

ПОЛІТИЧНА УЧАСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

О. А. Кавилін

*Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника;
76025, м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка 57;
тел. +380 (342) 59-61-77; e-mail: diplometals@gmail.com*

Проводиться дослідження політичної участі, описуються процеси реформування місцевого самоврядування та децентралізації, що розпочалися після революції гідності, котрі потребують підвищення рівня залученості громадян. Зазначено, що місцеве самоврядування виступає як спосіб здійснення народом належної йому влади, як форми народовладдя (що впливає із ст. 5 Основного Закону України) і є однією з підвалин сучасної демократичної системи управління, забезпечує можливість самостійного функціонування, без втручання органів державної влади, спираючись на самоорганізацію і самофінансування. Досліджується роль місцевого самоврядування як ключової ланки громадянського суспільства, яке не мислиться без компетентної, відповідальної участі громадян у прийнятті й реалізації управлінських рішень.

Ключові слова: *політична участь, політичні процеси в Україні, громадянське суспільство, державна молодіжна політика, волонтерський рух.*

Актуальність дослідження політичної участі зумовлена тим, що процеси реформування місцевого самоврядування та децентралізації, що розпочалися після революції гідності, потребують підвищення рівня залученості громадян. Місцеве самоврядування виступає як спосіб здійснення народом належної йому влади, як форма народовладдя (що впливає із ст. 5 Основного Закону України [3]) і є однією з підвалин сучасної демократичної системи управління, забезпечує можливість самостійного функціонування, без втручання органів державної влади, спираючись на самоорганізацію і самофінансування. Місцеве самоврядування – це і ключова ланка громадянського суспільства, яке не мислиться без компетентної, відповідальної участі громадян у прийнятті й реалізації управлінських рішень.

В останні роки зростає інтерес до феномену участі як серед дослідників, так і серед практиків. У наукових дослідженнях «участь» розглядається в аспекті вивчення соціальних мереж, соціального капіталу, соціальної ідентичності, проблем місцевих співтовариств, партнерства, громадянського суспільства тощо. Осмислення нових соціальних прак-

тик привело, з одного боку, до диференціації проблематики участі, виділення окремих її видів у самостійні напрямки дослідження: вивчається політична, цивільна, громадська, індивідуальна, горизонтальна, вертикальна участь, участь в житті спільноти і т. д. З іншого боку, досліджуються процеси інституціоналізації участі: розглядаються сфери, норми, правила технології реалізації участі.

У найбільш широкому сенсі участь характеризується сьогодні як «ситуативна практика», що реалізується в рамках певного територіального і соціального простору з властивими політичними, соціальними, культурними та історичними особливостями [8,13].

Участь членів територіальних громад в управлінні місцевими справами є важливим елементом реформування системи місцевого самоврядування.

Серед українських дослідників, які звертають увагу на проблеми політичної участі громадян і місцевого самоврядування, слід відзначити: І. Алексєнко, В. Бортніков, В. Бурдяк, І. Воронов, В. Горбатенко, Н. Дембіцька, В. Денисенко, І. Доцяк, Г. Зеленько, М. Кармазіна, В. Климончук, А. Колодій, І. Кресіна, А. Круглашов, М. Михальченко, Ю. Остапець, М. Примуш, В. Речицький, А. Романюк, Н. Ротар, С. Телешун, Л. Угрин, О. Чемшит, Ю. Шведа та ін. Незважаючи на те, що існує значна кількість літератури, присвяченої феномену участі, більшість авторів досліджують проблеми політичної участі громадян і місцевого самоврядування як окремі питання або розглядають їх суто в правовому аспекті. Відтак актуальним видається політико-правове дослідження політичної участі в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні.

Мета статті – визначити інституціоналізацію політичної участі крізь призму місцевого самоврядування в Україні, яке нині реформується задля досягнення європейських стандартів життя.

Політична участь вважається основним критерієм виміру демократичності політичної системи та її легітимності. Будучи базовим елементом демократії, політична участь виконує функції артикуляції, агрегації і представництва різноманітних інтересів громадян, надає їм дієвий механізм контролю за інститутами влади і процесом розробки й ухвалення важливих соціально-політичних рішень, сприяє соціальній інтеграції і політичній соціалізації громадян, нейтралізує конфліктний потенціал в суспільстві.

