

МУНІЦИПАЛЬНА КОНСОЛІДАЦІЯ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

В статті «Муниципальная консолидация как стратегический напрям розвитку України» акцентовано увагу на сьогоднішній потребі консолідування українського народу за ради майбутнього України, як держави. Автором оцінені наслідки політичних рішень. Зазначено, що українське суспільство проходить черговий шлях модернізації – комплексу соціальних, політичних, економічних, культурних та інтелектуальних трансформацій. Акцентовано увагу на тому що Уряд намагається врахувати помилки попередників у проведенні адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, правляча коаліція сформулила єдине ідеологічне бачення подальшого розвитку держави європейського зразка та проведення реформи, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є відповідальним за реалізацію. Показано, що недостатньо розвинутою залишається інформаційна політика, що спричинює нерозуміння, а деколи й супротив з боку населення та місцевої влади до проведених заходів реформи. Зауважимо, що сьгодні українське суспільство проходить черговий шлях модернізації – комплексу соціальних, політичних, економічних, культурних та інтелектуальних трансформацій, що супроводжується конфліктами і кризовими явищами, які піддають сумніву можливі позитивні наслідки й відкидають суспільство назад у його розвитку. Україна потребує не створення нових інституцій, а руйнації авторитарних традицій взаємодії влади і суспільства, за яких демократичні засади на всіх рівнях впроваджувалися формально, дестабілізуючи суспільство внаслідок загострення боротьби за владу. Таким чином, має бути подолана відірваність органів влади від потреб громадян, що позитивно вплине на залучення громади впливати на владні рішення. В статті наведені заходи з реалізації реформи децентралізації, яка відбувається в Україні. Доведено, що врахувавши географічні, історичні, етнічні, економічні, соціальні та інші умови адміністративно-територіальна реформа має консолідувати український народ на місцевому рівні.

Ключові слова: муніципальна консолидація; консолидація нації; територіальні громади; об'єднання; адміністративно-територіальна реформа; Перспективні плани; модернізація.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Українське суспільство залишається амбівалентним у своїх соціальних і культурних установках, якому притаманні суперечні етнічні, релігійні, регіональні, мовні й інші ідентичності, різні погляди на геополітичний статус держави [1, с. 183]. Нав'язана політиками позиція розколу суспільства за територіальною, релігійною, національною, мовною ознаками й маніпулювання масовою свідомістю протягом 23 років незалежності призвела до майданів, анексії та війни на сході. Відомий французький кардинал Арман Жан дю Плессі де Ришельє (09.09.1585 – 04.12.1642) припинив релігійні конфлікти у Франції, висунувши ідею єдності народу за національними й громадянськими ознаками. Жоден український політик не намагався консолідувати

народ (від лат. «consolidatio» – зміцнення, згуртування, об'єднання, злука) в процесі управління державою.

Сьгодні в умовах анексії Криму та війни на сході України, як ніколи стоїть задача згуртування, шляхом встановлення і зміцнення вертикальних, горизонтальних, діагональних зв'язків між окремими громадами та територіальними громадами для подальшого цивілізованого розвитку нашої держави. Публічна політика без суспільного діалогу веде до негативних наслідків. Ще давньоримський історик Гай Саллюстій Крисп (86 р. до н. е. – 35 р. до н. е.) стверджував, що об'єднуючись, найменші держави процвітають, а через розбіжності руйнуються великі держави. Тому, на наш погляд, адміністративно-територіальна реформа, врахувавши географічні, історичні, етнічні, економічні, соціальні та інші умови, в результаті має консолідувати український народ в єдину націю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблем. Окремі проблеми консолідації української нації досліджені в роботах таких учених як, Б. Ковальчук, О. Оржель, М. Пірен, М. Степико, С. Меленко та ін. Особливості й недоліки попередньої адміністративно-територіальної реформи викладені Р. Безсмертним, А. Ткачуком, Ю. Ганушаком та ін. Проте, події, що відбуваються сьогодні в Україні, вимагають оцінки наслідків політичних рішень і розуміння муніципальної консолідації, як процесу порятунку України, як держави.

