

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОБУДОВИ ПОЛІТИЧНО АКТИВНОГО СУСПІЛЬСТВА

У сучасних умовах демократизації суспільства та спроб змінити координати відносин у владі, актуальним питанням є реформування системи місцевого самоврядування. Україна ще з часів проголошення незалежності намагається знайти свій шлях вирішення цього питання. При цьому стикаючись з проблемами на шляху реформування місцевого самоврядування, українська політична еліта не має можливості повноцінно та цілісно реформувати політичну систему. А це, у свою чергу, само по собі є актуальним питанням для України.

Ключові слова: влада, демократія, політична еліта, місцеве самоврядування, політична система.

В современных условиях демократизации общества и попыток изменить координаты отношений во власти, актуальным вопросом является реформирование системы местного самоуправления. Украина еще со времен провозглашения независимости пытается найти свой путь решения этого вопроса. При этом соприкасаясь с проблемами на пути реформирования местного самоуправления, украинская политическая элита не имеет возможности полноценно и целостно реформировать политическую систему. А это, в свою очередь, само по себе есть актуальным вопросом для Украины.

Ключевые слова: власть, демократия, политическая элита, местное самоуправление, политическая система

Local self system reforming is an actual question in the situation of society democratization and attempts to change relationship authority coordinates. Ukraine has found the ways of solving this question since the time of its independence declaration. Ukrainian political elite has no opportunity to reform political system completely facing local self- management. This is an important question for Ukraine.

Key words: authority, democracy, of political elites, facing local self- management, political system.

Однією із головних цілей політичного реформування українського суспільства є децентралізація влади, розподіл і розмежування повноважень центру й регіонів, нормативно-правове закріплення функціональних можливостей органів місцевого самоврядування, місцевих громад як самодостатніх і повноправних.

Не підлягає жодному сумнівові: головна запораука підвищення рівня демократії в суспільстві – це ефективна й максимально наближена до людей місцева влада. Адже право громадян на управління державою реалізовується, насамперед, на місцевому рівні. Саме тут є шанс як ніде розкрити ініціативу мільйонів громадян, залучити їх до громадського

життя. Якщо ж такої місцевої влади в державі немає, то й демократія в ній відсутня.

Попри наявність наукових праць з питання місцевого самоврядування у країні чіткої системи, придатної для України, немає. Теоретичні розробки існують окремо від практики, що спричиняє неточності у законодавстві.

Значним досягненням для демократизації суспільства за роки незалежності України є закріплення на конституційному рівні статусу місцевого самоврядування: стаття 7 КУ встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, йому також присвячений XI розділ Конституції. На основі даних конституційних

норм був прийнятий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», а ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування суттєво наблизила дану галузь законодавства до європейських стандартів. На перший погляд, як бачимо, діяльність органів місцевого самоврядування має достатню правову основу для всебічного функціонування і розвитку в умовах законодавчого закріплення багатьох прав і свобод. Але як виявляється на практиці, численні колізії виникають з цього приводу, а з них, у свою чергу, породжуються суперечності між суб'єктами публічних правовідносин, у чому ми, як пересічні громадяни, учасники місцевої громади не зацікавлені. Бо в такому випадку не вирішуються численні питання місцевого рівня, а якщо це має великомасштабний характер, то можна вже говорити про «хворобу» цілих регіонів нашої держави [9, с. 211].

На сьогодні де-факто самоврядування (право місцевих громад самостійно вирішувати питання свого життя) в Україні ледве жевріє на рівні середніх та великих міст і практично відсутнє на інших рівнях. Органи місцевого самоврядування не мають достатніх можливостей (насамперед, фінансових) для розв'язання місцевих проблем. Чинне законодавство (а ще більше – реальна система влади) дають багато важелів для втручання органів державної влади у самоврядні функції. А там, де мери виявляють «неслухняність», їх урешті-решт або «приборкують», або усувають з посади (прикладів – більше ніж досить) [7, с. 2].

Відтак відсутня й справжня зацікавленість місцевих громад у формуванні якісної місцевої влади (у свідомості більшості діє давній принцип: «від нас нічого не залежить»). Негативно позначається на рівні цієї влади й політична неструктурованість на рівні населених пунктів. Тому часто місцева влада не відображає поглядів більшості виборців, об'єднаних у різні структури громадянського суспільства (осередки партій, громадські організації, асоціації, товариства тощо), а є фактично лише оформленням місцевих номенклатурних, підприємницьких, або й криміналізованих кланів. Така влада за своєю природою є неякісною, нездатною дбати про суспільний інтерес. Це, у свою чергу, призводить до зниження рівня державної влади на місцях і в центрі.

