

7. *Ленчевська Н.* Координація дій правоохоронних органів з точки зору її відповідності міжнародним стандартам прокурорської діяльності // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). – К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 158–160.

8. *Медведько О.* Коментар до законопроекту «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» стосовно прокуратури України // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). – К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 9–14.

9. *Медведько О.* Реформування органів прокуратури України: проблеми та перспективи // Вісник прокуратури України. – 2006. – № 10. – С. 3–10.

10. *Невмержицький Е.* Незалежність прокурора як гарантія забезпечення верховенства права в державі // Вісник прокуратури України. – 2007. – № 10. – С. 63–71.

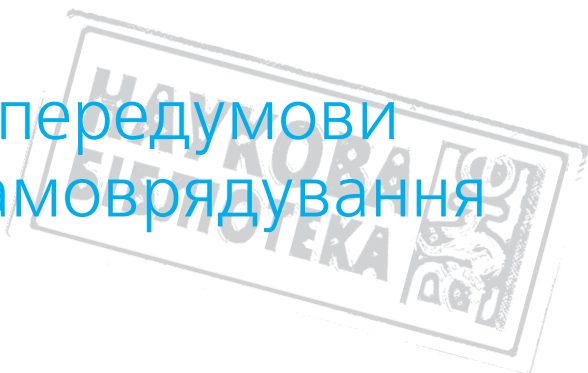
11. *Сабітус В.* Демократичне управління і незалежний прокурор: досвід Литви // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). – К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 48–50.

12. *Серета Г.* Міжнародні стандарти участі прокурора в кримінальному судочинстві // Вісник прокуратури України. – 2009. – № 3. – С. 11–18.

13. Стандарти професійної відповідальності, основні права та обов'язки прокурорів, прийняті 23 квітня 1999 року // Вісник прокуратури України. – 2002. – № 6. – С. 122–131.



Політико-інституційні передумови реформи місцевого самоврядування в сучасній Україні



Сергій РИБАЛКО,
здобувач кафедри політології
Дніпропетровського національного
університету імені Олеся Гончара

Політичний процес в Україні нині має низку особливостей, пов'язаних із трансформаційною природою суспільства. Одна з них – фокусування прийняття політичних рішень на рівні центральних міністерств та відомств у межах взаємодії політичних сил і гілок влади. Розвиток регіонального та місцевого самоврядування, особливо нормативне забезпечення його діяльності, серед пріоритетних завдань політичного життя поряд із проблемами розподілу повноважень найвищих державних органів, обрання форми правління та законодавчого забезпечення виборчих процесів. Політичне життя в Українській державі характеризується конфліктною взаємодією основних політичних інститутів: політичних партій, державних інститутів, груп інтересів, громадських об'єднань та організацій.

Інтереси місцевих громад нерідко перебувають на периферії політичних взаємодій. Водночас питання реформування місцевого самоврядування починаючи з 1991 року стоїть дуже гостро з огляду на брак системних зусиль із перетворень місцевого самоврядування. Попри те, що наша держава пройшла значний шлях трансформації у соціальній, культурній, економічній і правовій сферах, конституційний стан місцевого самоврядування [8] не змінився. Структурно місцеве самоврядування сучасної України походить від радянської моделі організації і реформується досить повільно.

Окремі аспекти політико-інституційного впливу на розвиток місцевого самоврядування вивчали вітчизняні та зарубіжні науковці. Зокрема, М. Пірен розглядає проблему демократизації суспільства в контексті розвит-

ку української політичної еліти [11], В. Куйбіда вивчав принципи й методи діяльності органів місцевого самоврядування, їх сучасний стан і визначив можливі напрями покращення їх роботи [9]. Крім того, Ю. Ключковський зробив істотний внесок у розробку концепції реформування місцевого самоврядування [7]. Попри зусилля науковців невивченим залишається вплив окремих політичних інститутів та інституційної підсистеми політичної системи загалом на процес реформування місцевого самоврядування.

Метою статті є розгляд впливу основних нинішніх політичних інститутів України на розвиток місцевого самоврядування. Завданнями визначено розкриття впливу основних політичних інститутів як функціональних складових політичної системи на процеси розвитку місцевого самоврядування та визначення впливу політико-інсти-

туційних чинників реформування місцевого самоврядування в інших країнах.

