

*П.В. Ворона,*  
заступник голови Полтавської обласної ради,  
здобувач кафедри регіонального управління  
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТАХ ЦЕНТРИСТСЬКИХ ПАРТІЙ ПАРЛАМЕНТУ**

*Здійснено аналіз програмних документів центристських партій та виборчих блоків України (на прикладі Виборчого блоку “За єдину Україну”, Аграрної партії України, Трудової партії України) відносно розвитку місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** місьцеве самоврядування, програмні документи, центристські партії, виборчі блоки.

Практика проведення виборчих кампаній у країнах світу свідчить про те, що будь-які вибори – це вибори партій, навіть якщо їх ігнорує виборче законодавство, як, зокрема, у Великобританії та в деяких країнах – членах Європейської співдружності. Характерною тенденцією розвитку сучасного законодавства в більшості демократичних країн світу є закріплення монополії політичних партій на участь у виборчому процесі. На стадії лише формування багатопартійності у країнах молоді демократії важливого значення у виборчому процесі набуло створення міжпартійних коаліцій, чи виборчих блоків. Блоки гуртують партії, які, як правило, мають мало вірогідності подолати самотійно прохідний бар’єр на виборах до парламенту, або навколо харизматичного лідера, або, як у нашому випадку, – пропрезидентської коаліції з надією використання адмінресурсу. Але вони мають спільне чи подібне бачення розвитку суспільства і це відбивають їхні програми [2]. Виборчий блок політичних партій “За єдину Україну” на минулих виборах декларував гасло: “Сильні регіони – міцна держава”, що дієва регіональна політика має базуватися на сприянні розвитку муніципальних і регіональних форм демократії та самоврядування [3]. Маємо за мету дослідити програми чотирьох партій цього блоку на предмет перспективи розвитку місцевого самоврядування.

У програмному маніфесті Трудової партії України говориться, що Україні “потрібна нова регіональна політика, що дасть змогу максимально використовувати потенціал кожного регіону, його власну траєкторію розвитку для процвітання всієї країни”. Як наголошується, сильна і конкурентоспроможна держава повинна ґрунтуватися на силі та ресурсах регіонів. А їхня політика повинна базуватися на трьох вихідних положеннях:

- підвищенні самостійності та відповідальності регіональних і місцевих органів влади;
- забезпеченні реальної участі представників регіональних і місцевих органів влади у вирішенні загальнодержавних справ;
- оптимізації відносин між різними рівнями місцевої та регіональної влади.

Аналізуючи названий документ, бачимо, що для підвищення самостійності та відповідальності органів влади на місцях визначимо кілька важливих напрямків в організації діяльності регіональних і місцевих органів влади:

1. По-перше, пропонується забезпечити фінансову самостійність територіальних громад і регіонів, для чого необхідно: щоб бюджети територіальних громад, районні та обласні бюджети формувалися переважно (значною мірою) за рахунок місцевої дохідної бази; для цих бюджетів було встановлено стабільні (на термін три – п’ять років) нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів; у системі місцевих фінансів було відновлено цільові позабюджетні фонди; місцеві та регіональні органи влади було наділено можливостями доступу до ринку позичкового та інвестиційного капіталу; було забезпечено прозорість бюджетного процесу в державі, а розподіл коштів державного бюджету між регіонами і територіальними громадами здійснювалося на основі запровадження нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості та мінімальних соціальних стандартів; виконання делегованих державою повноважень забезпечувалося фінансовими ресурсами в повному обсязі [7].

2. По-друге, наголошується на створенні необхідних матеріальних передумов діяльності місцевих і регіональних органів влади, для чого передбачається: законодавчо визначити статус майна комунальної власності та встановити перелік тих її об'єктів, які не підлягають відчуженню в будь-якій формі; домогтися забезпечення необхідними матеріальними ресурсами органів місцевої та регіональної влади шляхом передачі до комунальної власності та в розпорядження органів регіональної влади об'єктів державної власності; запровадити ефективні механізми формування та управління спільною власністю територіальних громад.

