

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.9.102](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.9.102)

УДК 351

О. Г. Рось,
аспірант кафедри державознавства і права,
Національна академія державного управління при Президентові України
ORCID ID: 0000-0002-2593-8228

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

О. Ros
Postgraduate student, Department of State Studies and Law,
National Academy of Public Administration, the Office of the President of Ukraine

FOREIGN EXPERIENCE IN THE FORMATION OF EFFECTIVE REGULATORY AND LEGAL SUPPORT FOR THE INSTITUTIONAL CAPACITY OF REPRESENTATIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

У статті розкриваються сутність формування нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. Розглядаючи науково-теоретичні засади формування механізмів ефективного самоврядування регіонів, автор акцентує увагу на: засадах ефективної дієвості представницьких органів місцевого самоврядування та на основних передумовах її забезпечення; на ролі представницьких органів місцевого самоврядування як системоутворюючого елемента розвитку міст, сіл, селищ та в цілому областей та районів; тенденціях розвитку представницьких органів місцевого самоврядування в процесі світової глобалізації; підходах до визначення інституційної спроможності та соціально-економічної ефективності представницьких органів місцевого самоврядування; забезпеченні ефективного управління регіоном на основі кадрової антикризової політики.

При розкритті досліджуваних понять ефективності нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні зроблено висновок, що належний рівень нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування досягається через реалізацію завдань й функцій, за допомогою відповідних ресурсів, інструментів та засобів. Якраз представництво на місцях і є засобом децентралізації влади. Представницький орган здатний забезпечити ефективне управління на місцях і створити гідне середовище існування людини та громади в цілому. Держава ж з свого боку має забезпечити через національне законодавство належні для цього повноваження і відповідні ресурси.

Розглядаються підходи до формування та розвитку нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в різних державах. У процесі написання статті досліджено зарубіжні моделі ефективного управління регіонами. Зроблено акцент на запровадженні ефективності оцінювання роботи органів місцевої влади США, Канада, Ізраїль.

За результатами дослідження пропонується при створенні національної системи оцінювання ефективності нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування, використовувати найбільш розповсюджену нормативну основу - міжнародний стандарт ISO 9001:2000.

The article reveals the essence of the formation of effective regulatory and legal support of the institutional capacity of representative bodies of local self-government. Considering the scientific and theoretical principles of formation of mechanisms of effective self-government of regions, the author focuses on: the principles of effective effectiveness of representative bodies of local self-government and the basic prerequisites for its provision; on the role of representative bodies of local self-government as a system-forming element of development of cities, villages, settlements and oblasts and districts in general; trends in the development of representative bodies of local self-government in the process of globalization; approaches to determining the institutional capacity and socio-economic efficiency of representative bodies of local self-government; ensuring effective management of the region on the basis of personnel anti-crisis policy.

When revealing the studied concepts of the effectiveness of regulatory and legal support of the institutional capacity of representative bodies of local self-government in Ukraine, it was concluded that the level of professionalism depends on the comfort of each person living in the territory where he lives. Self-government is the foundation of the national system of democracy, and the concept of "efficiency" self-government characterizes not so much the essence of the process of local government as its features of implementation through the tasks and functions assigned to it, dependence on the tools and means of implementing local policy. It is local representation that is a means of decentralizing power. A representative body is able to ensure effective local governance and create a decent living environment for the individual and the community as a whole. The state, for its part, must provide, through national legislation, the appropriate powers and appropriate resources.

Approaches to the formation and development of regulatory and legal support of the institutional capacity of representative bodies of local self-government in different states are considered. In the process of writing the article, foreign models of effective regional governance are studied. Emphasis is placed on the introduction of effective evaluation of the work of local governments in the United States, Canada, and Israel.

According to the results of the study, it is proposed to use the most common regulatory framework - the international standard ISO 9001: 2000 - when creating a national system for evaluating the effectiveness of regulatory and legal support of institutional capacity of representative bodies of local self-government.

Ключові слова : ефективність самоврядування; представницький орган місцевого самоврядування; стандарт ISO; зарубіжний досвід.

Keywords: efficiency of self-government; representative body of local self-government; ISO standard; foreign experience.

Актуальність дослідження. Нормативно-правове забезпечення належної діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в різних країнах світу має свої особливості. Проте є і загальні досягнення, які пройшли перевірку практикою місцевого самоврядування в різних країнах, і можуть бути використані в Україні для підвищення рівня нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Слід визнати, що найкращі практики місцевого самоврядування Європи і світу знайшли відображення у Європейській хартії місцевого самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування і в свою чергу – втілилися у нормативно-правових актах багатьох країн світу. Україна також, спираючись на європейський досвід, поступово адаптує своє законодавство до законодавства розвинених країн в тому числі щодо діяльності представницьких органів місцевого самоврядування .

