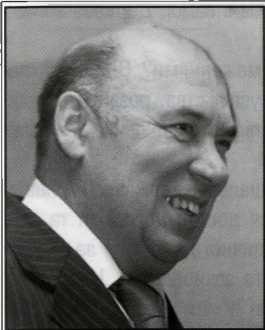


ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ ЗОБОВ'ЯЗУЄ!

ЧЕРЕЗ МІСЦЕВУ ТА РЕГІОНАЛЬНУ ДЕМОКРАТІЮ ДО ЕФЕКТИВНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ



Володимир УДОВИЧЕНКО,
міський голова Славутича,
віце-президент Конгресу
місцевих та регіональних влад
Європи, доктор економічних
наук, лауреат Державної премії
України в галузі науки і техніки,
лауреат премії
імені В. Вернадського

В усі роки становлення української державності було, є і, певно, довго буде актуальним питання про модель влади і саму владу. Що потрібно зробити для того, аби побудувати найоптимальнішу для України демократичну модель влади з урахуванням досягнень країн сталої демократії (США, Франція, Німеччина) і країн молоді демократії (Чехія, Словаччина, Словенія)?

По-перше, слід віддати належне чинній Конституції, яка, попри все, відповідає основним європейським принципам. По-друге, необхідно здійснити детальну експертизу чинних норм основного Закону та виявити проблемні положення. Цю роботу могли б провести незалежні експерти, зокрема і члени Венеціанської комісії. Однак одну умову ми повинні виконати самі – визначити, нарешті, одну із форм управління державою: парламентську республіку, президентську республіку, президентсько-парламентську чи парламентсько-президентську. За великим рахунком це не принципово. Головне – відповідність загальноновизнаним принципам демократії та дотримання в правовому полі балансу різних гілок влади за умови підвищення ролі представницької влади усіх рівнів, особливо Верховної Ради.

Для українського суспільства важливо зрозуміти значення демократії як такої. Демократія – це не тільки і не стільки право обирати і бути обраним, а передовсім через делегування свого права управляти державою, встановлювати правила суспільних відносин, впливати на стратегічні рішення державного, загальнонаціонального рівня, контролювати владу усіх рівнів і мати можливість відмовлятися від політиків, які втрачають довіру людей. Це можливо тільки у громадянському суспільстві.

Звісно, ми за ці роки навчилися ставити благородні, прекрасні цілі, але водночас дуже важко досягаємо їх виконання, добиваємося омріяних результатів. І влада, і суспільство загалом повинні зрозуміти, що влада України має стати демократичнішою і доступнішою; контрольованою; більше спілкуватися з людьми; володіти моделями ефективного управління відповідно європейським та світовим стандартам. І саме це може бути необхідною умовою для побудови ефективної, соціально орієнтованої ринкової економіки та *соціальної держави на засадах сталого розвитку і рівних можливостей*.

Протягом усієї історії існування людства найважливішою була, є і залишається сфера *людських взаємин*. Вони залежать від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів. До об'єктивних, безперечно, можна віднести особливості епохи, яка має свій, притаманний тільки їй, життєвий устрій. Суб'єктивні фактори різнобічні, багатогранні і складні. На них впливає характер кожної людини, яка живе в цьому суперечливому світі. Адже, згодьтєся, відрізняються один від одного навіть близнята. В створенні рівноваги зовсім різні люди таки знаходять спільне. Тут виявляється спроможність національної еліти через оптимальну модель держав-

ності знайти те, що об'єднує націю, народ – і в лиху годину невдач, поразок, незгод, потрясінь, трагедій, і, звісно, в час великих звершень та перемог.

Тому саме *лідери нації*, її еліта повинні взяти на себе святую місію відповідальності, аби допомогти людям через творення добра, плекання найкращих людських прагнень знайти оте спільне на противагу злomu, прикрому, несправедливому, не притаманному людині.

На мій погляд, *держави сучасних типів вичерпали свій ресурс, відстали від рівня розвитку суспільства, суспільних відносин, можливостей кожної людини*. Влада в усіх куточках Землі втратила довіру свого джерела – суспільства в цілому й кожної окремої людини зокрема. На порядку денному – пошук філософії нової організації суспільних відносин, нових моделей співвідношення: суспільство – людина – влада. Саме ось тут конче необхідно зробити суттєве зауваження про те, що ніхто не може обмежити свободу людини, крім її самої. Держава зобов'язана стати опорою реалізації можливостей своїх громадян.

Як знайти нову сучасну модель свободи з її необхідними обмеженнями? Відповідь потрібно шукати через теорію та практику творення громадянського суспільства, розвиток кардинально нового, сучасного самоврядування в широкому спектрі суспільних відносин, реалізації сучасної концепції рівних можливостей.