Сьогодні країни-кандидати до Євросоюзу докладають величезних зусиль для того, щоб підняти рівень своїх місцевих влад, привчити їх до роботи в нових умовах, навчити їх ефективно боротися за кошти з різноманітних європейських фондів розвитку та дієво використовувати їх в інтересах громадян. На жаль, місцеві влади в Україні назагал ще страшенно далекі навіть від постановки цього питання.

Делегування повноважень означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій. В Україні на законодавчому рівні закріплене право

органів місцевого самоврядування на делегування повноваження. Це право випливає із статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Разом з тим у Конституції України [1] ст. 143 передбачається можливість надання органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Оскільки рішення про делегування приймається у вигляді закону, а невиконання закону не може бути виправданим, навіть якщо його виконання суперечить інтересам територіальної громади, порушує права суб'єктів місцевого самоврядування, бо тим самим буде порушено принцип законності. Такий порядок делегування повноважень позбавляє будь-якого сенсу питання про добровільність чи недобровільність передачі і відповідно прийняття та здійснення цих повноважень. Недопустимість обмеження прав місцевого самоврядування і належних йому повноважень щодо вирішення питань місцевого значення є однією з основ конституційного статусу місцевого самоврядування. Отже, враховуючи це, можна зробити висновок про недопустимість навіть добровільної (на підставі рішення органу місцевого самоврядування чи договору) передачі повноважень, у цілому чи частини, щодо вирішення питань місцевого значення органам державної влади. Якщо наділення органів місцевого самоврядування державними повноваженнями не суперечить природі місцевого самоврядування, то здійснення органами державної влади повноважень місцевого самоврядування означає просто ліквідацію останнього на відповідному рівні. Така точка зору відповідає ряду демократичних принципів, і може широко застосовуватись як концепція при стабільній, усталеній системі суспільно-державних відносин, в яких самоврядним інститутам надаються широкі права і можливості їх здійснення. Але, на теперішньому етапі становлення цієї системи, дана концепція не враховує такої особливості відносин між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням як динамічність. Виходячи із стратегічної мети української держави – інтеграції до Європейського Союзу, можна сказати, що перша концепція мінімізації втручання держави у справи територіальної громади через інститут делегування повноважень, повинна також враховувати проміжні варіанти. Одним з таких є адміністративний договір, що може встановити взаємні права та обов'язки, контроль за виконанням делегованих повноважень у двосторонньому порядку. Відповідний договір може бути укладено лише на підставі й на виконання норм закону.

Аналіз конституційних норм українського законодавства дозволяє стверджувати, що ми маємо змішану модель місцевого самоврядування і на її розвиток найбільше вплинули не відкрита чи закрита моделі, а модель, продиктована державницькою теорією царської Росії, континентальною європейською моделлю та радянським підходом до інститутів місцевого самоврядування

як до буржуазних. Так історично склалося, що Україна перебувала під потужним впливом Росії, в якій більш популярною була державницька теорія місцевого самоврядування (в середні віки, та і пізніше престижною була служба у царя, тобто історично формувалася централізована управлінська вертикаль; народ, як правило, завжди сподівався на царя). Закрита модель місцевого самоврядування міст-держав згодом еволюціонувала в епоху середньовіччя у так зване Магдебурзьке право, яке знайшло поширення в містах західної частини України. Але найсильнішого впливу на інститут місцевого самоврядування здійснив період перебування Української республіки у складі Радянського Союзу.

Після проголошення незалежності України і розбудови її як незалежної, суверенної, демократичної держави законодавець очевидно не став на шлях кардинальних перетворень у галузі місцевого самоврядування, а віддав перевагу адаптації вже існуючої системи, що будувалась на радянський лад. За роки незалежності України конструктивні перетворення в системі державного управління та місцевого самоврядування поєднувалися і співіснували з елементами, що дісталися у спадок від радянської доби, це робить його внутрішньо суперечливим, громіздким, відірваним від людей і неефективним. Державне управління фактично стало гальмом у проведених соціально-економічних і політичних реформ, а на місцевому рівні – завадою розвитку місцевого самоврядування. Адже типовим у наш час стало «протистояння» органів державної влади на місцях представницьким і виконавчим органам місцевої громади, що виявляється у лобюванні своїх інтересів. Регіональна політика в демократичній державі з ринковою економікою, загалом покликана сприяти формуванню економічного базису місцевого самоврядування, а її відсутність чи недовірність призводить до нікчемності самоврядування як такого; централізм – це наслідок адміністративно-командної системи управління, яка за довгі роки існування в українському суспільстві вкоренила свої інститути. Серед таких є неврегульованість міжбюджетних відносин, наслідком чого є жебрацький стан місцевих бюджетів, невизначеність розподілу компетенцій і ресурсів між владою різних рівнів, кризовий стан комунального господарства.

