

УДК 323

ББК 67.9

Василь Гладій

**ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА ПРОЦЕС РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

*У статті аналізуються суспільно-політичні фактори розвитку сучасного місцевого самоврядування. Аргументується необхідність переходу до нового етапу регіонального розвитку, основними ознаками якого виступають: політична реформа, модернізація адміністративно-територіального устрою, упровадження державної політики на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень і принципів субсидіарності.*

*Ключові слова: міське самоврядування, політична реформа, модернізація адміністративно-територіального устрою.*

Актуальність теми дослідження зумовлена потребою побудови цілісної концепції реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні, яка б включала прийняття рішень і просування ідеї оптимальної зміни існуючої організаційної структури місцевого самоврядування на основі впливу політичних інститутів.

Пошук оптимальної моделі реформування системи місцевого самоврядування в державі відбувається не надто швидкими темпами через неусвідомленість у вітчизняному науковому дискурсі значення впливу політико-інституційних чинників. Реформування системи місцевого самоврядування сучасної України базується на відтворенні усталених історичних практик і традицій, послідовному просуванні до найкращих світових зразків. Водночас цей глибинний процес має передбачати еволюцію політичних інститутів у межах процесів модернізації та демократизації. Важливими індикаторами такого руху є наявність перегляду державою командно-адміністративних підходів до управління на місцевому рівні та зростання активності й самоорганізації громадян, які мають бажання та можливості долучитися до процесів прийняття рішень у межах своїх населених пунктів і взяти на себе відповідальність за розвиток місцевих спільнот.

Окремі аспекти політико-інституційного впливу на розвиток місцевого самоврядування розглядали вітчизняні та зарубіжні вчені. Зокрема, М.І.Пірен аналізував проблеми демократизації суспільства в контексті розвитку української політичної еліти, В.С.Куйбіда вивчав принципи й методи діяльності органів місцевого самоврядування, Ю.Ключковський зробив істотний внесок у розробку перспектив реформування місцевого самоврядування. Протягом останніх років опубліковано низку робіт провідних вітчизняних фахівців з проблематики місцевого самоврядування – М.Баймуратова, В.Борденюка, В.Вакуленка, І.Грицяка, В.Кампо, В.Князева, М.Орзіха, В.Пархоменка, В.Рубцова, А.Ткачука, А.Чемериса, Ю.Шарова та інших, які сприяли теоретичному розробленню та впровадженню ідей і принципів місцевого самоврядування в практику місцевого розвитку й демократії. Попри зусилля вчених невивченою частиною проблеми залишається вплив держави на процес реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Істотною передумовою реформування місцевого самоврядування в країні є те, що існує концептуальна невизначеність реформаційного вектора. Проте однією істотною особливістю кінцевого пункту реформування є інноваційність місцевого самоврядування та здатність його до швидких інфраструктурних і технологічних змін.

Важливим гравцем, що забезпечує підтримку динаміки реформаційного процесу, є регіональні еліти. Вони – раціональні колективні утворення й мають здебільшого слабкий ступінь консолідації [1, с.47]. Через це державний вплив на діяльність із реформування місцевого самоврядування є розпорошеним серед різних інститутів. “Настано-

ваправлячих регіональних еліт на політичну самостійність від центру, яка зміцнювалась від початку становлення державності країни, замінюється акцентом на досягненні економічної самостійності. Автор робить зауваження, що остання частіше тлумачиться не як формування закритого і самодостатнього ринку, а як оволодіння контролем над економічними ресурсами та економічними рішеннями. Особливістю сучасних регіональних еліт є те, що вони являють собою конгломерат закритих і багато в чому самодостатніх структур, а центральна еліта не тільки не консолідована, але й не єправлячою в масштабах всієї країни”, – вважає Ю. Крестева [2, с.18]. Також місцеві та регіональні еліти не визначені чітко територіально відповідно до фінансово-промислових комплексів країни, тому вони іноді залежні й опираються на підтримку центру [3].

Тому вся їхня діяльність може бути підпорядкована цілком інтересам держави. При цьому пріоритети реформування в них створюються на основі економічних інтересів, відбувається кореляція окремих економічних і бізнес-груп з інтересами держави. А в регіонах із моноеконімією найчіткіше простежуються економічні підстави політики. Управлінська еліта тут традиційно рекрутувалась із “сильних” галузей економіки й була управлінською не політично, а економічно й адміністративно [4].