Практика діяльності представницьких органів місцевого самоврядування (надалі – ПОМС) свідчить про існування проблем в організації їх роботи, що безпосередньо впливають на якість управління місцевими справами та реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування в інтересах їх територіальних громад. Існує нагальна потреба в удосконаленні нормативно-правового забезпечення діяльності ПОМС на рівні підзаконних актів та законів. Питання подолання проблем організації діяльності ПОМС щодо захисту інтересів

територіальної громади; визначення оптимальних форм та методів діяльності ПОМС поки що не знайшли належного забезпечення нормативно-правовими засобами в Україні. І це є однією із перешкод забезпечення інституційної спроможності ПОМС, оскільки від якості нормативно-правової бази залежить успіх реформування функціональної та організаційної структур ПОМС та оптимізації їх ресурсного забезпечення. Не прийняті НПА які б вирішували питання професійного навчання, організації підвищення кваліфікації кадрів ПОМС тощо.

Шляхи формування ефективної системи органів місцевого самоврядування та правового регулювання у відповідній сфері досліджували українські вчені: В. Бакуменко, М. Білинська, В. Борденюк, В. Вакуленко, В. Куйбіда, П. Любченко та інші. Заслужують на увагу присвячені вивченню світового досвіду місцевого самоврядування роботи таких авторів, як Ю. Ганушак, І. Козюра, А. Ткачук, В. Шаповал, Д. Аммонс, Г. Брюггемана, В. Гельман, Л. Ледок, Е. Харлоф та ін. Втім, бракує публікацій, в яких зарубіжний досвід місцевого самоврядування досліджувався б з точки зору саме використання позитивного світового досвіду щодо нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

Метою статті є дослідження та аналіз зарубіжного досвіду формування ефективного нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Конкретна модель організації місцевої влади формує систему взаємовідносин, повноважень, функцій та відповідальності органів місцевої влади і самоврядування на всіх рівнях управління. Тому, розглядаючи підходи до визначення належного рівня інституційної спроможності ПОМС та забезпечення її нормативно-правовими засобами доцільно розглянути системи оцінювання діяльності ПОМС зарубіжних країн. При цьому, слід зазначити, що критерії оцінювання враховують насамперед сферу функцій, повноважень та ресурсного забезпечення таких органів.

Для всіх країн, що входять до Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розроблено цілісну систему виконавчих критеріїв і на національному рівні прийнято обов'язкові програми, які забезпечують підтримку цієї оціночної системи. Цей факт підкреслюють як українські, так і зарубіжні фахівці: «У всіх країнах – членах ОЕСР існують механізми перегляду управління та результатів діяльності. Окрім традиційних форм внутрішнього аудиту та інших видів внутрішнього перегляду, органами влади підтримуються такі підходи до забезпечення якості, як: суспільно-якісне управління, встановлення вихідних критеріїв оцінки та інші» [5, с. 142]. У Європейських системах управління існують і очолюють важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Organization for Standardization) тощо.

Однією із важливих складових інституційної спроможності ПОМС є належне кадрове забезпечення. Існує безпосередня залежність результативності й ефективності місцевого самоврядування від його кадрового потенціалу. Це, в свою чергу, істотно впливає на життєдіяльність громад, їх добробут. Разом з тим, саме кадрове забезпечення ПОМС сьогодні піддається критиці. Основні проблеми полягають у корумпованості, відсутності професіоналізму і компетентності, ініціативності і рішучості. Все це є наслідком того, що в Україні ще не склалася ефективна система кадрового забезпечення ПОМС.

Існуючий стан забезпечення кадрами ПОМС характеризується застосуванням неефективних, напрацьованих за радянських часів устарілих методів роботи, що призводить до відчуження представницької місцевої влади від громади, відсутності чітких правових норм, які б дозволяли підготувати та реалізувати кадровий потенціал ПОМС, що в багатьох випадках має наслідком низький рівень місцевої ініціативи. Це лише частина факторів, що стримують швидкий розвиток місцевого самоврядування та не дають можливості побудувати в Україні соціальну, демократичну державу з сильними, дієздатними та ініціативними громадами.

З цього відношенні може бути використаний позитивний досвід США, де у статутах прописані та ефективно використовуються на практиці прості статутні положення про надання професійної управлінської допомоги загальнообраним керівникам місцевого самоврядування. Доречно це було б закріпити у вітчизняних статутах, вносити до них пункти щодо знань та умінь членів ПОМС, адже корпус працівників органів місцевого самоврядування в Україні, як уже зазначалося, щороку оновлюється приблизно на 20%, що вимагає проведення відповідної підготовки [2].

