого самоврядування (місцеві референдуми, місцеві ініціативи, громадські збори тощо) на практиці використати механізм притягнення до відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування громадою практично неможливо. Передбачено право у встановленому законом судовому порядку на оскарження неправомірних дій, здійснених посадовцями органів місцевого самоврядування та відшкодуванням наслідків цих дій за рахунок місцевих бюджетів. Проте така судова практика є скоріше винятком, ніж правилом. Така ситуація посилює відчуття безвідповідальності серед працівників управлінського апарату органів місцевої влади та призводить до подальшого зростання політичного відчуження населення від влади.

Висновки. Таким чином, ведучи мову про якість інститутів публічної влади на місцях, необхідно підкреслити збереження тенденцій бюрократизації влади, що супроводжується неналежним виконанням послуг, відсутністю реальних механізмів притягнення посадових осіб до відповідальності громадою. Такий стан поглиблює розрив між владою і населенням, і доводить необхідність більш рішучих дій щодо впровадження адміністративної реформи. При реформуванні особливої уваги заслуговує розвиток таких напрямків, як:

- подолання проблеми існуючої відчуженості населення, основними аспектами якої повинні стати стимулювання: відкритості та підзвітності влади для всіх категорій населення;

- визначення основ правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування щодо представницьких органів територіальної громади, враховуючи можливість індивідуальної і колективної відповідальності;

- визначення чітких вимог до спеціалізації освіти при зарахуванні до служби в органах місцевої публічної влади із урахуванням специфічності сфер діяльності цих структур, статусу місцевих рад та посиленням господарчої складової у роботі місцевої влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Батанов О.В. Місцева влада [Текст] / О.В. Батанов // Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С.Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка; 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – С. 355.
2. Загальнонаціональне опитування населення України було проведене Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з фірмою «Ukrainian sociology service» з 18 по 27 вересня 2011 р. «Чи зможе громадянське суспільство вплинути на українську політику?» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dif.org.ua/ua/polls/2011-year/chizmozhe-gromadjanske-suspilstvo-vplivnuti-na-ukrainsku-politiku_.htm
3. Бурега В.В. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування: взаємодія та відповідальність [Текст] / В.В. Бурега, І.М. Доля, О.Ю. Клименко, Н.Ф. Селютіна; Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку – Донецьк: Вид-во «Ноулідж», 2012. – 62 с.

4. Оцінка населенням м. Донецьк якості адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/sub/data/upload/news/donetska/ua/37664/zvst.htm?s398224032=bae078ee28cef843ad422b6be4d08e1e>
5. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наукова доповідь [Текст] / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенка, Ю.П. Сурміна (кер. проекту). – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
6. Щодо кадрового забезпечення місцевої влади в контексті впровадження адміністративної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/913/>