За змістом багатьох положень Конституції України [1] можна стверджувати, що система органів місцевого самоврядування є компонентом механізму держави, основне соціальне призначення якого полягає в реалізації завдань і функцій держави. А оскільки органи місцевого самоврядування беруть участь у реалізації завдань і функцій держави, то цілком очевидним є те, що вони повинні діяти на правах органів державної влади, оскільки авторитету влади територіальної громади для цього недостатньо [3, с. 54].

У сучасних країнах з демократичним устроєм головною проблемою внутрішньої політики є забезпечення рівноваги між вимогою проводити загальнодержавну політику та необхідністю висловлювати інтереси різних верств населення. Разом з

тим необхідно звертати увагу на відмінності у соціально-економічних, культурних, географічних, демографічних та інших характеристиках різних регіонів. Загальною тенденцією розв'язання цієї проблеми є децентралізація влади [6, с. 50].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] (далі – Закон) проголошує право громадян на участь у місцевому самоврядуванні у межах відповідних територіальних громад сіл, селищ і міст. Це право покликане гарантувати громадянам можливість брати участь у місцевих референдумах, загальних зборах громадян за місцем проживання, в місцевих ініціативах, місцевих (муніципальних) виборах, громадських слуханнях, органах самоорганізації населення та інших формах реалізації місцевого самоврядування, в органах держави тощо.

Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні є законним (легальним) засобом виразу суб'єктивних (індивідуальних) інтересів та їх захисту через систему місцевого самоврядування (ст. 5 Закону). Але реалізація цих інтересів можлива лише у встановлених законом формах і процедурах місцевого самоврядування (щодо останнього діє принцип: дозволено лише те, що передбачено законом), де такі інтереси вже набувають публічного, тобто суспільного характеру [4, с. 22].

Визначено Конституцією, а також Законом право населення сіл, селищ, міст України на здійснення місцевого самоврядування передбачає й інші, крім вищезазначених, форми реалізації. До зазначених форм належить, насамперед, територіальне громадське самоврядування, під яким Закон розуміє самоорганізацію громадян за місцем їхнього проживання на частині території самоврядного утворення – мікрорайонах, кварталах, вулицях, подвір'ях тощо – для самостійного і під свою відповідальність здійснення власних ініціатив із питань місцевого значення [8, с. 8].

Перехід до нових соціальних і правових цінностей в Україні відбувається не автоматично. Держава створює законодавчі та інші передумови для реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Але безпосередньо реалізація цього права значною мірою залежить від самих громадян, їх активності, грамотності, зацікавленості тощо. Між тим переважна частина українських громадян вихована в дусі патерналізму, тобто пасивного очікування вирішення їх проблем державою чи публічною владою взагалі. Така ситуація приводить до того, що громадяни, маючи право на участь у місцевому самоврядуванні, ним часто-густо не користуються. Отже, потрібна радикальна переорієнтація соціальних цінностей значної частини громадян у питаннях місцевого самоврядування від ідеології соціального патерналізму до – демократичного муніципалізму [5, с. 495]. Демократичний муніципалізм вимагає структуризації інтересів членів територіальних громад, сіл, селищ і, особливо, міст; формування груп інтересів та відповідних організаційних форм їх представництва.

Розвиток місцевого самоврядування залежить не лише від законодавчого закріплення існування,

що є його фундаментом, а й від інституціонального оформлення, вміння і прагнення органів самоврядування реалізувати мету та завдання, а також здійснювати право на участь у самоврядуванні. Цивілізованим способом розв'язання кризи місцевого самоврядування є забезпечення реального доступу громадян до участі у ньому через систему політичного інформування, політичної освіти і юридичного захисту прав і законних інтересів громадян.

Перехід до нової системи місцевого самоврядування, зміни в стосунках між громадянами і публічною владою неможливі без підвищення рівня правової та політичної культури населення.

В Україні питання правової та політичної культури громадян у сфері місцевого самоврядування (муниципальна правова просвіта) поставлені самим життям. Завдання полягає в тому, щоб зробити підвищення рівня правової та політичної культури в питаннях місцевого самоврядування доступною саме для громадян, які з об'єктів повинні перетворитися в активних суб'єктів влади.