Формування мети (постановка завдання). В статті досліджені чинники, які призвели до сучасних подій в Україні та акцентовано увагу на муніципальній консолідації як стратегічному напрямку подальшого розвитку нашої держави. Доведено, що територіальна громада має стати основою становлення нації, де кожний мешканець ідентифікує себе не з соціальними чи політичними угрупованнями, а з українським селом, селищем чи містом, з усією Україною, руйнуючи наслідки ідеологічних і соціально-економічних колізій.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. В ст. 11 Конституції України зазначено, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, проте історичне минуле – територіальна роз'єднаність, примусова асиміляція, депортації, голодомор, переслідування інакомислячих тощо – свідчить про тривалу відсутність власної держави, що позначилося на нездатності Україною, яка отримала незалежність у 1991 р., створити державні механізми гарантії безпечного та вільного суспільного розвитку. Держава не стала гарантом єдності прав і свобод усіх громадян (незалежно від їхнього етнічного походження, статі, віку, віросповідання тощо), захисту їх від будь-яких дискримінацій та злочинності (зокрема, справедливого судочинства), безпеки (воєнної, економічної, соціальної, екологічної), розвитку громадянського суспільства. В країні відсутній повноцінний міжкультурний діалог і компроміс на засадах цінностей демократії.

На наш погляд, для узгодження різноспрямованих інтересів у суспільстві мають бути сформована етика солідарності, побудовані політичні механізми об'єднувальних цінностей з постійним діалогом на загальнонаціональному рівні з найбільш актуальних питань, посилена взаємодія етнічних і культурних ідентичностей, а також відповідальність спільнот за долю всієї держави.

Нинішня система адміністративно-територіального устрою сформована за часів Радянського Союзу та має низку інституційних вад, які стосуються розмежування повноважень між органами влади. Інтереси центрального партійно-бюрократичного управління стоять над інтересами територіальних одиниць (міст, сіл, селищ), позбавляючи, таким чином, їх самоврядного права вирішувати питання місцевого значення. Це й призвело до суттєвих соціально-економічних і територіальних диспропорцій [2, с. 141–152].

З метою забезпечення реформування системи державного управління, створення умов для побудови

відповідно до Конституції демократичної, соціальної, правової держави, утвердження та забезпечення прав людини і громадянина Президент України Л. Д. Кучма 22.07.1998 р. підписав Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», проте ситуація в країні констатувала факт значного посилення централізації влади, що призвело 2004 р. до роз'єднання держави за двома політичними полюсами. Зазначимо, що положення ратифікованої 15.07.1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування щодо прав і спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення залишилося не реалізованим на практиці.

В 2005 р. був сформований новий політичний концепт щодо зміни адміністративно-територіального устрою. Розроблений відповідний законопроект мав на меті посилення ролі, ефективності та відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення основної частки місцевих справ в інтересах місцевого населення. Проте, брак політичної волі та підтримки у проведенні адміністративно-територіальної реформи закінчив цей процес на етапі напрацювання методичних рекомендацій щодо моделювання територіальних громад і районів у областях та формування робочих груп з обговорення розробленого законопроекту та перспектив реформи.

Позиція В. Януковича, який очолив державу в 2010 р. була жорстко централізованою, і реформи місцевого самоврядування, як такі, не проводилися. В державі відбулося зіткнення двох систем цінностей: радянського та пострадянського, з одного боку, та проєвропейського, з іншого. Така політика ще більше роз'єднала націю, спричинила Майдан 2014 р., анексію Криму та війну на сході України.

Отже, зазначимо, що недосконала система органів влади на всіх рівнях не змогла забезпечити належний рівень життя населення та створити привабливі умови для розвитку територій, а чергова зміна стратегічних орієнтирів і пріоритетів актуалізувала проблему консолідації українського народу.

