

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ТА ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ

УДК 352.07(477)

Ахмеров О. О., НУ «ОЮА»

ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Визначено основні проблеми проведення муніципальної реформи в Україні: сповільнене наближення України до європейських стандартів за всіма напрямками муніципальної політики; централізована система управління значно обмежує предметну підвідомчість місцевого самоврядування та не дозволяє його суб'єктам вирішувати питання, які фактично мають місцеве значення і т.п. Охарактеризовано перспективи та результати муніципальної реформи в Україні.

З урахуванням сучасних трендів децентралізації у політичній системі держави значення органів муніципальної політики ще не відповідає конституційним положенням, а виконання завдань та функцій місцевого самоврядування не підкріплене матеріальними та фінансовими ресурсами. Тому у процесі реформування політичної системи, підвищується роль інституту місцевого самоврядування в механізмі народовладдя, в організації управління на всіх територіальних рівнях.

На даному етапі розвитку української держави можна констатувати, що організація та здійснення публічної влади характеризується диспропорціями розвитку, які унеможливають здійснення функцій держави в умовах розбудови демократичної, правової

держави. Зокрема, реформування з урахуванням останніх подій в нашій державі загострили проблематику реформування владних інституцій, окреслили достатню кількість проблем політико-правового й соціально-економічного характеру, без вирішення яких подальший розвиток нашої держави неможливий [12, с. 80]. Зокрема, в контексті реалізації муніципальної реформи, розпочатої ще у 2012 році, особливого значення набуває проблема та перспективи наближення України до європейських стандартів за всіма напрямками муніципальної політики. Тому особливості розвитку місцевого самоврядування в Україні набувають усе більшої актуальності, яка «обумовлена теоретичною та практичною значущістю питань, пов'язаних з формуванням і розвитком в Україні науково обґрунтованої концепції реформування місцевого самоврядування» [3, с. 148].

Метою статті є виявлення та характеристика основних політико-правових проблем муніципальної реформи в Україні.

Слід відзначити, що моделі місцевого самоврядування країн Європейського Союзу залишилися поза межами правової регламентації у вітчизняному законодавстві. Так, С. Г. Серьогіна визначила проблемні питання конституційно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування. До них належать: «відсутність конституційного відмежування поняття адміністративно-територіальної одиниці, яка утворюється державою з метою організації системи управління на відповідній території та надання населенню доступних публічних послуг, від поняття територіальних поселень людей – село, селище, місто; централізована система управління значно обмежує предметну підвідомчість місцевого самоврядування та не дозволяє його суб'єктам вирішувати питання, які фактично мають місцеве значення; Конституційно-правові норми не виправдано обмежують принцип самостійності при вирішенні питань місцевого значення територіальними громадами безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, встановлюючи, що вони зобов'язані діяти лише у спосіб, у межах повноважень, визначених Конституцією та законами, що не відповідає ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування; відсутність закріпленого переліку форм безпосередньої демократії, що можуть застосовуватись на місцевому рівні, та загальних засад механізму їх реалізації і т. п. [11].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року (далі – Концепція)

визначила основні шляхи вирішення проблем системи місцевого самоврядування: «визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя» [10].

До окремих проблем, яка стоїть перед реформуванням – надмірна централізація, адже прийняття суспільно-політичних рішень є занадто завантаженим. Лінійна вертикаль породжує абсолютну залежність управлінських структур від вищих ланок. Вирішального значення набуває не саме «зроблена справа», а здатність «подати» її керівництву, одночасно мінімізують значення оцінки результатів «справи» знизу. Тому саме децентралізація в системі публічного управління має значно посилити її самоорганізаційний потенціал, що, своєю чергою, дасть змогу значно ефективніше та швидше реагувати на потреби соціуму та різного роду впливи навколишнього середовища.

У випадках, коли держава у будь-якій формі, у різні часи, з тих чи тих причин створює перепони розвитку самодіяльності територіальних громад або інакше – перешкоджає проявам самоорганізації у формі територіальних соціальних систем, то самоорганізація як невід’ємна (об’єктивна) властивість соціуму може знайти «вихід» у створенні тіньових (позазаконних) спільностей, люмпенізації суспільства та поширенні революційних або інших деструктивних настроїв. Як наслідок – вигнання вічем або вбивство князів, пугачовщина, народництво, походи у столицю студентів та шахтарів, ностальгія за минулим, соціально-політична апатія, криміналізація «муніципального господарства» та всього державного апарату [2, с. 114]. Тому активізація розвитку місцевого самоврядування є механізмом прискореного суспільного розвитку за рахунок зростання самоорганізаційних процесів у державі.

Централізація влади також має певне позитивне значення, вона забезпечує переваги єдиного управління, як зазначав Ж. Ведель,

«зловживанням владою з боку сільських самодурів» [11]. В окремих випадках централізація дає змогу краще скоординувати діяльність місцевих служб та знизити вартість послуг, які надають місцеві органи. Отже, при проведенні реформ в європейських державах децентралізацію і централізацію не розглядають як діаметрально протилежні концепції організації влади на місцях.