Без сумніву, Україні потрібна загальнодержавна програма муніципальної правової просвіти для громадян, в основі якої була б ідея доступу громадян до права на участь у місцевому самоврядуванні. Як відомо, проблеми правової просвіти щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні полягають у:

а) наданні необхідної правової інформації з питань, що цікавлять громадян як носіїв приватних інтересів;

б) роз'ясненні чинного законодавства, насамперед з точки зору прав і свобод громадян, їх захисту;

в) відповідях на запитання громадян, які в них виникають у процесі реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні;

г) виданні матеріалів з роз'ясненнями механізмів реалізації різних аспектів вищевказаного права громадян тощо.

Невирішеним є питання про оптимізацію розподілу повноважень між органами державної влади на місцях і органами місцевого самоврядування, тому що не встановлено на рівні державних стратегічних концепцій належних заходів щодо здійсненню децентралізації управління. З цього випливає, що одним з найгостріших питань проблематики взаємовідносин на місцях органів державної влади і місцевого самоврядування є питання встановлення примату централізації чи децентралізації державної влади, що саме по собі має бути концептуально обґрунтованим. Особливістю ж місцевого самоврядування в Україні є те, що воно діє за відсутності чіткого концептуального підґрунтя. Проте, не слід вирішувати питання про децентралізацію, абстрактно протиставляти державу і місцеве самоврядування. На практиці ці явища у певних проявах можуть вступати у конфлікт, але, виходячи з концепцій громадянського суспільства і правової держави, таке протиставлення неприпустиме.

Державний механізм і місцеве самоврядування є інститутами громадянського суспільства, кожен

з яких, здійснюючи притаманні йому функції, сприяє в цілому його становленню і розвитку. Конституювання держави і місцевого самоврядування як складових громадянського суспільства дозволяє вирішити проблему їх співвідношення і взаємодії. Проблема оптимальної децентралізації, знаходження балансу між об'єктивною тенденцією до розширення повноважень органів місцевого самоврядування, залучення до управління місцевими справами громадськості і водночас потребою для держави регулювати економічний, соціальний та екологічний стан території країни, забезпечувати достатні фінансові ресурси для підтримання збалансованого розвитку регіонів є досить дискусійною у середовищі правників і політиків. Одні вважають, що передача державою на регіональний рівень всіх інструментів впливу на економічні процеси неодмінно матиме наслідком зростання регіональних дисбалансів, інші виступають за визнання потреби підтримувати конкурентоспроможність регіонів. Як реакція на пострадянську ідеологічну та фактичну централізацію закономірно виникла точка зору, що децентралізоване управління найбільш схильне до врахування потреб громадян при наданні громадських послуг, а також до виконання функції формування нової політичної еліти. Однак останнім часом виникає все більше сумнівів щодо безапеляційності цих тверджень. Тому що саме на регіональному рівні часто управлінські функції зосереджені в руках закритої, немобільної традиційної еліти (чи коаліції еліт, у минулому конкуруючих), у руках якої зосереджено значні політичні, інституційні та фінансові ресурси. Це веде до зменшення контролю держави за процесами, які відбуваються на території її впливу. Уникнути своєрідної консервації соціально-політичної схеми розвитку території, на думку багатьох науковців, можна шляхом розширення поняття децентралізації аж до використання моделі інституціалізації колективних інтересів населення певної території, тобто залучення громадян до управління, пропагування іміджу «активного жителя», виховання у громадян гордості за місцевість, де вони проживають. Така думка науковців і з нею не можна не погодитися. Але як зазначив з цього приводу проф. Петришин, результат прийняття таких актів на даному етапі, що намагаються пробудити у жителів гордість чи підняти імідж самоврядування, виявляється скоріше ідеологічним, ніж технологічним, тобто вторинним для проведення реформи. Наприклад, питання щодо того, як назвати послуги в галузі місцевого самоврядування – соціальними чи адміністративними цікавить більше науковців-теоретиків, але людей дійсно більше турбує те, є ці послуги чи їх немає. Можна, звичайно, говорити й про ідеологію, безумовно. Без ідеології, без мети також успіху не буде.

Звісно, вирішення питання про встановлення тонкої границі між централізацією та децентралізацією є складним, тому що воно є своєрідною філософською та діалектичною категорією боротьби протилежностей. Може допомогти лише зважений, добре продуманий, гнучкий правовий механізм, здатний пристосовуватись до динамічних змін у

суспільстві. Насправді оптимальне вирішення питання про децентралізацію має місце в ряді країн європейських демократій.