Поліпшення якості життя населення, як ключова парадигма соціальної держави, не пов'язується винятково з матеріальним становищем. Сюди долучаються доступ до освіти та працевлаштування після її отримання; наявність найнеобхіднішої медичної допомоги за місцем проживання; можливість для бідного не втратити почуття гідності та захищеності. Нова парадигма передбачає також розширення співучасті народу в прийнятті політичних рішень, тобто формування громадянського суспільства, яке узгоджувало б інтереси держави та ринку і підпорядковувало їх потребам громадськості.

Мотивацією "дорожної карти" пошуку оптимальної моделі держави має, на мій погляд, стати необхідність завершення конституційної реформи в Україні та відповідного перегляду національного законодавства з метою імплементації принципів організаційної, правової, матеріальної і фінансової автономії органів місцевого самоврядування, закладених в Європейській хартії місцевого самоврядування. Подаю свою схему функціональної моделі соціальної держави (див. рисунок).

За такої моделі держава, забезпечуючи широкий спектр безоплатних соціальних гарантій і послуг, несе максимальну відповідальність за благополуччя населення, що зовсім не виключає існування недержавних (приватних і корпоративних) інститутів соціальної політики. Проблеми економічного, у тому числі соціального, зростання дуже складні і багатовекторні, тому і потребують комплексного науково обґрунтованого підходу. Дослідження показали, що складовими фінансової стабілізації та економічного зростання могли б стати:

- політичне забезпечення реформ і їх підтримка на рівні як виконавчої, так і, безумовно, законодавчої влади;
- адміністративна реформа, створення ефективної системи управління без можливості безпосереднього втручання в ринкову діяльність суб'єктів підприємницької діяльності;
- підвищення ефективності використання ресурсів;
- введення системи жорстких обмежень бюджетних витрат;
- залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій;
- створення власної фінансово-кредитної системи з метою сприяння становленню і розвитку вітчизняного виробництва товарів та послуг як основи економічного зростання та фінансової стабільності країни.

Безперечно, що Україною сьогодні управляють не президенти, прем'єри, депутати Верховної Ради. Україною управляють гроші в умовах, коли особисті інтереси стоять над суспільними.

Через досконалу політичну систему, через демократичну правову державу, децентралізацію



державного управління, сильне регіональне та місцеве самоврядування ми зможемо побудувати оптимальну модель. Сьогодні для цього потрібно тільки одне – політична воля та об'єднання зусиль навколо державності України. Саме це може стати національною ідеєю.

До всього цього ще одне суттєве зауваження, яке стосується виборчої системи на пропорційній основі. На мій погляд, прохідний відсоток потрібно не збільшувати в перехідний період сус-

пільних відносин, а зменшувати до 1,5 - 2%. Таким чином ми вирішимо дві важливі проблеми. По-перше, в Верховній Раді будуть представлені думки, ідеї та вподобання ширших верств населення, інтереси вагової частини суспільства і також ми відійдемо від "викривленого політичного дзеркала". Хіба можна вважати об'єктивним той факт, що в парламент не потрапили такі політичні сили як Українська народна партія (партія української національної ідеї), Народна Партія України (широке представництво сільськогосподарських виробників), партія "Віче" (з ліберальними ідеями), Блок Наталії Вітренко (як опозиція до всіх), і, звісно ж, партія справжньої народної демократії – Народно-демократична на чолі з Людмилою Супрун. По-друге, буде зменшено кількість пропорційного перерозподілу незароблених у виборчій боротьбі мандатів – а це біля 25 відсотків.

Є великі надії на те, що місцеве самоврядування (як можливість створення самодостатніх, самоврядних територіальних громад, бажання і необхідність взяти відповідальність за розвиток територій, з яких і складається наша країна) могло б стати великою об'єднуючою національною ідеєю.

Пропорційна виборча система стала складовою політичної реформи. На основі практики ми можемо зробити детальний аналіз як здобутків, так і негативних моментів цієї реформи.

Позитивні на мій погляд такі здобутки:

- стало більше демократії і більше свобод, відкритості суспільства;
- значно розширилось інформаційне поле в цілому та з'явилась гама різних думок, точок зору;
- створено сприятливі умови для партійного будівництва, як головної складової демократії в цілому;

- більше розуміння значення місцевого самоврядування (хоча і на фаховому рівні) та необхідність приведення Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" у відповідність до Європейської Хартії місцевого самоврядування;

- з'явилося повне усвідомлення необхідності пошуку та реалізації нової моделі влади в Україні і розуміння того, що чинна модель практично і теоретично збанкрутіла;
- з'являється де-факто регіональне самоврядування в Україні (прикладом того може бути співпраця Київської обласної державної адміністрації та Київської обласної ради).