На думку Б. Ковальчука, необхідною умовою реалізації національної ідеї є самоідентифікація, самоорганізація та самоуправління нації, що, в свою чергу, вимагає відповідного розвитку суспільної свідомості, формування системи національних духовних і соціальних цінностей, а на їх основі – розбудови адекватної системи суспільних відносин [3, с. 55]. Визначальним чинником консолідації нації є державна мова, яка визначає культурні, інформаційні та цивілізаційні ознаки суверенітету кожної країни. За умов глобалізації всі розвинені держави всіма способами захищають свій мовний авторитет, докладаючи чимало зусиль для розповсюдження впливу мови на інші регіони [4, с. 117]. Отже, консолідація – це процеси, реалізація яких забезпечує об'єднання суспільства, культур: злиття близьких за мовою, культурою етносів унаслідок розвитку соціально-економічної та культурної взаємодії [5, с. 182–183].

Відмітимо, що Уряд намагається врахувати помилки попередників у проведенні адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, правляча коаліція сформувала єдине ідеологічне бачення подальшого розвитку держави європейського зразка та проведення реформи (за взірцем обрано досвід Польщі), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є відповідальним за реалізацію. Проте, недостатньо розвиненою залишається інформаційна політика, що спричинює нерозуміння, а деколи й супротив з боку населення та місцевої влади до проведених заходів реформи. Більшість з експертів вважають, що в процесі муніципальної консолідації доречно враховувати вітчизняний і зарубіжний досвід [6, с. 26; 7]:

- конституційних і нормативно-правових засад функціонування держави з унітарним устроєм, що забезпечить збереження соборності України;

- позитивних тенденцій інтеграційних процесів щодо об'єднання територіальних громад, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування тощо та подолання негативних з дезінтеграції територій;

- одночасного функціонування органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління, децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання публічних послуг населенню.

Зауважимо, що сьогодні українське суспільство проходить черговий шлях модернізації – комплексу соціальних, політичних, економічних, культурних та інтелектуальних трансформацій, що супроводжується конфліктами і кризовими явищами, які піддають сумніву можливі позитивні наслідки й відкидають суспільство назад у його розвитку. Як зазначає Л. Московічев, є лише два виходи з соціальних катастроф: розпад даної соціальної системи та перехід у принципово нову якість, формування нової [4, с. 147–148].

Україна потребує не створення нових інституцій, а руйнації авторитарних традицій взаємодії влади і суспільства, за яких демократичні засади на всіх рівнях впроваджувалися формально, дестабілізуючи суспільство внаслідок загострення боротьби за владу. Таким чином, має бути подолана відірваність органів влади від потреб громадян, що позитивно вплине на залучення громади впливати на владні рішення.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» в усіх регіонах проходить процес розроблення та затвердження обласними державними адміністраціями Перспективних планів об'єднаних територіальних громад. Утворені в областях Офіси реформ надають обласним державним адміністраціям організаційну, консультативну, інформаційну допомогу у питаннях створення територіальної основи місцевого самоврядування. Зокрема, максимально інформують всіх зацікавлених сторін, проводять роз'яснювальну роботу, зустрічі з експертами, науковцями,

громадськими лідерами, представниками органів місцевого самоврядування, депутатами всіх рівнів тощо.

Саме територіальна громада має стати основою становлення нації, де кожний мешканець ідентифікує себе не з соціальними чи політичними угрупованнями, а з українським селом, селищем або містом, з усією Україною локалізуючи, таким чином, руйнівні наслідки ідеологічних і соціально-економічних колізій. Тому розроблені в областях Перспективні плани являють собою концепцію формування самодостатніх територіальних громад і поліпшення якості послуг для населення. Так, наприклад, у Дніпропетровській області з 348 міст, сіл і селищ передбачається утворити 89 нових об'єднаних громад; у Житомирській – замість 631 залишити 59 об'єднаних; у Хмельницькій – з 625 прогнозується створити 54; у Луганській – з 194 рад планується створити 24 спроможних громад тощо.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» актуалізував зміну системи місцевих виборів, зокрема, порядок їх проведення, з урахуванням особливостей реформи децентралізації місцевого самоврядування. Положення прийнятого за основу проекту Закону України «Про місцеві вибори» (реєстр. № 2831-3) спрямовані на забезпечення справедливого представництва виборців у місцевих радах, збереження мажоритарної системи на рівні сільських і селищних рад, запровадження пропорційної системи з відкритими списками при проведенні місцевих виборів на інших рівнях. Крім того, вибори міських голів великих міст пропонується здійснювати у два тури, за принципом абсолютної більшості виборців, що проголосували та зменшити кількість депутатів місцевих рад. Однак, вважаємо, що головним в цьому процесі є персональна відповідальність кожної виборної особи перед громадянами, а не перед політичною силою, яка призвела до влади.