Таким чином, проблеми, пов'язані з роллю політичної культури в забезпеченні доступу громадян до права на участь у місцевому самоврядуванні мають різні аспекти, а головне, вони варті того, щоб ними займатися задля встановлення цивілізованих відносин між громадянами і системою місцевого самоврядування в Україні.

Суспільна ситуація останнього часу дозволяє сподіватися на поступове зростання зацікавленості суспільства у реалізації місцевого самоврядування: це активізація наукових кіл при обговоренні теорії питання, значне зростання громадських і політичних організацій, які розглядають реалізацію самоврядування як програмну вимогу, поява наукової та практичної літератури з цього питання, перш за все, у регіонах та зростання впливу ідей самоврядування серед керівників органів державної влади.

Для справжньої можливості реалізації права на місцеве самоврядування необхідні: механізми здійснення права, тобто наявність органів, створених населенням для реалізації прав у вирішенні місцевих питань; можливість здійснення права, тобто наявність фінансово-економічної бази для забезпечення реальної самостійності населення і дієздатності створених ним органів; усвідомлена воля здійснювати права, тобто активна участь у процесі організації місцевого самоврядування не лише держави, а й населення.

Усі складові зараз перебувають у процесі формування, проте саме їх нерозривне поєднання – ефективного місцевого самоврядування і стабільний поступовий розвиток українського суспільства і держави.

Сьогодні, аналізуючи вищезазначені проблеми місцевого самоврядування, ми дійшли висновку,

що ініціативні та професійні діячі муніципальної справи вбачають шлях до розв'язання проблем у тому, щоб дати місцевій владі, як казав колишній російський президент, стільки самоврядування, скільки вона може нести. Це означає, що можливості самоврядування після втілення в життя довгоочікуваної адміністративної реформи повинні бути суттєво розширені не лише формально на рівні законодавства, а й шляхом запровадження реально діючих інститутів і гарантій, які б мали своєю матеріально-фінансовою основою стабільні, своєчасні ресурси в обсязі необхідному для надання послуг на місцевому, регіональному рівні, а також їх має вистачати на розвиток об'єктів загальнодержавного рівня.

Досягнення бажаного стану місцевого самоврядування неможливе без здійснення цілого ряду законодавчих та інституційних перетворень. Такими є перетворення щодо адміністративно-територіального устрою, виборів місцевих депутатів, формування виконавчих органів місцевого самоврядування, делегування повноважень і здійснення контролю за їх виконанням, збору місцевих податків, утримання неприбуткових підприємств тощо. Треба відкрити шлях місцевій ініціативі, активно залучати до участі в управлінні справами своїх міст їх мешканців – тобто наповнити реальним змістом поняття самоврядування. Місцева влада, як і влада всіх інших рівнів, повинна стати відкритою, прозорою та зрозумілою.

Отже, беручись до вирішення проблем у галузі місцевого самоврядування, необхідно неодмінно враховувати ряд факторів, адже проблеми наших регіонів, міст і сіл – це проблеми загальнодержавного характеру. Ці проблеми безпосередньо торкаються кожного українця, бо всі ми користуємось комунальними послугами, ходимо та їздимо вулицями, дихаємо повітрям наших міст.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. – Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170
3. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект Текст Борденюк В. // Право України. – 2003. – № 4. – С. 54-62.
4. Кампо В.М. Доступ громадян до права на участь у місцевому самоврядуванні та правова просвіта: проблемні питання [Текст] / В.М. Кампо // Правничий часопис донецького університету. – 1999. – № 1. – С. 20-24.
5. Кампо В.М. Український муніципалізм: історія і сучасність // Хроніка 2000. Держава, культура, право. – К., 1998. – С. 492-504.
6. Крестева Ю. Політико-правове оформлення місцевого самоврядування в Україні // Нова політика, 2001. – № 6. – С. 50-53.
7. Матвієнко А. Ініціатива населення як сходинок до гідного майбутнього // Голос України. – 2002. – 6 груд. – С. 2.
8. Недюха М.П., Михайлик О.В. Соціальна самоорганізація як засіб розвитку місцевого самоврядування в Україні // Віче. – 2004. – № 7. – С. 7-11.
9. Шинкар Л.В. Становлення муніципальної служби в Україні // Держава і право: Зб. наук. праць. – Випуск 19. – К.: Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2003. – С. 205-210.

Рецензенти: Іванов М.С., д.політ.н., професор;
Колісниченко А.Л., к.політ.н.

© Рябой Ю.О., 2010

Стаття надійшла до редколегії 10.10.2009 р.