Специфіка самого механізму ініціації реформ спричинює проблемність реформування українського місцевого самоврядування з політологічної точки зору. Нині в Україні цей механізм є надмірно політизованим, адже постає нова українська державність, еволюціонують політичні сили і політичні інститути. У зв'язку з тим, що в країні досі не відпрацьовані основи демократичної політичної поведінки та громадянської політичної культури, система прийняття рішень, яка лежить в основі ініціювання реформ місцевого самоврядування, недосконала і не спрямована на проблеми й інтереси місцевих громад. Мотиви, пріоритети та інтереси реформування місцевого самоврядування на декларативному рівні викладені в Європейській хартії місцевого самоврядування, до якої Україна приєдналася 1997 року [2]. Сутність цього документа, за яким уже протягом кількох десятиліть розвивається місцеве самоврядування об'єднаної Європи, полягає в тому, що воно утверджується як окрема ланка місцевої влади, і є цілком самостійним і відокремленим від держави, незалежним від тріади основних влад. Крім того, місцеве самоврядування є основним проявом розбудови громадянського суспільства від рівня окремих громадян і малих груп до самоврядних спільнот багатомільйонних мегаполісів, тому принциповою основою побудови будь-якої держави на Європейському континенті є розбудова місцевих громад, які об'єднуються у ширші муніципальні структури. Наступним етапом об'єднання є створення європейських регіонів [13, с. 171], які перебувають між собою у горизонтальній взаємодії. Цей комплекс цілей, закладений у Європейській хартії місцевого самоврядування, потребує наявності політичних умов, які ще не конституювалися в Україні.

Насамперед це ідеологічний консенсус щодо реформування місцевого самоврядування. Сьогодні політичні сили України ідейно і доктринально не мають чіткого уявлення про кінцевий варіант реформування місцевого самоврядування [11, с. 412]. Під питанням і напрям еволюції як такий: чи залишати радянську модель, чи еволюціонувати в бік цивілізованіших зразків. Нині багато хто з авторів стверджує, що українська модель місцевого самоврядування має певні риси континентальної моделі. Але якщо де-юре місцеве самоврядування є цілком самостійним і незалежним від державної влади [1, с. 125], то де-факто воно перебуває у зв'язках підпорядкованості з обласними державними адміністраціями й обласними радами [9, с. 147]. Також істотною перешкодою на шляху ефективного розвитку місцевого самоврядування, особливо представницьких зборів місцевого рівня, є тісний зв'язок між прийняттям рішень цих органів та діяльністю центральних політичних сил.

Активність лобістських груп і груп інтересів місцевого самоврядування гальмує реалізацію положень Європейської хартії. Лобістська діяльність в Україні законодавчо не оформлена і не врегульована, тому вона має неформальний і хаотичний характер. У розвинених демократичних країнах лобізм і активність громадських груп відіграє вирішальну роль у формуванні плану діяльності місцевої громади.

Отже, на сучасному етапі політико-інституційна система України орієнтована на потреби не місцевого самоврядування, а винятково на потреби свого функціонального розвитку.

Створенню передумов реформування місцевого самоврядування перешкоджає брак базових засад етично відповідальної політичної поведінки та політичних норм (як правил конкурентної політичної гри), які запобігали б зловживанням із боку політичних сил, коаліцій парламентських партій [12, с. 3], а також центральних міністерств і відомств та інших інституційних структур.

Важливою проблемою місцевого самоврядування є також відсутність мотивації для реформування всере-

дині самоврядних структур. Негативне або нейтральне ставлення до процесу реформування зумовлене такими чинниками: з одного боку – це спадок радянської організаційної структури [5, с. 24–27] і радянського способу прийняття політичних рішень [7], який не передбачає врахування місцевих ініціатив і самостійного проведення реформ. З другого боку – це брак відповідальності на місцях за прийняття рішень. Крім того, існує традиція неформального підпорядкування центральній і регіональній ланкам державного управління.