На структуруванні місцевих еліт проявляється галузевий характер державного впливу, поступово змінюється на більш універсальний принцип економічної доцільності й економічного ефекту [5]. Егоїстичні амбіції або деструктивні дії окремих галузевих лобі поступаються планомірній лобістській діяльності багатопрофільних фінансово-промислових груп, для яких контроль над певною територією означає успіх у здобутті корпоративного прибутку. Тому політичні мотиви реформування місцевого самоврядування тісно пов’язані зі становленням потужних фінансово-промислових груп.

Здобуття Україною незалежності супроводжувалося становленням регіональної політики, власної економічної системи та вирішенням суспільних проблем. У прагненні регіональних еліт стати реальними керівниками на місцях застосовувалися не завжди чесні й етичні, з погляду політики та суспільства, методи.

Однак постійно існує ймовірність того, що з покращенням соціально-економічних умов змінюватиметься й характер еліти [2, с.14]. Тому відбувався перехід від галузевого лобізму й державного регулювання до бізнесового. Наступним кроком мотивування держави до реформаційного процесу є перехід до суто політичних засад процесу реформування. Виключення ситуативних економічних і групових інтересів з порядку денного реформаційного процесу означає перехід України на якісно новий цивілізаційний рівень, оскільки тоді реформування набуває сталого характеру.

Для суб’єктів державного впливу на процеси реформування місцевого самоврядування важливе етнокультурне підґрунтя, яке визначає готовність регіональних еліт набути влади на місцях. Формування самостійних регіональних управлінських еліт розкриває можливість і формування функціонування повноцінних локальних спільнот, бо регіональні еліти в протистоянні з державою можуть залучати до своєї орбіти певні громадські утворення. А в Україні здавна була сильна ідеологія колективізму, пронизана духом соборності, в основі якої лежала фундаментальна ідея самоврядування.

Розвиток сучасного самоврядування перебуває під дією багатьох суспільно-політичних факторів, проте за всіма ознаками цей багатоаспектний рух підтверджує перехід до нового етапу місцевого та регіонального розвитку, головними ознаками якого виступають: політична реформа, модернізація адміністративно-територіального устрою, упровадження державної політики на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, принципів субсидіарності, рівноправних партнерських відносин між двома місцевими гілками влади.

Формування системи владних повноважень в Україні завжди супроводжувалося постійним протиборством ідей централізації й децентралізації. Центр наполегливо пра-

гнув контролювати політичне, економічне та соціальне життя, що до певної міри було виправдано необхідністю згуртування великої розкиданої країни в єдине ціле. З тієї ж причини, а також через велике розмаїття регіональних і місцевих особливостей, владі ніколи не вдавалося добитися цього сповна. Тому центральна влада змушена була ділитися повноваженнями, і чим міцнішими ставали території, тим більше повноважень вони вимагали для себе, хоча влада, з огляду на адміністративну інерцію, завжди намагалась і цей процес поставити під свій контроль з тим, щоб він найбільшою мірою відповідав її власним інтересам. Звідси, можливо, коріння громіздкого бюрократичного апарату на місцях, який є давньою й невикорінною традицією української політичної системи [7, с.16].

Роль держави як контролера та спрямовуючого чинника розвитку місцевого самоврядування в умовах сучасної України є оптимальною, оскільки остаточно втрачено плановий характер господарства й адміністративно-командну систему. Ці два чинники могли створити умови для централізованого державного управління, але з їх зникненням питання надання повноважень місцевим громадам стало нагальним й, у першу чергу, єдиним способом і можливістю забезпечити розвиток суспільства через децентралізацію. Зміна пріоритетів державного впливу на процеси реформування місцевого самоврядування дає змогу успішного реформування в усіх сферах державного життя, бо основи життєдіяльності будь-якого суспільства – це рівень місцевої громади, автономні, локальні спільноти [8, с.88]. Задіяння механізмів самоврядування й самостійного вирішення громадами своїх потреб і є головним завданням держави, тому що обіцяють звільнити її від опікування тими аспектами життєдіяльності суспільства, які заважають поступу держави. Тому формування єдності й територіальної цілісності сучасної України, як не парадоксально, залежить від децентралізації органів місцевого самоврядування та створення держави як сукупності повноцінних територіальних спільнот.