3. По-третє, вважається за необхідне забезпечити організаційну самостійність регіональних органів влади, застосовуючи такі способи: зміцнити територіальну громаду – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, реформувавши з цією метою систему адміністративно-територіального розподілу України; передбачити передачу додаткової частини повноважень і функцій центральних органів виконавчої влади органам місцевої та регіональної влади; надати право місцевим радам самостійно вирішувати питання про роботу в них частини депутатів (голів постійних комісій рад) на постійній основі; передбачити, на майбутнє, обрання керівників органів виконавчої влади.

Для забезпечення реальної участі представників місцевих і регіональних органів влади у вирішенні загальнодержавних справ пропонується: надати місцевим і регіональним органам влади – через Спілку, асоціації органів місцевого самоврядування або в інший спосіб – можливість впливати на процес розроблення проекту Державного бюджету України; створити механізм участі місцевих і регіональних органів влади в законодавчому процесі з питань, що належать до їхньої компетенції. У першу чергу, це стосується проектів законів про бюджетну систему, про комунальну власність, про місцеві податки і збори, про органи самоорганізації населення, про місцеві референдуми, про статус службовців органів місцевого самоврядування, про здійснення делегованих повноважень; запровадити у практику діяльності

центральных органів виконавчої влади обов'язкове погодження зі Спілкою, асоціаціями органів місцевого самоврядування або іншими організаціями проектів нормативних актів, що зачіпають інтереси територіальних громад і регіонів; установити обов'язкову участь місцевих і регіональних органів влади у приватизації об'єктів державної власності; запровадити механізми врахування місцевих і регіональних інтересів при формуванні загальнодержавних програм соціально-економічного та культурного розвитку; надати місцевим і регіональним органам влади можливість впливати на формування центральных органів влади. У перспективі слід передбачити створення верхньої палати парламенту України – Ради регіонів, яка має формуватися за територіальним принципом.

Для оптимізації відносин між різними рівнями місцевих і регіональних влад: законодавчо розмежувати компетенцію місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; запровадити механізм досудового вирішення спорів між органами місцевої та регіональної влади різних рівнів; визначити процедуру оскарження в судах рішень органів виконавчої влади, що порушують права територіальних громад, органів місцевого самоврядування; забезпечити створення єдиних регіональних інформаційних систем органів місцевої та регіональної влади; практикувати проведення спільних засідань органів місцевих і регіональних гілок влади, сприяти пошуку та запровадженню різних форм неформального спілкування їхніх керівників [6].

Трудова партія України у програмному маніфесті з усіх партій блоку найбільше акцентувала увагу на питанні розвитку місцевого самоврядування, але положення програми переважно декларативні за характером. Можна говорити про наміри, але не про механізм змін.

Аграрна партія України, що також була складовою виборчого блоку політичних партій “За єдину Україну”, виступає як партія галузева, та все ж – виходячи з розуміння демократичної держави як надійного політичного механізму для рівноваги та узгодження інтересів різних соціальних, етнічних, професійних, культурних, релігійних, територіальних та інших верств і груп –

говорить про те, що в “державі мають домінувати принципи законності в соціально-економічній та політичній сферах, чітко розподілятися влада на законодавчу, виконавчу та судову, реально діяти органи місцевого самоврядування, забезпечуватися надійний судово-правовий захист” [1]. Як бачимо, у програмі аграріїв, місцеве самоврядування лише згадується, а основна увага акцентується на розвитку сільського господарства.

Подібний підхід до проблем місцевого самоврядування має й інша галузева партія – учасниця блоку: Партія промисловців і підприємців України (ПППУ). Ставиться за мету таке: зупинивши спад виробництва, зберігши промислові потужності, науково-виробничий потенціал, людські ресурси, – покласти край системній кризі. Вивести Україну в перший ряд розвинутих держав світу. Але у програмі навіть відсутня жодна згадка про місцеве самоврядування чи місцеву демократію. Виділяючи стратегічні завдання партії з реалізації владної відповідальності, ПППУ говорить про оптимізацію владних структур та наведення порядку в країні. Партія вважає, що найбільш прийнятною за нинішніх умов формою державного правління є президентсько-парламентська республіка, а реформування адміністративних структур є однією з ключових стратегічних цілей діяльності партії [4].

Аграрну партію України і ПППУ було засновано як галузеві партії, і тому вони акцентують увагу, перш за все, на шляхах вирішення питань галузей чи економіки в цілому; шляхи державного будівництва у програмах майже не обговорюється.