Зростання ролі прямої участі громадян у прийнятті суспільно-політичних рішень спостерігається нині в європейських країнах. Приміром, в Німеччині закріплені права щодо громадянських та законодавчих народних ініціатив на комунальному і земельному рівнях. Пряма участь мешканців різних земель Німеччини має різні форми, проте всі вони передбачають право на подачу петицій з приводу важливих комунальних питань, проведення референдумів (плебісцитів) для висловлення підтримки певним позиціям, опитувань з конкретних проблем, а також

право законодавчої ініціативи. Розвиток форм прямої демократії в Німеччині обумовлений, з одного боку, значним підвищенням інтересу громадян до суспільно-політичних процесів, з іншого – ініціативами представницьких органів федерального та земельного рівнів для подолання незадоволення населення політикою, яку вони здійснюють. Представницькі органи Німеччини продемонстрували розуміння залежності ефективності і легітимності власного функціонування від участі громадян в прийнятті рішень. В Німеччині існує метод вибіркового формування спеціальної групи громадян для розробки плану забудови міста. Збільшення участі населення у формуванні політики та прийнятті управлінських рішень спостерігається і в інших європейських країнах. Зокрема, поширення набуває створення за ініціативами центральної або місцевої влади окремих “експертних” або “фокусних” груп з підготовки конкретних рішень. В Данії існує система пропорційного (стратифікованого) підбору громадян для обговорення ключових проблем розвитку суспільства і технологій для парламенту. При уряді Великобританії функціонує Інститут політичних досліджень, який за допомогою створення спеціальної групи громадян займається моніторингом стану соціальних систем (охорони здоров’я, освіти, науки, а також проблемами культури). В США працюють так звані “громадянські журі”. Одночасно з ініціативами представницьких органів зростає бажання громадян брати пряму участь у прийнятті державно-управлінських рішень. Такі процеси характерні для Швейцарії (референдуми), Італії (законодавчі ініціативи), а також Ірландії, Швеції, Норвегії [7].

Право на участь громадян у місцевому самоврядуванні гарантовано Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5]. Конкретизація форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування та визначення правового механізму їх реалізації мають здійснюватися згідно з чинним законодавством. Проте Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» фактично обмежується лише встановленням переліку деяких форм, долучаючи до них місцевий референдум (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13).

Цей перелік не є повним і не містить низки форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які досить широко практикуються в зарубіжних країнах та деякими міськими громадами в Україні. До них В. Зінченко відносить:

- індивідуальні та колективні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування (петиції);
- громадські роботи з благоустрою території населеного пункту, надання послуг соціально не захищеним мешканцям міста, – самооподаткування;
- участь у роботі органів місцевого самоврядування та органів, які вони створюють:

1) членство в комісіях, які створюють на громадських засадах при органах і посадових особах місцевого самоврядування;

2) участь у роботі фахових організацій, які створюють при виконавчих органах відповідних місцевих рад і об'єднують спеціалістів, котрі працюють у системі місцевого самоврядування або діяльність яких пов'язана з наданням громадських послуг членам територіальної громади з метою їх залучення до розробки та реалізації проектів, що передбачають підвищення якості надання таких послуг;

3) участь у роботі громадських рад, що створюються при місцевій раді з метою вивчення потреб окремих категорій жителів міста та практики надання їм соціальних послуг у системі місцевого самоврядування, залучення їх до виконання завдань та функцій місцевого самоврядування (наприклад, за рішенням місцевої ради при ній можуть бути створені ради пенсіонерів, інвалідів, іноземців, біженців, воїнів-інтернаціоналістів, учасників ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, військово-вослужбовців, які не забезпечені житлом, тощо);

4) участь у проведенні громадських експертиз проектів рішень місцевої ради з питань, що мають істотне значення для територіальної громади, визначають основні напрями соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;

5) громадське обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування, участь у масових акціях, метою проведення яких є привернення уваги органів і посадових осіб місцевого самоврядування до актуальних проблем загальноміського значення або проблем соціального забезпечення членів територіальної громади, охорони навколишнього середовища, підтримання громадської безпеки тощо, які потребують негайного вирішення;

6) надання матеріальної та фінансової допомоги місцевому самоврядуванню у формі добровільних пожертв, внесків до фондів, що створюються органами місцевого самоврядування, внесків до благодійних фондів, утворених із метою надання допомоги соціально не захищеним членам територіальної громади або з метою сприяння культурному й духовному розвитку, підтриманню в належному стані пам'ятників історії, культури та архітектури, природних пам'ятників [2].

