

## ПОЛІТОЛОГІЯ

УДК 352

Н. Р. Абрамчук

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Досліджено сутність феноменів місцевого самоврядування та територіальної громади. Розглянуто основні проблеми використання потенціалу територіальної громади в умовах сучасного суспільства. Автор пропонує методичні принципи та механізми оптимізації відносин територіальних громад.

**Ключові слова:** безпосередня демократія, місцеве самоврядування, територіальна громада, статут територіальної громади.

Исследована сущность феноменов местного самоуправления и территориальной громады. Рассмотрены основные проблемы использования потенциала территориальной громады в условиях современного общества. Автор предлагает методические принципы и механизмы оптимизации отношений территориальных общин.

**Ключевые слова:** непосредственная демократия, местное самоуправление, территориальная община, устав территориальной громады.

The essence phenomena of local self-government and territorial community are considered. The article discloses main problems of the concept potential of "territorial community" in a modern society. The author suggests mechanisms optimize relations between territorial communities.

**Keywords:** direct democracy, local self-government, territorial community, statute of territorial community.

© Н. Р. Абрамчук, 2012

На сучасному етапі розвитку демократії в Україні, одним із основних завдань є реформування механізмів влади народу на місцях, оскільки саме місцеве самоврядування виступає виразником самодіяльності громадян, їх правом вирішувати питання місцевого значення. З огляду на це, основним і первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада.

Актуальною постає проблема становлення та реалізації форм безпосередньої демократії як реальної політичної участі територіальної громади щодо вирішення повсякденних проблем. Особливістю України є поєднання централізованого і децентралізованого принципів здійснення державної влади (ст.132 Конституції України), що в свою чергу відбивається на ефективності місцевого самоврядування, існування невизначеності понять в нормативно-правовій базі [9]. Проблема повноцінної організації системи самоврядування полягає не тільки у внутрішньополітичній площині, але і виражає важливість у виробленні зовнішньополітичного курсу. Так, для України забезпечення самоврядності громадян на основі принципу субсидіарності є необхідною передумовою для послідовної інтеграції в ЄС.

У вітчизняній науці формування сучасних поглядів на інститут місцевого самоврядування почалося тільки із 1990р. Для наукового розуміння життєдіяльності територіальних громад важливими є теоретичні та практичні напрацювання в напрямках державного управління, муніципального права, регіональної політики, місцевого самоврядування, політичних інститутів та процесів ( М. Баймуратов [1], О. Батанов [2], І. Видрін [3], Ю. Кириченко [8], В. Кравченко [10], А. Онупрієнко [12], М. Орхіз [13]). Закономірно, що вчені приділяють увагу аналізу функціонування територіальної громади, але тільки в межах свого предмета дослідження.

Метою дослідження постає розгляд політичних аспектів життєдіяльності територіальної громади. Досягненню сформульованої мети сприятиме реалізація наступних завдань: дослідити проблеми політичної участі територіальної громади як засобу реалізації інтересів населення; з'ясувати основні чинники, які обмежують ефективне функціонування самоврядування; запропонувати шляхи удосконалення механізму реалізації функцій територіальної громади.

Трансформація політичної системи активізує реформування механізмів та важелів управління на державному та місцевому щаблях влади. Слід констатувати, що рівень демократії виражається у можливості включення громадян до політики, що найкраще можна проілюструвати на прикладах прямої демократії, яка здійснюється місцевими громадами.

Отож, у системі місцевого самоврядування центральне місце належить територіальній громаді, яка являє собою сукупність історично сформованих видів спільної діяльності людини. На конституційному рівні територіальна громада закріплюється як основний носій функцій і повноважень самоврядування. Але в науці до цього часу немає єдиного визначення поняття [5, с.353].

Крім того, дефініція «територіальна громада» як у працях вітчизняних учених, так і в чинному законодавстві, характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками [2, с.51]. Так, Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вводять категорію «територіальна громада», під якою розуміють сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [9, 15].

Особлива увага до самоврядування зумовлена його двоїстою природою: «з одного боку вони виступають як форма участі населення у вирішенні питань місцевого значення, а з іншого – як специфічна форма самоорганізації громадян за місцем проживання (близькість їх до громадських організацій)» [8, с.18].

На сьогоднішній день у межах України сформувалися адміністративно-територіальні одиниці, до складу яких входять села, селища, які діють під юрисдикцією єдиних територіальних громад. Прикладом виступає територіальна громада міста Івано-Франківська, яка поширюється на всю територію міста, а також на територіальні громади сіл Вовчинець, Крихівці, Микитинці, Угорники та Хриплин, які мають право на самоврядування. Тому можна погодитися з думкою фахівців у галузі місцевого самоврядування про те, що формування територіальної основи місцевого самоврядування ще не завершилося [5, с. 354].