Другою основною проблемою реформування місцевого самоврядування є організаційна і нормативно-правова структура державності, яка тісно пов'язує ланки місцевого самоврядування з функціонуванням центральних відомств і в багатьох випадках обмежує місцеве самоврядування регулятивною діяльністю органів державної влади. Місцеві представницькі та виконавчі органи жорстко пов'язані з реформуванням адміністративної територіальної структури загалом [13, с. 172]. Тому в Україні немає можливостей для реалізації англосаксонської моделі [4, с. 234] функціонування місцевого самоврядування, яка передбачає висунування ініціатив реформування від локальних спільнот і територіальних громад.

Політичні інститути зарубіжних країн, зокрема, Європейського Союзу, США та Канади впливають на місцеве самоврядування, що можна охарактеризувати як стимулювання інноваційного розвитку. Є дві групи чинників, які цьому сприяли: перша – історичний розвиток країн Західної Європи та цивілізаційно-культурні умови; друга – інноваційний характер розвитку сучасної західної цивілізації. Специфіка впливу політичних інститутів зарубіжних країн, до яких належать політичні партії, державна структура, громадські організації та рухи, а також групи інтересів, полягає в тому, що місцеве самоврядування виступає рівноправним суб'єктом публічної влади, є основою легітимації політичної системи та формування демократії й громадянського суспільства за вектором «знизу вгору». Створення у XVIII столітті сучасної системи місцевого самоврядування європейських країн здійснювалося на принципах балансу прав і повноважень центральних і регіональних центрів державної влади та місцевих громад. Така ситуація позначалася на нормативному рівні в конституціях. Лише континентальна, або так звана французька, модель місцевого самоврядування і місцевого управління, яка бере свій відлік від часів наполеонівської Франції, характеризувалася уніфікаційним впливом із боку центральної влади на місцеве самоврядування. Реформи місцевої влади в країнах Європи здійснювалися переважно за механізмом паритету інтересів центру, регіону та місцевих громад. На такій основі створили умови для розвитку Європейського Союзу, коли основними гаслами реформування місцевого управління були принципи регіоналізації, тобто створення європейських регіонів та нарощування горизонтальних зв'язків між ними. Важливими також є принципи субсидіарності та консолідованої відповідальності місцевих громад за справи в окремих секторах територіального управління. Значну роль у процесах реформування відіграє й принцип мережевої структури, відповідно до якого всі органи влади взаємодіють між собою для координації вирішення питань на основі технологічної взаємодії.

Політичні партії США, Великої Британії й інших англосаксонських країн впливають на місцеве самоврядування лише опосередковано (переважно під час формування конституційних актів або прийняття загальнообов'язкових політичних рішень). Місцеві муніципалітети розвинених демократичних країн, як правило, мають можливість консультативного впливу на органи політичного управління [13], можуть лобіювати свої інтереси у законодавчих органах вла-



ди. Водночас виникнення нових органів місцевого самоврядування і територіальний розподіл місцевих громад є прерогативою здебільшого федеральної влади у США або кабінету міністрів Великої Британії.

Істотним чинником у процесі реформування місцевого самоврядування є політико-культурні традиції, які визначають норми політичної поведінки. Найважливішим є процес політико-культурного впливу на прийняття політичних рішень. Європейська модель політико-культурної детермінації й процесу прийняття політичних рішень полягає в бюрократизації та всебічній регламентації процесів прийняття рішень. Цим процесам притаманні раціональна обґрунтованість і прозорість, які підтримуються послідовним механізмом контролю за прийняттям рішень. Тому реформування місцевого самоврядування відбувається винятково в межах законодавства [6] і лише за умов консультацій з місцевим населенням тих чи інших територіальних або муніципальних утворень. Такий механізм дає можливість запобігти зловживанням. Крім того, особливістю західної політичної культури прийняття політичних рішень із точки зору відомчих інтересів є відокремлення суто політичних призначенців від бюрократичного апарату. Це забезпечує функціонування механізмів державного управління незалежно від зміни програмних положень політичних партій. У таких умовах реформування місцевого самоврядування здійснюється лише у політико-правовій та політико-економічній сферах. Однак в умовах глобалізації та зростання рівня технізації суспільства тенденція бюрократизації політичних рішень відходить у минуле [10, с. 132]. Замість бюрократичних з'являються технологічні механізми, пов'язані з інформатизацією процесів управління та з підвищенням ролі експертів і фахівців у підготовці та прийнятті управлінських і політичних рішень.