Практичне підґрунтя самоврядності доповнюють принципи взаємодопомоги, чіткого визначення членами громади своїх потреб і дій та залучення фінансових ресурсів, ініціативи, підприємливості й здатності до самоорганізації. Громада успішно функціонуватиме за умови, якщо демократичні ідеї пронизують діяльність існуючих суспільних інститутів, а процес прийняття рішень відкритий і прозорий.

Вихідним чинником реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні має бути перетворення політичної сфери на конкурентну, у якій би рішення приймалися прозоро. Реформування повинно ґрунтуватися на функціональному принципі владних повноважень, а не владі як чиннику переваг чи неконкурентних вигод. Участь населення в цих процесах має бути не факультативною й проміжним завданням, а одним з провідних завдань реформування.

З'ясовуючи механізм поділу влади, вважаємо недоцільним розподіл її на регіональному рівні. Доречніше вести мову про розмежування функцій і повноважень, виходячи з пріоритетності повноважень представницького органу щодо виконавчого в розв'язанні місцевих справ і виконавчого щодо представницького в здійсненні ним державних функцій на території. Чим ближче до населення рівень управління, тим найменше потрібно його ділити між різними владними структурами [7, с.15].

Одним з фундаментальних положень розподілу є розподіл між представницькими й виконавчими органами, їх чітка взаємодія. Таку взаємодію можуть забезпечити лише функціональні та рівноправні відносини між законодавчою та виконавчою владою на місцях. Але основним чинником такого реформування має стати існування самостійної державної судової влади, яка не буде пов'язана з місцевими інтересами.

Політичний процес сучасної України фокусується переважно на рівні центральних міністерств і відомств, взаємодії політичних сил та інших складових найвищого рівня політики. Розвитку регіональної й місцевої влади не приділяється належної уваги,

оскільки на порядку денному суспільства перебувають питання розподілу влади, обрання форми правління та розгляду нової Конституції. Політичне життя в Українській державі відзначається конфліктною взаємодією основних політичних інститутів: політичних партій, держави, груп інтересів, громадських об'єднань та організацій. Усі ці компоненти інституційної підсистеми політики відстоюють власні інтереси, тому інтереси місцевих громад перебувають поза межами загальнодержавного порядку денного. Разом з тим питання реформування місцевого самоврядування стоїть дуже гостро через відсутність системних зусиль з перетворень місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що наша держава пройшла значний шлях трансформації в соціальної, культурній, економічній і правовій сферах, положення місцевого самоврядування в конституційному плані залишилося незмінним. Структурно місцеве самоврядування в країні походить від радянської моделі організації й реформується дуже повільно.

Доцільним у контексті вивчення державного впливу на розвиток і перспективи реформування системи місцевого самоврядування є розгляд впливу основних політичних інститутів сучасної України на перебіг розвитку місцевого самоврядування. Проміжним завданням на цьому етапі є розкриття впливу традиційних й основних політичних інститутів як функціональних складових політичної системи на процеси розвитку місцевого самоврядування. Не менш актуальним питанням є визначення впливу політико-інституційних чинників реформування місцевого самоврядування в іноземних державах.

У сучасній Україні механізм ініціювання реформування місцевого управління є надмірно політизованим з огляду на розбудову нової української державності та початкових етапів еволюції політичних сил і політичних інститутів. У зв'язку з тим, що в країні досі не були відпрацьовані засади політичної поведінки й політичної культури, система прийняття рішень, яка лежить в основі ініціювання реформ місцевого самоврядування, не є досконалою й не спрямована на проблеми та інтереси місцевих громад. Головні мотиви, пріоритети й інтереси реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні викладені в Європейській хартії місцевого самоврядування, до якої Україна приєдналася в 1997 році [10]. За цим документом місцеве самоврядування утверджується як окрема ланка місцевої влади, вона є повністю самостійною й відокремленою від держави. Місцеве самоврядування є основним проявом розбудови громадянського суспільства від рівня окремих громадян та малих груп і тому принциповою базою побудови будь-якої держави на Європейському континенті є розбудова місцевих громад, які об'єднуються у більш широкі муніципальні структури.

Комплекс цілей, який закладений в Європейській хартії місцевого самоврядування, потребує наявності низки політичних умов, які ще не мали місця в сучасній Україні. Це ідеологічний консенсус з приводу реформування місцевого самоврядування. Сьогодні політичні сили України не мають чіткого уявлення щодо кінцевого варіанта реформування місцевого самоврядування. Нині українська модель місцевого самоврядування має певні риси континентальної моделі. Місцеве самоврядування повинно би бути самостійним і незалежним від державної влади, насправді воно перебуває у зв'язках підпорядкованості з обласними державними адміністраціями й обласними радами.