Головна проблема при проведенні реформ полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити потрібний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни. Важливою тенденцією в розвитку місцевого самоврядування в Європі є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних та інших муніципальних служб.

Прийнявши Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-УП [9], парламент відкрив дорогу для початку укрупнення громад, спроможних за рахунок власних податків і зборів забезпечити надання комунальних і адміністративних послуг, яких потребують жителі громад, та якісно виконувати делеговані державою повноваження за державні кошти.

У день проведення чергових місцевих виборів в Україні, а саме: 25 жовтня 2015 р., відбулися і перші вибори голів громад та депутатів рад у 159 об’єднаних територіальних громадах.

За даними Асоціації міст України, найбільше громад, де відбулися перші вибори, створено у Тернопільській (26), Хмельницькій (22), Львівській (15) та Дніпропетровській (15) областях. Цікаво, що на посаду голів нових об’єднаних громад балотувався 141 чинний голова центрів, навколо яких відбулося об’єднання громад, 105 з них (73 %) обрано головами новостворених об’єднаних територіальних громад [7].

Перед органами місцевого самоврядування об’єднаних громад сьогодні стоїть низка важливих завдань – від визначення стратегії розвитку території до забезпечення надання послуг нової якості та зростання добробуту кожного жителя.

Змінюються матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування. Кожна громада має свою муніципальну (комунальну) власність, яка потрібна для функціонування життєво важливих комунальних служб. Муніципалітети широко застосовують економічні методи управління – місцеві податки, ліцензування, укладання контрактів на виконання муніципальних функцій з приватними фірмами тощо.

У багатьох державах розв'язання проблеми формування належної матеріальної основи місцевого самоврядування вбачають також у розвитку співробітництва між окремими комунами (кооперативний підхід). Таке співробітництво здійснюють шляхом укладання конкретних угод щодо надання послуг та спільної діяльності в певних галузях між різними органами і рівнями місцевої влади. Усе це сприяє збільшенню дохідної частини місцевих бюджетів, розвитку муніципального господарства та стимулюванню підприємницької діяльності.

При збереженні провідного впливу представницьких органів місцевого самоврядування (рад) на вирішення місцевих справ поступово посилюється значення виконавчого апарату, зростає роль муніципальних чиновників на основі підвищення вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посади в органах місцевого самоврядування.

Посилення виконавчих органів може проходити в різних формах. Зокрема, при визначенні структури та статусу органів місцевого самоврядування все більший обсяг повноважень закріплює закон за виконавчими органами. Представницькі органи добровільно передають частину своїх функцій виконавчим органам (тимчасово або на постійній основі).

Серед важливих завдань реформування місцевого самоврядування є і становлення реальної та дієвої системи безпосередньої муніципальної демократії.

Як наголошує Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. [10], ефективного та швидкого розв'язання потребує, зокрема, проблема «нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення

спільних цілей розвитку громади». Тож один із шляхів і способів розв'язання цієї та інших проблем вбачають у «...максимальному залученні населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя».

Участь громадян у публічному управлінні в Україні передбачають окремі нормативні документи. Можна виділити безпосередні форми – публічне громадське обговорення та опосередковані – за допомогою вивчення громадської думки жителів території.

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: громадських слухань, зустрічей з громадськістю; конференцій, семінарів, форумів, круглих столів, зборів, громадських приймалень; теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення; інтернет-конференцій, електронних консультацій; телефонних гарячих ліній, інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

У країнах Європейського Союзу однією з найпоширеніших форм залучення громади до формування стратегії розвитку території є громадські слухання. З їх допомогою до обговорення важливих питань регіональної політики і розв'язання головних проблем місцевого самоврядування залучають широкі верстви населення та фахівців. Саме так забезпечують та підтримують якісний двосторонній зв'язок між органами влади і громадськістю, позаяк наявне представництво інтересів всіх соціальних груп громадян, це суттєво допомагає у здійсненні громадського контролю.

В. М. Дрешпак, Н. А. Липовська відзначають, що в Україні громадські слухання застосовують у крайніх випадках. Така тенденція має кілька пояснень: слабка матеріально-технічна база сіл, селищ; недостатній рівень поінформованості населення; недосконалість технологічного процесу прийняття рішень за допомогою проведення громадських слухань; більшість статутів територіальних громад не мають чіткого визначення механізму впровадження в життя результатів громадських слухань, що призводить до відсутності позитивного досвіду впливу громадськості на формування політики [4, с. 60].

Т. А. Кравченко визначає, що в Україні є певний досвід співпраці органів місцевого самоврядування з населенням у процесах розробки та ухвалення найважливіших рішень щодо життя територіальної громади. Саме за допомогою залучення громадян до процесу взаємодії з органами влади і місцевого самоврядування

можна забезпечити їх реальний вплив на прийняття управлінських рішень, які можуть суттєво покращити життєдіяльність громади. У цьому процесі органи місцевого самоврядування беруть безпосередню участь. Проте зазначене ще не стало постійною практичною складовою для всіх органів місцевого самоврядування в нашій державі. Також автором виокремлено головні проблеми щодо участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України, на думку науковців такі: «невпевненість громадськості у власних можливостях як суб'єкта співпраці з органами місцевого самоврядування; недооцінка з боку населення громадських об'єднань як платформи для ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування; ігнорування думки громадськості при прийнятті рішень посадовими особами органів місцевого самоврядування; неналежна якість інформування населення про діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема на що витрачені гроші платників податків; пасивність громадян до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, що призводить до неповного і некоректного розуміння ними стану справ у місцевій політиці; недостатньо ефективне використання органами місцевого самоврядування інструментів і методів співпраці з територіальною громадою; певна недовіра населення щодо компетенційного рівня кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування» [5, с. 77].