Слід відзначити, що українські громади ефективно функціонуватимуть тільки тоді, коли зникне тоталітарна спадщина управління і виникне у суспільства потреба в місцевому самоврядуванні.

Вирішенню проблеми самодостатності територіальної громади має сприяти прийняття нею статуту, який визначатиме порядок функціонування самоврядування, територіальні та фінансово-економічні питання. Проте даною прерогативою скористалося тільки 14 з 25 міст, що є обласними центрами (м. Івано-Франківськ зараховується до громади, яка послуговується власним статутом). Саме це і є однією з причин низького використання потенційних можливостей самоорганізації, але тільки наявність статуту не є «рецептом» ефективного функціонування місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що в ідеалі територіальна громада може реалізовувати свої інтереси трьома способами: шляхом безпосереднього волевиявлення, за допомогою інститутів самоорганізації (як приклад-громадські комітети) і через представницькі органи та їх виконавчі комітети [11]. На практиці це можна проілюструвати на статуті м. Івано-Франківська, який визначає наступні форми участі жителів у самоврядуванні: міські референдуми; вибори міської та сільських рад, міського та сільських голів; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; індивідуальні та колективні звернення до органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальної громади міста; участь у роботі органів місцевого самоврядування територіальної громади міста та інші форми, що не заборонені законом [18].

Однак, більшість з цих форм насправді не мають практичного механізму реалізації, тобто є суто декларативними. Так, рішення загальних зборів не є обов'язковими, а лише можуть враховуватися органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Подібна ситуація склалася щодо громадських слухань, коли пропозиції, які вносяться за їх результатами, підлягають тільки розгляду органами місцевого самоврядування [4, с.383-384]. В результаті громадяни України відчувають надзвичайно низьку спроможність впливати на ситуацію у країні загалом та у містах і селах, де вони проживають зокрема.

Слід констатувати, що на практиці застосовуються лише кілька найбільш відомих громадськості механізмів, які показують визначену вище тенденцію – зменшення ефективності впливу громади на державну політику. До них належать місцеві вибори і місцеві референдуми як найвищі форми безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади, що істотно відрізняються від інших організаційно правових форм, насамперед, конституційністю і законністю, яка полягає у передбаченні та всебічному регулюванні цих форм Конституцією України і відповідними законами.

Головна особливість місцевих виборів полягає в тому, що на них обираються органи, які в подальшому повинні вирішувати не загальнодержавні проблеми, а питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності певних людей, що мешкають у містах та сільських населених пунктах. Самоврядний характер територіальної громади забезпечує тісний зв'язок населення

Завдяки представницькій сутності місцеве самоврядування здатне найбільш повно акумулювати та втілити політичні очікування та настрої громади, виступає своєрідним показником її політичної активності, зрілості та культури. В таких умовах особливого значення, пройшовши процедуру муніципальних виборів, партії та мери отримують реальні важелі впливу на конструювання «своєї» політики в межах територіальної громади.

Отже, в загальних рисах безпосереднє волевиявлення членів територіальної громади, пов'язане з їхнім вступом у сферу суспільно-політичного життя, можна класифікувати за кількома основами.

По-перше, це самореалізація членами територіальної громади власних запитів, у тому числі самостійне прийняття ними публічно-владних рішень: а) нормативних; б) індивідуальних; в) кадрових (на місцевих виборах і референдумах).

По-друге, це самозаява членами територіальної громади своїх запитів (на загальних зборах громадян за місцем їхнього проживання, з допомогою місцевих ініціатив).

По-третє, це участь територіальної громади у відправленні органами місцевого самоврядування владно-управлінських функцій: а) участь в обговоренні проектів місцевих планів і програм, проектів нормативних актів, прийняття рішень про їх реалізацію; б) участь у здійсненні вже прийнятих планів, програм, актів; в) оцінка результатів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, загального положення справ у рамках своєї громади, в окремих галузях місцевого життя (місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання).

По-четверте, це контроль з боку членів територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів (місцеві вибори, громадські слухання) [11].

Тому можна відзначити, що розвиток прямих форм участі населення у місцевих питаннях залежить від тих умов, які надає політична система для розвитку інституцій безпосередньої демократії.

Сьогодні можна констатувати, що в більшості місцевих громад питання місцевого значення вирішуються незадовільно, а надання публічних послуг здійснюється на неприйнятно низькому рівні. Велика кількість місцевих громад занепадає, особливо у сільській місцевості та невеликих містечках. Активна частина населення мігрує у більші міста, в більш розвинуті регіони та навіть інші країни, населення, що залишається, деградує, в результаті, багато місцевих громад поступово вимирає.