Окрім того, в чинному законодавстві, нормативних актах органів місцевого самоврядування порядок реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, як правило, докладно не регламентується (за винятком місцевих виборів). Така ситуація дуже ускладнює впровадження нових форм у практику територіальних громад і не сприяє подальшому розвитку місцевої демократії, залученню громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення.

Отож, аби втілити в життя реформи місцевого самоврядування, потрібна політична воля для ухвалення чималої кількості законопроектів, воля представників місцевих громад до об'єднання та контроль гро-

мадян і їх участь у місцевому самоврядуванні. Варто пам'ятати, що процес децентралізації та реформування адміністративно-територіального устрою у багатьох країнах Європи тривав понад п'ять років, тож не можна очікувати миттєвих результатів лише завдяки ухваленню потрібних законів. Але громадські слухання, громадські ініціативи, експертизи, консультації з міськрадою, місцеві референдуми – це інструменти участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, що забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Досягнення мети реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачає, зокрема, максимальне залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень, сприяння подальшому розвитку сучасних форм безпосередньої демократії на місцях [2]. Але доводиться констатувати, що більшість українців (51%) не готова докладати особисті зусилля заради успіху реформ у країні: 28% – бо вважають, що цим мають займатися органи державної влади, а 23% – бо не вірять в успіх реформ. З іншого боку, 28% готові уважно стежити за інформацією про прогрес реформ у ЗМІ, 13% – набувати знань, потрібних для орієнтування в реформах, 11% – брати участь у публічних обговореннях, 8% – брати участь у діяльності громадських організацій та волонтерів [6].

Характер громадсько-політичної участі визначається такими показниками, як: політична ефективність – оцінка громадянами своєї змоги впливати на рішення влади; політична компетентність – наявність у людей політичних знань та досвіду, необхідних для участі в політичному процесі; інтерес до політики; довіра громадян один до одного; довіра населення до громадських і державних інститутів; громадянська відповідальність – відчуття особистої відповідальності щодо стану суспільних справ.

За результатами дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та соціологічної служби Центру Разумкова довіра до місцевої влади в останні роки падає: від +10% у 2012 р. до –22% у липні 2015 р. [1]. На запитання «Якою мірою Ви впливаєте на місцеву владу?» (за шкалою, де «1» означає, що Ви зовсім не впливаєте, а «5» – що Ви сильно впливаєте) відповіді респондентів розподілилися у такий спосіб: 1 – 62,8%; 2 – 22,6%; 3 – 8,2%; 4 – 2%; 5 – 0,3%; важко відповісти – 4,1% [11]. Отже, цілком очевидним є те, що громадяни не довіряють місцевим органам влади та досить низько оцінюють власні можливості впливу на діяльність місцевої влади.

Як правило, потреба в активній участі членів громади у її повсякденному житті є природною. Проте, нерідко активність громадськості є низькою або дуже низькою. До визначальних чинників такого стану

громад слід віднести, насамперед, ресурсний потенціал територіальної громади. На рівень активності членів громади впливають також наступні чинники: історичне минуле громади (стабільна осіла на даній території громада, сукупність різних квазі інтегрованих суспільних груп в штучно створених населених пунктах з переселенців); характер суспільних зв'язків (тип, якість та міцність зв'язків між членами громади, які суттєво визначають бажання і інтенсивність участі мешканців у розв'язанні місцевих проблем; спрямованість на усталені традиції); культурні традиції (конкретні приклади активної участі у справах громади); конфліктність середовища; управлінська здатність влади; лідерські якості, бачення стратегії розвитку територіальної громади тощо [9, 25]. Зрозуміло, що активізація громадськості можлива лише після вивчення та визначення потреб та інтересів окремих груп територіальної громади. Але потенціал активної участі членів громади є, про що свідчать дані *табл. 1*.