Таким чином, крім ідейних розбіжностей і відсутності консенсусу, наявності безлічі думок та позицій, існує й сама логіка розвитку партійної системи, яка спричиняє неможливість перетворення місцевого самоврядування на цілком самостійну сферу вироблення власної політики.

Слід також ураховувати й нелегальну активність лобістських груп і груп інтересів. Хоча лобізм в Україні не є законодавчо оформленим та врегульованим і має хаотичний характер, він трапляється у фінансово-промислових групах, усередині державного апарату та громадських організацій.

Отже, на нинішньому етапі політико-інституційна система сучасної України орієнтована не на потреби місцевого самоврядування, а виключно на потреби свого функціонального розвитку.

Вагомою проблемою місцевого самоврядування є відсутність мотивації для реформування всередині самоврядних структур у державі. Негативне або нейтральне ставлення до процесу реформування зумовлене такими чинниками: з одного боку, – це спадок радянської організаційної структури й радянського способу прийняття рішень, який не передбачає місцевої ініціативи та самостійного проведення реформ. З іншого боку, – це брак відповідальності на місцях за прийняття рішень. Крім того, існує традиція сліпого підпорядкування центральному бюрократичному апарату.

Іншою основною проблемою є організаційна й нормативно-правова структура державності сучасної України, яка тісно пов'язує ланки місцевого самоврядування із життєдіяльністю центральних відомств і в багатьох випадках робить життєдіяльність та функціонування місцевого самоврядування скутим діяльністю органів державної влади. Місцеві представницькі та виконавчі органи країни жорстко пов'язані з реформуванням адміністративної територіальної структури в цілому.

Важливим джерелом спрямування напряму реформування місцевого самоврядування виступає громадська активність таких опозиційних щодо політичних партій і держави організацій, як церковні об'єднання й релігійні громади, профспілки, об'єднання роботодавців і фахівців та інші громадські групи. Усі ці об'єднання мають різний ступінь впливу на політичну систему, але в умовах демократичного суспільства це постійна умова розгортання корекції напрямів реформування місцевого самоврядування. У таких умовах реформа місцевого самоврядування є процесом постійним, який відбувається відповідно до розвитку процесів у суспільстві в цілому. Можливість доступу населення до ключової управлінської інформації, тобто до статистичних даних розвитку різних секторів суспільства, дає змогу підвищення професіоналізації й експертного характеру вимог, які висувують громадські організації щодо дій різних політичних інститутів. Такі політичні інститути, як політичні партії, можуть співпрацювати з експертними спільнотами задля вироблення проектів політичних рішень. Ця тенденція є досить поширеною в усіх країнах сучасного світу, у тому числі й пострадянських, а також тих країнах, які нещодавно долучилися до членства в Європейському Союзі.

Істотними обмеженнями ефективної взаємодії політичної системи та її зовнішнього середовища сучасної України в галузі реформування місцевого самоврядування є такі чинники, як корумпованість органів управління на загальнонаціональному рівні, активність відомчих груп інтересів у межах державної структури та політико-культурні, політико-історичні особливості нашої держави.

1. Фармер М. Рациональный выбор: теория и практика / М. Фармер // Полис. – 2004. – № 3. – С. 46–53.
2. Крестева Ю. В. Институт місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02 / Ю. В. Крестева ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2002. – 18 с.
3. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Г. В. Чапала. – Х., 2004. – 20 с.
4. Кряжков В. А. Реализация идеи местного самоуправления / В. А. Кряжков // Концептуальные проблемы местного самоуправления. Серия 1. – Вып. 1. – Уфа : Урал, 1998. – С. 161–166.
5. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М. : Просвещение, 2008. – 246 с.
6. Яцунська О. О. Світовий досвід реформування місцевого самоврядування та Україна / О. О. Яцунська // Проблеми історії та сучасного стану науки Української держави : зб. наук. пр. – Миколаїв ; Одеса : ТОВ В.Д., 2002. – Т. 2. – С. 11–19.
7. Некряч А. І. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук : 23.00.02 / А. І. Некряч ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 2003. – 32 с.