У системі місцевого самоврядування в Україні найслабшою ланкою, без сумніву, є територіальна громада, хоча з правової точки зору – вона є базовим елементом цієї системи. Про слабкість цієї громади свідчать вади її структури, юридичного й фактичного статусу тощо. Таким чином, можна виокремити ряд чинників, які обмежують можливості впливу громадськості на місцевий політичний процес: низький рівень поінформованості громадськості стосовно існуючих механізмів їхнього впливу на процес формування, реалізації та оцінки політики; надмірна подрібненість територіальної громади (т.зв. «матрьошки місцевого самоврядування»); низький фаховий рівень працівників органів публічної влади, органів самоорганізації населення та громадських організацій; відсутність системи поширення позитивного досвіду впливу громадськості на місцеву політику; економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень; криза комунальної інфраструктури; збереження централізованої моделі формування доходів місцевих бюджетів; значна частка – трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, високий рівень їхньої дотаційності; законодавча невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, надмірна централізація повноважень та ресурсів; відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування; непорядкованість механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям; неефективне управління та нецільове використання коштів, майна та інших місцевих ресурсів; відсутність стандартів публічних послуг та методології визначення їх вартості; відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, корупція, патерналізм у відносинах з представниками територіальної громади; недовіра форм прямої демократії – відсутність дієвих механізмів участі місцевих громад у діяльності місцевої влади та контролю; відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення; невикористання ресурсного потенціалу «третього сектора» у місцевому розвитку [5, с.354].

Названі фактори нівелюють основні принципи життєдіяльності територіальної громади (самостійність, компетентність, інтегративність, майнова правосуб'єктність та ін.)

Оскільки переважна більшість населення позбавлена правових підстав реалізації своїх прав у самоуправлінні, то першим кроком повинно бути чітке закріплення та регламентація механізмів прямої демократії у формі нормативно-правової бази.

Наступним завданням виступає реальне, практичне втілення правових засад. Насамперед, важливість підкріплення рішень, прийнятих формами прямої участі громадян, органами місцевого самоврядування, тобто міськими радами та міськвиконкомом. Це призведе до дієздатності Статуту територіальних громад.

Позитивним прикладом для підвищення ефективності місцевого самоврядування є створення громадської комісії для налагодження координації та консультацій з громадськістю, проведення експертної оцінки нормативно-правових актів, що забезпечить населення інформацією, сприятиме соціалізації.

Необхідно також використовувати інноваційні проекти, які полягають у моніторингу громадської думки щодо рішень місцевої влади (для визначення настроїв і проблем населення), опитування, створення соціальних проектів для залучення більшої частини населення громади. Доцільно застосовувати та модифікувати до українських реалій – зарубіжний досвід (створення комісії з планування розвитку громади, практика волонтерської діяльності, досвід функціонування наглядової ради у кризових ситуаціях та ін.). Перелік рекомендацій в більшій або меншій мірі стосується всіх територіальних громад, в тому числі м. Івано-Франківська.

Отже, слід зауважити, що на практиці проявляються як сильні, так і слабкі сторони залучення громадян до вирішення питань місцевого значення, до яких відносять: низька правова культура, побоювання роботи з великою кількістю людей, відсутність почуття належності до громади, недовіра до влади, неповага до громадської думки. Але, все ж таки, позитивних сторін більше: рішення стають обґрунтованими, посилюється мотивація виконання, зменшується соціальна напруга, зміцнюється авторитет місцевої влади, руйнуються застарілі стереотипи.

Слід підсумувати, що на сьогоднішньому етапі державного будівництва постає стратегічне завдання побудови місцевого самоврядування як фундаментального та реального інституту безпосередньої демократії, оскільки тільки ефективна участь громадян на місцях сприятиме розвитку і становленню сильної держави.

Для втілення поставлених завдань в політичній життєдіяльності територіальної громади необхідно:

- викоренити закритість влади;
- доопрацювати законодавчу базу для формування механізмів самоврядування;
- забезпечити легітимність рішень прийнятих територіальною громадою;
- здійснити інформаційну роботу серед населення для пропаганди їх прав у сфері місцевого самоврядування; втілювати освітню функцію для підвищення компетентності громадян у вирішенні питань місцевого значення;
- модифікувати зарубіжний досвід із застосуванням нових форм (створення форумів, фокус-груп для експертної оцінки муніципальних справ) до української специфіки.

Названі рекомендації допоможуть не тільки сформуванню уніфікованих форм безпосередньої демократії, а й підвищити політичну та правову культуру населення, що виступає умовою формування дієздатної демократії та громадянського суспільства.