Таблиця 1. Чи готові Ви брати участь у таких заходах... ? (опитування в Києві) [10]

	Так, обов'язково	Іноді, залежно від обставин	Не брати участі	Важко відповісти
Громадські слухання з питань забудови кварталу, вулиці, двору, де знаходиться Ваш будинок	19.4	35.2	37.9	7.5
Публічний звіт про роботу голови ради району, де Ви проживаєте	15.1	31.8	42.2	10.9
«Суботники» з благоустрою кварталу, вулиці, подвір'я Вашого будинку	14.1	44.8	33.7	7.4
Публічний звіт про роботу міського голови	13.5	31	44.5	11
Громадські слухання з важливих питань розвитку міста (формування бюджету, забудови історичного центру тощо)	12	33.7	48.5	5.8
Громадські роботи з благоустрою міста	8.6	34.3	48.9	8.2
«Суботники» з благоустрою міста	7.7	33	50.9	8.4

Як бачимо, від третини до половини респондентів не братимуть участі в тих чи інших заходах, проте відносно висока готовність брати

участь у заходах залежно від обставин. Тому необхідне створення ефективних організаційних та правових умов для розширення участі громадян та їх об'єднань в обговоренні та вирішенні важливих питань місцевого значення. Показовими в цьому контексті є дані, наведені у *табл. 2*.

Таблиця 2. Як би Ви поставилися до таких заходів з розширення ролі громади? (опитування в Києві) [12]

	Підтримую	Не підтримую	Важко відповісти	Взагалі не розумію, про що йдеться
Регулярні звіти про виконання міського бюджету перед громадою	76.5	5.8	15.8	1.9
Створення громадських комітетів, які б здійснювали контроль над процесами приватизації	62.4	6.2	27.8	3.6
Участь будинкових та квартальних комітетів, громадських експертних рад у формуванні та виконанні міського бюджету	50.8	12.6	31.9	4.7
Створення спільних комісій представників влади і громадськості для формування спільної позиції, прийняття рішень	50.4	11.7	32.3	5.6
Юридичне закріплення і суворе дотримання статусу ініціативних груп громадян (наприклад, право участі у розгляді на засіданні міської або районної ради питань, задля вирішення яких ці ініціативні групи створені)	42.2	10.3	38	9.5

Серед основних проблем, що перешкоджають розвиткові демократії участі, експерти називають неналежне виконання посадовими особами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування вимог чинного законодавства щодо забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень; формалізацію діалогу із громадськістю, недосконалість правового та адміністративного середовища для створення та функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні [12].

Разом з тим упродовж останніх років спостерігається тенденція зміни вектору громадянської активності з політичної сфери на вирішення завдань неполітичного характеру. Так, дещо підвищилась активність участі громадян у протестних акціях, які стосуються місцевих проблем.

Також набули поширення протестні дії окремих суспільних груп, спрямовані на захист своїх соціально-економічних інтересів. Експерти також відзначають посилення тенденції до зміцнення горизонтальних зв'язків у деяких суспільних групах, чия діяльність не пов'язана із політичним змістом (у середовищі підприємців, автомобілістів, студентів тощо), та поступової зміни характеру їх активності із ситуативного на постійний. Такі вияви самоорганізаційної активності населення сприяють набуттю громадянами навичок та практичного досвіду відстоювання своїх прав та інтересів, а також стимулюють поширення активістських орієнтацій та послаблення патерналістських очікувань в українському суспільстві.

Підсумовуючи, можемо стверджувати, що запровадження механізмів участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування наштовхується на безліч бар'єрів та перешкод. До основних бар'єрів з боку влади можна віднести: відсутність досвіду такої діяльності або негативний досвід; недовіра до знань та колективного розуму окремих груп місцевої спільноти; недовіра до фахового рівня представників громади; невміння вести діалог з чисельною аудиторією; недостатня кількість працівників, здатних вести ефективну та результативну дискусію; низький рівень розуміння ефективності суспільної комунікації; віра представників влади у власну безпомилковість; приховані групові та особисті інтереси представників влади; домінування політичних та особистих інтересів над суспільними; низькі професійні, морально-етичні якості представників влади; неготовність створювати організаційні та фінансові засади діяльності, пов'язаної з широкою участю громадськості; побоювання критики, відкритих публічних звинувачень, виявлення некомпетентності, втратити владу тощо.