Реформування системи місцевого самоврядування в країнах Західної Європи та Північної Америки (США та Канада) має також багато національних особливостей, що зумовлює можливість збереження деяких етнічних назв муніципальних утворень, певних населених пунктів і різних розмірів місцевих громад. Також істотною особливістю політико-географічної детермінації реформування місцевого самоврядування є переважання міського типу поселень і місцевих громад у західному світі, що визначає специфічний тип ментальності та внутрішньої організації цих спільнот. Специфічними є й потреби цих громад у формуванні політичного керівництва.

Відповідно до місцевих особливостей у межах реалізації стратегії сталого розвитку місцевого самоврядування фактично самостійно розв'язує проблеми збалансованості економічного розвитку й охорони природного середовища. Тут велику роль відіграє підвищення політичної активності громадян [3, с. 134]. Роль органів урядового управління залишається суто технічною і полягає переважно в координації дій окремих відомств центрального рівня з місцевими громадами.

Крім того, у країнах розвиненої демократії виразним проявом політико-культурної детермінації реформування місцевого самоврядування є вплив менеджерської парадигми управління. Вона зумовлює бізнесовий підхід до прийняття рішень у сфері громадського життя. Тому реформування місцевого самоврядування відбувається навіть не на законодавчому, а на рівні управлінських новацій, які спрямовані переважно на зменшення споживання ресурсів і збільшення економічної вигоди соціально-економічного розвитку місцевого самоврядування та забезпечення високих соціальних стандартів у межах усіх європейських держав. Це також визначає особливу конфігурацію розвитку місцевого самоврядування, яка постає у «м'яких» [3, с. 246] або інкрементальних реформах.

Отже, вкраїна реформування місцевого самоврядування в країнах Заходу має характер поступових інно-

вацій, імплементації дрібних змін. Останні відбуваються в межах практики функціонування органів управління місцевого самоврядування та формування їхніх представницьких органів.

Значну роль у теоретичному та прикладному дослідженні політико-інституційних чинників реформування місцевого самоврядування відіграє концепт взаємодії політичної системи та зовнішнього середовища. Якщо під політичними системами вчені традиційно розуміють структурно-функціональний блок політики, в якому приймаються політичні рішення і який реагує на зовнішні імпульси, то до зовнішнього середовища належать окремі соціальні групи та соціальна структура суспільства загалом. Названі компоненти здійснюють багатовекторний, різноспрямований вплив на політичну систему. До чинників зовнішнього середовища, які можуть впливати на процес реформування місцевої влади, належать також громадські самодіяльні організації.

Громадська активність може бути чинником, що спонукатиме до активнішого реформування місцевого самоврядування. Реформа місцевого самоврядування є процесом постійним, що відбувається відповідно до розвитку процесів у суспільстві загалом.

Джерела

1. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні / П. Д. Біленчук, В. І. Кравченко, В. М. Підмогильний. – К.: Атіка. – 2000. – 304 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. П. Зайця. – К.: Видавничий Дім «ІнЮре», 2002.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб. / Упор. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князев; За ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкванова. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.
4. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн – К.: НДФУ, 2007. – 299 с.
5. Закон України від 07.12.1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – С. 24–27.
6. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
7. Ключковський Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні // Голос України. – 2005. – 29 липня.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
9. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К.: МАУП, 2004.
10. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків: Збірник / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентіві України – К.: Атіка, 2002.
11. Пірен М. І. Українська політична еліта і проблеми демократизації суспільства // Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжн. наук. конф., Київ, 29 верес. – 1 жовт. 2000 р. – К., 2001. – С. 411–420.
12. Пропорційна система вдарилася по громадах // Галичина. – 2006. – 29 квітня.
13. Таланова Ж. Стандартизація державного управління як чинник створення єдиного адміністративного простору Європи // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – Т. 2. – С. 170–172.