На наш погляд, в Україні має бути жорстко запроваджене Статутне право, як обов'язкова умова дотримання органами місцевої влади та її посадовими особами принципу відповідальності перед мешканцями конкретної територіальної громади за стан справ і результати своєї діяльності чи бездіяльності. Статуту повинні бути прийнятими всіма територіальними громадами.

З юридичної точки зору, консолідація є специфічним видом систематизації законодавства, кінцевою метою якого є усунення множинності нормативних актів, шляхом зведення їх до одного укрупненого акта [8, с. 10]. Україна розвивається під впливом геополітичних викликів, що вимагає змін у підходах до стратегічного розвитку територій: перехід від прямих короткострокових галузевих заходів впливу та реалізації інвестиційних проектів у конкретних регіонах до системного й комплексного підходу розвитку територій на основі концентрації фінансових ресурсів і створення умов для конкурентного розвитку всіх регіонів.

Внесені зміни до Бюджетного і Податкового кодексів України сьогодні дозволили здійснити бюджетну децентралізацію в державі, поступово змінюють ситуацію у розвитку малого та середнього бізнесу. Зокрема, об'єднанні територіальні громади

отримають 100 % єдиного податку, 100 % податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності, 100 % податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 60 % податку на доходи фізичних осіб, 25 % екологічного податку, 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів та інші надходження, а також матимуть право розпоряджатися землями.

Висновки. На наш погляд, адміністративно-територіальна реформа має не лише змінити межі адміністративно-територіальних одиниць, а об'єднавши громади в одне потужне адміністративно-територіальне утворення, створити в його межах максимально

привабливе соціально-економічне середовище. Саме такий підхід до розвитку держави припинить дискусії щодо федералізації та розколу України. Своєчасне й адекватне реагування на негативні тенденції соціально-економічного розвитку та подолання потенційних загроз надасть нові можливості для розвитку регіонів і підвищення життєвих стандартів. Таким чином, ідеологія консолідації має стати національною ідеєю, прийнятою народом – як досягнення гідного та заможного життя для кожної людини, родини, територіальної громади, суспільства і держави в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нова влада: виклики модернізації. – К. : «К.І.С.», 2011. – 260 с.
2. Безсмертний Р. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою / Р. Безсмертний // Проблеми реформування публічної влади : зб. матер. і док. / за заг. ред. Р. П. Безсмертного ; наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2009. – С. 141 – 152.
3. Ковальчук Б. Від місцевого самоврядування до консолідації нації / Б. Ковальчук // Проблеми малих міст України: розвиток самоврядування і реформування місцевого господарювання в контексті національних традицій і світового досвіду : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Золочів – Львів, 27-28.05.2000 р.). – Львів : Державність, 2000. – С. 55–60.
4. Степико М. Т. Українська ідентичність: феномен і засади формування : монографія / М. Т. Степико. – К. : НІСД, 2011. – 336 с.
5. Соціологічна енциклопедія / укл. В. Г. Гордяненко. – К. : Академвидав, 2008. – 456 с.
6. Васильєва Н. Еволюція процесу муніципальної консолідації в Україні / Н. Васильєва // Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції : зб. статей для проведення I Всеукр. наук.-практ. конф. (21-22.05.2015). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 25–29.
7. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с.
8. Меленко С. Г. Консолідація: логіко-гносеологічний аналіз / С. Г. Меленко // Науковий вісник Чернівецького університету : зб. наук. пр. – Вип. 478: Правознавство. – Чернівці : Рута, 2008. – С. 10–17.