Канадська система публічного управління є складною, «насамперед через федеративний устрій країни, що має сьогодні 10 провінцій та 3 північні території» [1, 3]. «Основним законом сучасної Канади є консолідовані конституційні акти 1967 та 1987 рр.» [4, с. 4]. Досвід проведення управлінських реформ у Канаді – країні, в якій представницькі органи місцевого самоврядування ефективно доповнюють федеральну політичну структуру влади. Вони ефективно виконують визначені законом функції, поєднуючи в своїй діяльності втілення в життя політики федерального і провінційного урядів з урахуванням та захистом потреб і запитів місцевого самоврядування

урахуванням та захистом потреб і запитів місцевого самоврядування

Заслужує на увагу досвід місцевого самоврядування Ізраїлю, де функції, структура, обов'язки, організація і характер діяльності представницьких органів місцевого самоврядування встановлені відповідними законами. У повноваження ПОМС передано виконання ряду функцій центральних державних органів влади, а саме: шкільна освіта, соціальна допомога в межах населеного пункту, призначення і збір місцевих податків, утримання парків і зон відпочинку, пожежна служба. Представницькі органи місцевої влади Ізраїлю наділені правом приймати на своїй території допоміжні закони, що набувають чинності після затвердження Міністром

внутрішніх справ і офіційного оприлюднення. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, включаючи санкціонування розмірів муніципальних податків і муніципального бюджету, а також розміри державних дотацій, здійснює Міністерство внутрішніх справ. У випадку коли місцевий орган влади не спроможний успішно функціонувати (недотримання бюджету, конфлікти в місцевій раді, що заважають її роботі та ін.), Міністр внутрішніх справ має право розпустити місцеву раду і тимчасово передати управління спеціально уповноваженій особі або комісії.

Отже, позитивний досвід нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності у зарубіжних країнах заслуговує на увагу при реформування місцевого самоврядування в Україні. Але варто пам'ятати, що не завжди потрібно бездумно поспішати впроваджувати нове, необхідно більш детально вивчати зарубіжний досвід на предмет можливості його застосування в Україні, враховуючи вітчизняні реалії.

Висновок. Вважаємо, що позитивний досвід зарубіжних країн може бути використаний для вирішення існуючих в Україні проблем нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності ПОМС, пов'язаних із недосконалою системою їх формування, невизначеністю функцій, недостатнім ресурсним забезпеченням, в тому числі кадровим, та відсутністю національного стандарту визначення кінцевого результату управлінських рішень ПОМС.

Крім того, запровадження критеріїв оцінки сприяє поліпшенню ефективності діяльності ПОМС: оцінка надає інформацію, яку ПОМС використовуватиме для прийняття управлінських рішень, що удосконалить якість їх діяльності та підвищує відповідальність органів місцевого самоврядування перед населенням.

Узагальнюючи результати дослідження, слід зазначити, що статут територіальної громади, як локальний нормативно-правовий акт, може стати інструментом вирішення багатьох місцевих питань та впливати на удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування.

Як свідчить міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості роботи ПОМС є розробка та втілення у практику ефективних систем менеджменту якості (СМЯ). Найбільш розповсюдженою нормативною основою для створення таких систем є міжнародний стандарт ISO 9001:2000. Упровадження та сертифікація СМЯ, згідно з цим стандартом, у будь-яких організаціях є запорукою покращення ефективності та узгодженості робіт, раціональнішого використання ресурсів, можливості реалізації функцій і, як наслідок, підвищення задоволеності громадян. Використання в діяльності ПОМС системи менеджменту якості на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 дозволить визначити підходи до побудови системи оцінки інституційної спроможності ПОМС з урахуванням національної і місцевої специфіки щодо законодавства, економіки, суспільних традицій, тощо.

Важливим кроком в цьому напрямку є повсюдне запровадження критеріїв оцінки роботи ПОМС на умовах відкритості й гласності та подальша реалізація принципів народовладдя через статути територіальних громад.

Список використаних джерел.

1. Баррадос М. Шляхи забезпечення професійної та політичної прозорості державної служби : інформ. матеріали до лекції для слухачів НАДУ при Президентові України, 21 січ. 2009 р. / М. Баррадос. – К. : [б. в.], 2009. – 13 с.
2. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку : аналіт. доп. - К. : Нац. Ін-т стратег. дослідж., 2009. - 62 с.
3. Осавелюк А. М. Канада: міське управління і самоврядність / Осавелюк А. М. – М. : РАН, 1995. – 132 с.
4. Система державного управління Канади: досвід для України / уклад. О. І. Максимова ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 60 с
5. Харлоф Е. Місцеві органи влади в Європі / Харлоф Е. – М. : Фінанси і статистика, 1992. – 208 с.

References.

1. Barrados M. (2009) Ways to ensure professional and political transparency of the civil service: inform. materials for the lecture for NAPA students under the President of Ukraine [Shlahy zabezpechenny profesiinoi ta politychnoi prozorosty dershavnoi sluzhby], NAPA, Kyev.
2. Local self-government in Ukraine: state and prospects of development [Mistceve camocriaduvanny v Ukraini stan ta perspektyvy rozvytku], Kyev. 2009.
3. Osavelyk A. (1995) Kanada: mistzeve upavlinny I samovyrdnist. [Canada: local government and self-government], Moskva : RAN.
4. Kovbasyk U.(2010) Public administration system of Canada: experience for Ukraine [Systema dershavnogo upravlinny], NAPA, Kyev.
5. Kharlof E. (1992) Mistsevi organy vlady v Evropi. [Local authorities in Europe] : Finance and statistics.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2020 р.