У програмі Народно-Демократичної партії (НДП) особливу роль відводиться регіональній політиці. У контексті регіональної політики розглядається і розвиток місцевого самоврядування, і розділити ці дві категорії у програмі важко.

Регіональна політика, як вважає НДП, – це стратегія держави, спрямована на адміністративно-економічну оптимізацію структури країни і гармонізацію взаємовідносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання

внутрішніх чинників, що існують і заохочення зовнішніх ресурсів в умовах глобалізації міжнародної економіки.

Регіональна політика має вирішити соціально-економічні проблеми населення територій шляхом сталого господарського зростання регіонів, їхнього належного фінансово-економічного і нормативно-правового забезпечення. Це надасть Україні можливість посісти гідне місце в європейському та світовому співтоваристві.

Партія виокремлює такі основні завдання регіональної політики: демократизація, децентралізація та підвищення дієздатності влади (що передбачає передачу центральною владою частини власних повноважень нижчим рівням влади – регіональним, місцевим) у контексті адміністративної реформи; оптимізація фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування; зміна механізму формування регіональних бюджетів; перехід на принцип “жити за рахунок власних доходів” з одночасним введенням порядку формування й використання централізованих і регіональних коштів, з чітким визначенням і розмежуванням бюджетних повноважень всіх органів влади і управління; упровадження диференційованого підходу до регіонів з урахуванням природно-економічних і соціально-демографічних відмінностей; розвиток прямих міжрегіональних і зовнішньоекономічних, науково-технічних і культурних зв’язків із партнерами в державі та за кордоном, побудованих на принципі взаємовигідного партнерства; поєднання розроблення й та реалізації державної програми регіональної політики з розпочатою в Україні адміністративною реформою з метою всебічного піднесення регіонів, підвищення їхньої ролі в соціально-економічному, культурному та політичному розвитку держави.

НДП домагатиметься вдосконалення нормативно-правової бази місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, залучення громадян до активної участі у вирішенні всіх місцевих справ.

На переконання народних демократів, законодавство щодо місцевого самоврядування повинно передбачати: становлення правової, економічної та

фінансової бази місцевого самоврядування; створення системи управління територіальним розвитком і запровадження сучасних методів управління розвитком міст; надання можливостей для розвитку міжрегіонального партнерства з метою розв'язання спільних проблем, у тому числі і з країнами Центральної та Східної Європи; упровадження в діяльність органів місцевого самоврядування принципів, які забезпечують нормативну впорядкованість, прозорість, відкритість, підзвітність та відповідальність перед місцевою громадою.

Народні демократи, підтримуючи ідею створення при радах повноцінних виконавчих органів, у той же час попереджають про небезпеку сепаратизму: “Обговорення президентських ініціатив підтвердило, що все більше виборців схиляються до того, аби керівників районів і областей обирало населення або місцеві депутати в сесійному режимі. Звичайно, при цьому мають бути передбачені противаги, механізми контролю і звільнення, щоб ми не породили нових удільних князьків... Настав час покінчити з двовладдям в Україні” [8]. “Україна має вийти на дієву модель регіонального самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування – досконалий документ, який дав поштовх незворотному позитивному процесу. Саме через нього реалізується головний теоретичний принцип субсидіарності, коли послуги, що їх надає держава, чи то пак влада, максимально наближені до людей... Пропорційна система повинна дати старт політичній реформі, причому на всіх рівнях. Тоді перед нами постане питання, як сприяти партійному будівництву, створенню потужних відповідальних партій... Становлення політичних партій – це перший крок до громадянського суспільства, в якому влада чітко знає, що вона існує для суспільства, а не навпаки” [9].

Партія регіонів була основною організаційною та фінансовою складовою проурядового блоку політичних партій “За єдину Україну”. Серед основних своїх завдань вона вбачає всебічне сприяння розвитку місцевого самоврядування. А це, у свою чергу, є однією з найважливіших умов становлення громадянського суспільства і відродження України. Саме на рівні

місцевого самоврядування, констатують регіонали, жива ініціатива і творча енергія народу можуть бути міцно поєднані з механізмами нових перетворень. Саме тут налагоджується реальний зв'язок між людиною, її конкретними інтересами й потребами та управлінськими структурами. Саме на цьому рівні можливе найефективніше вирішення питань міжнаціональних відносин, збереження мов, культур, традицій, охорони людської гідності та інтересів громадян. “Ми вважаємо місцеве самоврядування важливою ланкою єдиної системи управління державою. Без взаємодії та узгодженої діяльності загальнодержавних, регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування неможливе чітке функціонування єдиної управлінської структури” [5].