Н. В. Васильєва,

Національна академія державного управління при Президенті України, г. Київ, Україна

МУНИЦИПАЛЬНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ КАК СТРАТЕГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

В статье «Муниципальная консолидация как стратегическое направление развития Украины» акцентировано внимание на сегодняшней необходимости консолидации украинского народа ради будущего Украины, как государства. Автором оценены последствия политических решений. Отмечено, что украинское общество проходит очередной путь модернизации – комплекса социальных, политических, экономических, культурных и интеллектуальных трансформаций. Акцентировано внимание на том, что Правительство пытается учесть ошибки предшественников в проведении административно-территориальной реформы. В частности, правящая коалиция сформировала единое идеологическое видение дальнейшего развития государства европейского образца и проведения реформы, Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины является ответственным за реализацию. Показано, что недостаточно развитой остается информационная политика, вызывает непонимание, а порой и сопротивление со стороны населения и местных властей к проводимым мероприятиям реформы. Заметим, что сегодня украинское общество проходит очередной путь модернизации – комплекса социальных, политических, экономических, культурных и интеллектуальных трансформаций, сопровождается конфликтами и кризисными явлениями, которые подвергают сомнению возможные положительные последствия и отвергают общество назад в его развитии. Украина нуждается не создание новых институтов, а разрушения авторитарных традиций взаимодействия власти и общества, при которых демократические принципы на всех уровнях внедрялись формально, дестабилизируя общество вследствие обострения борьбы за власть. Таким образом, должна быть преодолена оторванность органов власти от потребностей граждан, положительно повлияет на привлечение общественности влиять на властные решения. В статье приведены меры по реализации реформы децентрализации, которая происходит в Украине. Доказано, что учитывая географические, исторические, этнические, экономические, социальные и другие условия административно-территориальная реформа должна консолидировать украинский народ на местном уровне.

Ключевые слова: муниципальная консолидация; консолидация нации; территориальные общины; объединение; административно-территориальная реформа; перспективные планы; модернизация.

*N. Vasilyeva,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kiev, Ukraine*

MUNICIPAL CONSOLIDATION AS THE STRATEGIC DIRECTION OF UKRAINE'S DEVELOPMENT

In the article «Municipal consolidation as a strategic direction of development of Ukraine» also focused on the need to consolidate the present Ukrainian people for the future of Ukraine as a state. We evaluated the effects of political decisions. It was noted that Ukrainian society is undergoing another upgrade path – a complex social, political, economic, cultural and intellectual transformations. It focused on the fact that the government is trying to take into account the mistakes predecessors in administrative-territorial reform. In particular, the ruling coalition has formed a single ideological vision of the further development of the state and the European model of reform, the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine is responsible for implementation. It is shown that the remains underdeveloped information policy, causes misunderstanding and sometimes resisted by the population and local authorities to the ongoing reform measures. Note that Ukrainian society today is undergoing another upgrade path – a complex social, political, economic, cultural and intellectual transformations, accompanied by conflicts and crises that call into question the possible positive consequences and reject society back in his development. Ukraine does not need new institutions, and the destruction of the authoritarian traditions of cooperation between the authorities and the society in which democratic principles are implemented at all levels of formal, destabilizing society as a result of intensification of the struggle for power. Thus, must be overcome isolation authorities on the needs of citizens, have a positive impact on the involvement of the public power to influence decisions. The article presents the measures to implement the decentralization reform, which takes place in Ukraine. It is proved that taking into account the geographical, historical, ethnic, economic, social and other terms of the administrative and territorial reform is to consolidate the Ukrainian people at the local level.

Keywords: *municipal consolidation; the consolidation of the nation; territorial community; association; administrative and territorial reform; Future plans; modernization.*