у Положенні про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні визначено основні завдання для реалізації муніципальної політики: консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України з питань місцевого самоврядування, місцевого і регіонального розвитку, забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та об'єднаннями, іншими громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування;

забезпечення діяльності Ради регіонів у частині, що стосується питань місцевого самоврядування та підготовки матеріалів із цих питань для розгляду на засіданнях Ради;

участь у розробленні пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, проведення реформи місцевого самоврядування;

вивчення практики застосування законодавства з питань місцевого самоврядування та внесення в установленому порядку про-

позицій щодо його вдосконалення, участь у підготовці висновків до проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування;

розроблення пропозицій стосовно підвищення кваліфікації кадрів для системи місцевого самоврядування;

підготовка пропозицій щодо розвитку міжнародного співробітництва у сфері місцевого самоврядування, забезпечення діяльності делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи [8].

Власне ми погоджуємось з Ю. Крегулом та В. Батрименком, що очікуваними результатами реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні має стати: «створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя; запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надають населенню органи місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості; стимулювання економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування; формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущення наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня; утворення виконавчих органів обласних та районних рад; зміна статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади» [6, с. 24].

Отже, існуюча система територіальної організації влади є архаїчною і неефективною, вона не відповідає європейським стандартам і не забезпечує надання населенню адміністративних та соціальних послуг на належному рівні.

Бібліографічний список:

1. Административное право Франции. Перевод с французского / Ж. Ведель ; под ред.: М. А. Крутоголов; пер.: Энтин Л. М. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. моногр. / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
3. Бойко Ю. В. Визначення концептуальних засад проведення муніципальної реформи в Україні: порівняльно-правовий аналіз / Ю. В. Бойко // Вісник Маріупольського державного університету. – 2014. – Вип. 7. – С. 148-157
4. Дрешпак В. М. Забезпечення діалогу органів публічної влади з територіальною громадою : теоретичні та прикладні аспекти / В. М. Дрешпак, Н. А. Липовська // Аспекти публ. упр. – 2015. – № 5-6 (19-20). – С. 57-65.
5. Кравченко Т. А. Конституційне забезпечення безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні / Т. А. Кравченко // Аспекти публ. упр. – 2015. – № 10 (14). – С. 72-81.
6. Крегул Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю. Крегул, В. Батрименко // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. – № 1. – С. 17-27.
7. Пітнік М. Україна: курс на децентралізацію / М. Пітнік // Міське самоврядування. – 2015. – № 12. – С. 4-7.
8. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24.06.2010 № 723/2010. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/723/2010>
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-УШ // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
11. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 3-15.

12. Соляник К. Є. Муніципальна реформа в Україні як вимога часу / К. Є. Соляник // Вісник центральної виборчої комісії. – 2014. – № 2 (29). – С. 80-84.

Определены основные проблемы проведения муниципальной реформы в Украине: замедленное приближение Украины к европейским стандартам по всем направлениям муниципальной политики; централизованная система управления значительно ограничивает предметную подведомственность местного самоуправления и не позволяет его субъектам решать вопросы, которые фактически имеют местное значение и т.п. Охарактеризованы перспективы и результаты муниципальной реформы в Украине.

The main problems of carrying out municipal reform in Ukraine are defined: the slowed-down approach of Ukraine to the European standards in all directions of municipal policy; the centralized control system considerably limits subject jurisdiction of local government and doesn't allow his subjects to resolve issues which actually have local value, etc. Prospects and results of municipal reform in Ukraine are characterized.

Стаття надійшла до редколегії 22.11.2016

УДК 323.233:316.4.051.2

Воробйова Т. Л., ДонНУ імені Василя Стуса

ЕТАПИ ПОЛІТИЧНОГО ПРОТЕСТНОГО РУХУ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

Протест в сучасному світі набув широкого розмаху, ставши, таким чином, не тільки актуальною, але й гострою проблемою. Всі ці масові акції ставлять перед дослідниками не стільки задачу вивчення окремих акцій, скільки розуміння закономірностей розвитку протестного руху, для виявлення різноманітних сценаріїв подальших подій. У статті запропоновано етапи протестного політичного руху в Україні. На основі розглянутих етапів вважається доцільним накладання отриманих результатів на циклічно-хвильову теорію розвитку суспільно-політичних процесів.

Актуальність теми і аналіз останніх досліджень. У будь-якому суспільстві чергуються стани стабільного існування з періодами криз, катаклізмів, відкритих зіткнень людей. У всіх цих