Негативні моменти:

- відсутність системності та комплексності здійснення політичної реформи як у теорії, так і на практиці;

- нереалізація розмежування повноважень та компетенції між різними гілками влади;
- надмірна політизація місцевих рад як на рівні регіонів (область, район), так і на рівні органів місцевого самоврядування;

- недосконалість виборчої системи в Україні – розірвано ланку взаємовідносин виборців і влади;

- продовження процесу централізації державного управління;
- недооцінка місцевого самоврядування як моделі місцевої демократії та ігнорування основних принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування;

- системне порушення Конституції України щодо формування місцевих бюджетів: критична відсталість Бюджетного кодексу та формульної системи розрахунків показників місцевих бюджетів.

Що робити? Перш за все – вибудувати дорожню карту необхідних складових реформ:

1. Визначитись з моделлю держави.
2. Внести відповідні зміни до Конституції України (можлива нова її редакція).
3. Привести законодавство України у відповідність до прийнятої моделі на основі класичних стандартів демократії.

4. Прийняти закони України в новій редакції, головні з них:

- "Про місцеве самоврядування в Україні" на засадах безумовної відповідності принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування;

- "Про соціальні стандарти";

- "Про зміни до бюджетного кодексу України" та постанови Кабінету Міністрів України щодо формульного підходу формування бюджетів та міжбюджетних відносин;

- "Про місцеві податки і збори";
- Податковий Кодекс України;
- "Про комунальну власність";
- "Про громадські організації та об'єднання органів місцевого самоврядування";

- пакет Законів України щодо реформування адміністративно-територіального устрою України та адміністративної системи на засадах принципу субсидіарності.

5. Створити систему відповідальності держави за ресурсне забезпечення делегованих нею прав на рівень місцевих влад.

6. Провести загальнонаціональний круглий стіл за участю вищих посадових осіб держави в прямому ефірі на основних каналах телебачення щодо розвитку місцевого та регіонального самоврядування в Україні та відпрацювати План дій щодо спільних зусиль усіх гілок влади з реалізацією його до 2008 – 2009 років. Цей захід провести в рамках Європейського тижня місцевої демократії.

Місцеве самоврядування України, місцеві влади, міські голови складають нині іспити на зрілість. Цей іспит спричинений тарифіадою, яка зараз заповнила більшість населених пунктів та регіонів України. Практично знову іде наступ на місцеве та регіональне самоврядування. Боротьба з тарифами автоматично переходить в симптом антидемократичної хвороби, яка, якщо її не перебороти, може привести до надцентралізованої, авторитарної держави на довгі роки.

Сьогодні мета України – інтегруватись до Європейської спільноти. І не тільки увійти в Європейський Союз, а досягти такого рівня життя українського народу, який би відповідав європейським стандартам. Система державного управління вимагає прискореного реформування, децентралізації. Це досягається через механізм розвитку місцевого самоврядування. Його загальні принципи, як я вже відзначав, зафіксовано в Європейській Хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Верховною Радою України ще 1997 року. І які ж маємо досягнення за це десятиліття? Із 14 головних принципів Європейської Хартії на сьогодні Україною реалізовано близько десяти. Слід звернути увагу на те, що існує відповідальність за невиконання ратифікованих міжнародних документів.

Тому говорити про створення повної системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади начебто передчасно. Але водночас ми повинні обов'язково йти до найвищої мети, розпочавши запроваджувати в органах виконавчої влади системи управління якістю на засадах ДСТУ і ISO9001:2001. Це дієвий інструмент підвищення не тільки ролі виконавчих влад, рівня роботи виконавчих органів, а й відповідальність перед громадянами за рівень послуг, які надають органи виконавчої влади. Це не просто створення системи управління якістю, а створення системи відносин між владою і громадянами, причому на основі певних стандартів.

Місто Славутич сьогодні має високий рівень соціальних послуг і досвід в розробці комплексної системи управління якістю, діагностичний аудит якої завершуємо в листопаді, а в грудні виходимо на сертифікацію. Думаю, що ці плани ми зможемо реалізувати. До того ж стандартизацією намагаємося охопити максимально всі сфери життєдіяльності в Славутичі, а це 17 напрямків з відповідними 36 методиками. Заслугує високої оцінки реалізація міської програми "Місто, сприятливе для підростаючого покоління", спрямованої на надання освітніх, інформаційних та естетичних послуг юним славутичанам. Підтвердженням моїх слів є проведення в місті упродовж 13 років Міжнародного фестивалю дитячої творчості, телебачення та преси "Золота осінь Славутича".