#### **Бібліографічні посилання:**

1. **Баймуратов М.** Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М.Баймуратов // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукр. муніцип.слухань. - К.: Логос, 2002. – С.368-371.

2. **Батанов О.** Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О.Батанов // Вісн.Центр.виб.комісії.-2008. – №2(12).- С.51-57.

3. **Выдрин И.В.** Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) / И. В. Выдрин // Правоведение. – 1992. – № 4. – С. 86.

4. **Доля І.М.** Механізми участі громади в політичному управлінні на місцевому рівні / І.М. Доля // Вісник Донецького університету, Сер. в.: Економіка і право, Вип.2, 2007.- С.380-385.

5. **Жовнірчик Я.Ф.** Територіальна громада в системі місцевого самоврядування / Жовнірчик Я.Ф. // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права – 2004. – № 4(12).- С. 353-355.

6. Інформаційна довідка. Основні проблеми місцевого самоврядування в Україні 20 серпня 2010 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/44475>

7. **Каплан Ю.** Розширення компетенції місцевого самоврядування базового рівня з метою ефективного забезпечення принципу субсидіарності [Електронний ресурс] / Ю.Каплан // Відділ стратегічних комунікацій / Режим доступу: [www.niss.gov.ua/Monitor/Juni/14.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/Juni/14.htm)

8. **Кириченко Ю.М.** Участь територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування / Ю.М. Кириченко // Наше право. – №4. – ч.2, 2009.- С. 18-21.

9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – с. 141.

10. **Кравченко В.В.** Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик.- К.,2001.- 176 с.

11. **Мороз О. Ю.** Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії [Електронний ресурс] / О.Ю. Мороз // Демократ.врядування:електрон.наук.фах. видання. – 2008.- Вип.2.- Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008\\_2/fail/Moroz.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008_2/fail/Moroz.pdf)

12. **Онупрієнко А.М.** До питання про соціальну природу місцевих органів влади / А.М. Онупрієнко // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць.- Вип.2.-Харків, 2002.- С.105-110.

13. **Орхіз М.І.** Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М.І. Орхіз // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні.- 1995.-№1.-С.67.

14. Повні списки кандидатів в депутати до Івано-Франківської міськради [Електронний ресурс] // Паралелі, 13 Жовтня 2010 / Режим доступу: <http://paralleli.if.ua/news/7449.html>

15. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997 р. – № 24, ст. 170

16. Рада та громада(або як залучити громадян до місцевого самоврядування) / Колектив авторів. Посібник для працівників органів місцевого самоврядування.-К.: Академпрес, 2003.- 132 с.

17. Статут територіальної громади міста Івано-Франківська [Електронний ресурс] / Наше місто // Режим доступу: Громадсько-інформаційний портал Івано-Франківська (<http://www.portal.if.ua>)

18. Фонд “Демократичні ініціативи”: Громадська думка населення України – червень 2007 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://maidan.org.ua/static/lvivmai/1184318542.html>

УДК 324:330.14 (477)

**М. С. Забєля**

## КОНВЕРТАЦІЙНА СТРАТЕГІЯ ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ КАМПАНІЇ В УКРАЇНІ-2010 ТА ЇЇ НАСЛІДКИ

**Актуальність проблематики обумовлена значним соціальним впливом, який створила кампанія з виборів Президента України 2010 року. Її політичні гравці продемонстрували передвиборчі стратегії, які є відображенням конвертації різноманітних видів капіталу. Аналіз застосованих під час кампанії конвертаційних стратегій дозволяє поглянути на сутнісні характеристики українського політикуму, дати оцінку ступеню його ефективності та зрілості.**

**Ключові слова:** президентські вибори-2010 в Україні, конвертаційні стратегії, політичні актори, політичний і соціальний капіталі.

**Актуальность проблематики обусловлена значительным социальным влиянием, которое создала кампания по выборам Президента Украины 2010 года. Ее политические игроки продемонстрировали предвыборные стратегии, которые являются отображением конвертации разнообразных видов капитала. Анализ примененных во время кампании конвертационных стратегий позволяет взглянуть на существенные характеристики украинского политикума, дать оценку степени его эффективности и зрелости.**

**Ключевые слова:** президентские выборы-2010 в Украине, конвертационные стратегии, политические актеры, политический и социальный капиталы.

**Actuality of the article's material is connected with the considerable social and ideological influence over the development of modern state campaign as for Presidential elections in 2010. During the period of these elections political actors have demonstrated the variety of president election strategies based upon the exchange and convertation of different types of the capital. The analysis of the converting electoral strategies used to see the qualitative and descriptive characteristics of modern Ukrainian politics and estimate its efficiency and maturity.**

**Keywords:** presidential election in Ukraine – 2010, conversion strategies, political actors, political and social capital.