Бар'єри на шляху запровадження громадської участі з боку суб'єктів – потенційних учасників цього процесу: загальна недовіра до представників влади; побоювання маніпуляцій з боку влади; організаційна та інституційна слабкість представництва окремих середовищ та груп інтересів; відсутність стійких комунікацій та форм співпраці різних суспільних груп; низький рівень інтеграції місцевої спільноти; низький рівень самоідентифікації мешканців з регіоном, в якому вони мешкають; низька готовність до спільного розв'язування проблем; концентрація громадськості на факторах, що роз'єднують людей.

Література:

1. Громадська думка населення України: 2010-2015. Що змінилося? [Електронний ресурс] / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва» та соціологічна служба Центру Разумкова. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/polls/2015a/komu-bilshe-doannja.htm>
2. Зінченко В. Інституалізація демократичного самоврядування в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний

- ресурс] / Віктор Зінченко // Віче. – №19, жовтень 2009. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1666/>
3. Конституція України (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 586-VII від 19.09.2013) [Електронний ресурс]. – 19.09.2013. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
4. Політико-культурні чинники громадсько-політичної участі населення України. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/915/>
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (Редакція від 16.08.2015 р., підстава 650-19) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
6. Реформи в Україні: громадська думка населення [Електронний ресурс] / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва» та соціологічна служба Центру Разумкова. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/polls/2015a/reformi-v-elennja-.htm>
7. Тед Бейкер. Глобальные перспективы демократии [Електронний ресурс] / Тед Беккер // Интернет-издание Диалог-ua. – 01.03.2004. – Режим доступу: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=724
8. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник [Електронний ресурс] / ДП «Укртехінформ». – К., 2013. – С.13. – 250 с. – Режим доступу: http://oblrada.dp.ua/user/files/6_Posibnyk_Uchast_hromadskosti.pdf
9. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник [Електронний ресурс] / ДП «Укртехінформ». – К., 2013. – С.25-26. – 250 с. – Режим доступу: http://oblrada.dp.ua/user/files/6_Posibnyk_Uchast_hromadskosti.pdf
10. Чи готові Ви брати участь у таких заходах...? (опитування в Києві) [Електронний ресурс] / Центр Разумкова. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=792
11. Якою мірою Ви впливаєте на владу? [Електронний ресурс] / Центр Разумкова. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=441
12. Як би Ви поставилися до таких заходів з розширення ролі громади? (опитування в Києві) [Електронний ресурс] / Центр Разумкова. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=783

Стаття надійшла до редакційної колегії 10.11.2015 р.

*Рекомендовано до друку д.політ.н., професором **Климончуком В.Й.**,
д.політ.н., професором **Наумкіною С.М.** (Одеса)*

**POLITICAL PARTICIPATION UNDER CONDITIONS
OF LOCAL GOVERNMENT REFORM IN UKRAINE****O. A. Kavylin**

*Vasyl Stefanyk Precarpathian National University;
76000, Ivano-Frankivsk, Shevchenko str., 57;
ph. +380 (342) 59-61-77; e-mail: diplometals@gmail.com*

The article studies political participation and describes the processes of local government reform and decentralization that began after the Revolution of Dignity and that need improving of the level of public involvement. Local government is the way people can exercise their power as a form of democracy (in accordance with Article 5 of the Basic Law of Ukraine) and it is also one of the modern democratic system foundations that provides the possibility of independent functioning without any interferences on the part of public authorities on the basis of self-organization and self-financing. Local government is a key part of the civil society that cannot be conceived without competent and responsible participation of citizens in making and implementing of managerial decisions.

Key words: *political participation, political processes in Ukraine, civil society, state youth policy, volunteer movement.*