Удосконалення цієї системи – процес безперервний. На наступний рік планується впровадити її на всіх підприємствах, в установах та організаціях міста всіх форм власності. Ми вбачаємо систему стандартизації послуг також в тому, щоб зменшити вплив особистості й настрою представника влади на загальні процеси. Особливо це стосується органів виконавчої влади. Коли говоримо про настрої чиновника, то маємо на увазі державну відповідальність, необхідність зміни закону "Про державну службу", рівень оплати праці державного службовця. Треба зрозуміти, що немає нічого дорожчого для

держави, ніж «дешевий» чиновник, тож необхідно йти шляхом підвищення рівня престижності роботи в органах державного управління.

У нас чітко відпрацьовано систему стандарту прийому міського голови. По-перше, вона дозволяє конкретно приймати рішення з того питання, з якого людина звертається, далі – хто це питання повинен розглядати, в який термін, хто готує відповідь. Цей стандарт свідчить про те, що навіть у відповіді-відмові треба переконати людину і зробити так, щоб вона мала мінімальну моральну шкоду від цього.

У такий спосіб через систематизацію процесу підвищуємо відповідальність чиновників, покращуємо систему контролю, даємо можливість громадянам мати стандарт, за яким, при потребі, можна звернутися до суду, якщо представник влади його не виконує.

Через створення певної системи відносин «влада-громадянин» ми впроваджуємо стандарти для вирішення проблем, які сьогодні є в комунальній, освітній, культурній, медичній сферах, молодіжному середовищі. Якщо говорити про складності, то найбільшу з них має розробка стандарту медичного обслуговування. З необхідних 24 млн. грн. на утримання МСЧ-5 виділено на цей рік лише 7 млн. грн. У Славутичі проживає близько 25 тис. населення, з них статус постраждалого внаслідок Чорнобильської катастрофи мають 17,4 тис. осіб, з них понад 5 тис. – учасники ліквідації аварії I, II та III категорій, потерпілих дітей – 5348 осіб. А забезпеченість бюджету міста, скажімо, 2006 року була на рівні 49% від делегованих повноважень. Медико-санітарні частини атомних станцій передано до Міністерства охорони здоров'я. В цій сфері система управління якістю буде працювати на всеукраїнському рівні тільки за умови спільних зусиль держави, органів центральної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

До 20-річчя Славутича вийшли з друку два методичних посібники щодо розробки і впровадження системи управління якістю за стандартом ISO9001:2000 «Славутич: Євровибір». Це знакові друковані роботи для міста і логічний результат реалізації проекту. Збірники є абеткою, «дорожною картою» для керівників щодо забезпечення надання якісних соціальних послуг та відповідальності за дотриманням вимог стандартів якості перед жителями міста.

Створена в рамках проекту комплексна система управління якістю надання послуг територіальній громаді міста, що здійснює виконавчий комітет Славутицької міської ради у виконавчій, соціальній, економічній та житлово-комунальній сферах, вже найближчим часом буде мати мультиплікаційний ефект. Удосконалення цієї системи – процес безперервний. Потрібен рух далі, проведення постійного моніторингу, внесення відповідних коригувань, впровадження нових стандартів і послуг. Отримані в рамках проекту результати та ресурси дозволять зробити цей процес системним на підприємствах різних форм власності, в організаціях та установах Славутича.

Найбільший результат від реалізації цього проекту, а я в цьому переконаний, отримають славутичани, які тепер матимуть соціальні гарантії якості послуг. Приємно повідомити, що виконавчий комітет Славутицької міської ради зареєстровано Центральною конкурсною комісією як учасника 12-го Українського національного конкурсу якості.

З приводу цього я дозволив би собі авторське тлумачення, що означає комплексна система управління якістю соціальних послуг. Це *систематизація правової нормативної бази та практичних досягнень з метою створення ефективного механізму управління соціальними послугами на рівні сучасних стандартів*. До цього доповнено суттєвий елемент – практичні досягнення, те, що вдалося сьогодні здійснити не тільки в Славутичі, а й у Комсомольську Полтавської області, Бердянську Запорізької, Кам'янці-Подільському Хмельницької. Таких міст, на жаль, обмаль, бо в Україні не реалізовано головний стандарт – Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Отже, реформування політичної системи в країні з метою децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування має активно продовжуватися. Думаю, що ця робота дозволить Україні вдосконалити державне управління, зробити його сучасним і ефективним, реалізувати принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування та план дій щодо підняття стандартів рівня життя українського народу до європейського зразка.