У розділі програми “Зміцнення засад демократичного розвитку” партія бачить реформу регіональної політики, перш за все, у реалізації принципів регіональної політики; стимулюванні “місцевої демократії”, посиленні прозорості й відповідальності в роботі регіональних владних структур та органів місцевого самоврядування; створенні правових, економічних та фінансових умов для динамічного розвитку регіонів тощо [Там же].

У програмі говориться, що Партія регіонів домагатиметься того, щоб забезпечувалися рівні сприятливі умови для саморозвитку і самореалізації кожного регіону України, кожної територіальної громади. Водночас визнається право державної влади вжити жорстких заходів щодо регіональних властей, якщо вони порушують Конституцію України, її закони, права і свободи громадян. Але знову ж таки, крім декларацій і намірів, у програмі партії, що декларує найбільшу близькість до регіонів, ми не спостерігаємо конкретного механізму й моделі розвитку місцевого самоврядування.

Відмінною ознакою програм партій і блоку політичних партій “За єдину Україну” є те, що у програмі блоку чітко пропагується ідея регіоналізації України, хоча з певними застереженнями: “Ми відстоюємо інтереси кожного регіону, водночас виступаючи проти регіонального егоїзму”. Але ж поняття регіонального егоїзму можна підмінити регіональним патріотизмом, що



започаткує початок федералізації України, яка є в умовах формування новітньої української нації досить небезпечною. Хоча програмне визначення поняття “регіон” відкидає підозри в автономізмі блоку – “це, перш за все, люди, а не формальна географічна або адміністративна одиниця! І курс блоку – на єднання людей у спільноту, єдину соборну державу”[3].

#### **Список використаних джерел**

1. Аграрна партія України: Запитання та відповіді. – К.: Агропромвидав України: ТОВ “Земля”, 1997. – 25 с.
2. *Примуш М.* Політичні партії на виборах. Виборче законодавство як засіб організації партійної діяльності // Віче. – 2003. – № 10 (103). – С. 47-52.
3. Передвиборна програма блоку “За єдину Україну” // Уряд. кур’єр. – 2002. – 15 лют. – С. 4. – (№ 31).
4. Програма Партії промисловців і підприємців України (скорочений виклад основних положень): Матеріали установчого З’їзду Партії промисловців і підприємців України від 9 лютого 2000 р. – К., 2000. – 5 с.
5. Програма та статут Партії регіонів. – ТОВ “ВРА “ВІЗУАЛЬНІ КОМУНІКАЦІЇ”, 2002. – 32 с.
6. Програмний маніфест партії “Трудова Україна. – К., 2002. – 30 с.
7. *Положенко Д., Глуценко Ю.* Міжбюджетні взаємовідносини: регіональні інтереси // Фінанси України. – 2000. – № 4. – С. 18.
8. Українські регіони: хто в домі хазяїн // Україна і світ сьогодні. – 2003. – 7-13 черв. – С. 4. – (№ 21).
9. Щоб не з’явилися помісні князьки // Україна і світ сьогодні. – 2003. – 17-23 трав. – С. 3. – (№ 18).

#### ***Vorona P.V.* Local self-government in Program Documents of the Parliament’s Centrist Parties.**

The article is devoted to analysis of program documents of the centrist parties and election coalitions in Ukraine (on the example of election coalition “For Indivisible Ukraine”, Agricultural Party of Ukraine, Working Ukraine) on the question of local self-government development.

**Key words:** local self-government, program documents, centrist parties, election coalitions.

#### ***Vorona P.V.* Местное самоуправление в программных документах центристских партий парламента.**

Осуществлен анализ программных документов центристских партий и избирательных блоков Украины (на примере Избирательного блока “За единую Украину”, Аграрной партии Украины, Трудовой партии Украины) относительно развития местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, программные документы, центристские партии, избирательные блоки.