



УКРАИНСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМ

Анатолий ОЛЬШАНСКИЙ,

соискатель кафедры политологии

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The author examined the status and prospects of self-government in Ukraine. Taken into account the current political events and upcoming reform. The local self-government in Ukraine is an important element of the political system of the society and can play the role of a solid foundation for sustainable development of the society. System is the main source of ideas and started due to the nature of local government, is fixed or follows from the content of the Constitution and the laws of Ukraine, to guide the organization and activities of the community, agencies, and citizens formed and independently runs local affairs in the interests of the population of the principles of local self-government. Analysis of the formation and development of self-government, the principles of operation of the system of local self-government can improve its efficiency.

Key words: local government, state, political parties, public administration.

Аннотация

Автор рассмотрел состояние и перспективы самоуправления в Украине с учетом современных политических событий и запланированных реформ. Местное самоуправление в Украине является важным элементом политической системы общества и может играть роль прочного фундамента стабильного развития общества. Система основных исходных начал и идей, обусловленная природой местного самоуправления, закреплена или вытекает из содержания Конституции и законов Украины, определяющих организацию и деятельность общины, органов, формируется гражданами и самостоятельно управляет местными делами в интересах населения, составляет принципы местного самоуправления. Анализ становления и развития самоуправления принципами функционирования системы местного самоуправления позволяет повысить его эффективность.

Ключевые слова: местное самоуправление, государство, политические партии, государственное управление.

Актуальность темы. Местное самоуправление – это инструмент «раскрепощения» свобод и инициатив в демократической стране. Именно такой подход к его пониманию в развитых странах Европы, на которые ориентируется Украина. Главное, что этот инструмент управления не в одной стране доказал свою действенность и эффективность. Не только в экономическом развитии страны, но и в сохранении политической стабильности, целостности страны и в улучшении качества жизни граждан. Этот положительный опыт является полезным для Украины, поэтому должен обязательно учитываться при реформировании института местного самоуправления. Этому вопросу особую актуальность в Украине предоставляет начало административно-территориальной реформы и видение в ее контексте особой роли украинского самоуправления.

Цель статьи – определить перспективы изменений в системе самоуправления в Украине с учетом современных политических событий и запланированных реформ.

Объект исследования – система местного самоуправления в политическом контексте.

Предмет исследования – изменения в системе местного самоуправления.

Основные задачи – показать, что местное самоуправление в Украине является важным элементом политической системы общества и может играть роль прочного фундамента стабильного развития общества, выявить влияющие общественной инициативы на становление местного самоуправления, обеспечить реализацию потребностей местного населения.

Степень разработки темы. Повышенное внимание к этому вопросу наблюдается в работах как зарубежных, так и отечественных исследователей. Например, В.И. Борденюк уделял внимание взаимодействию органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, вопросу соотношения самоуправления и управления в пределах общего явления – социального управления. О.В. Батанов рассматривал сущность местного самоуправления через категорию «территориальная

мость обратиться в суд, законодательство вышеупомянутых стран не содержит. Но это уже предмет для отдельного исследования.

В целом необходимо отметить, что налоговый процесс далек от международной унификации и предусматривает разную роль судов. Наукой не выработано единого подхода к определению их роли в налоговых правоотношениях, что приводит к неоправданному использованию судов не по назначению, нарушению прав государства, а через него – и граждан.

Список использованной литературы:

1. Налоговый кодекс Украины от 02.12.2010 г. // Голос Украины от 04.12.2010.

2. Налоговый кодекс Республики Таджикистан от 17.09.2012 г. № 901 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://minfin.tj/downloads/files/NalKodexTJ.pdf>.

3. Налоговый кодекс Кыргызской Республики (Вводится в действие Законом Кыргызской Республики от 17.10.2008 г. № 231) // «Эркин Тоо» от 22.10.2008 г. №78-79-80-81 (1792-1793-1794-1795).

4. Налоговый кодекс Республики Беларусь от 29.10.2009 г. № 71-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 7.01.2010 г., № 4, 2/1623.

5. Налоговый кодекс Республики Молдова от 24.04.1997 г. // Официальный монитор Республики Молдова, № 26-27, 1998 г., Ст.176.

6. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 1. от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

7. Указ Президента Украины «О мероприятиях относительно повышения ответственности за расчёты с бюджетом и государственными целевыми фондами» от 04.03.1998 р. № 167/98 // Урядовый курьер от 20.04.1998 г.

8. Закон Украины «О порядке погашения обязательств плательщиков налогов перед бюджетами и государственными целевыми фондами» от 21.12.2000 г. № 2181-III // Голос Украины от 20.02.2001 г.



община» как сознательно сформированное социально и политически активное человеческое сообщество, самодостаточное в своем существовании и развитии с точки зрения обеспечения финансовыми, экономическими и природными ресурсами. П.М. Любченко анализировал основные теории местного самоуправления, модели местного самоуправления, конкурентное взаимодействие государства и местного самоуправления как одного из наиболее организованных институтов гражданского общества, в основе которого лежит гражданская активность местных жителей. В.С. Куйбида исследовал принципы и методы деятельности органов местного самоуправления, находящихся в конституционной оппозиции к государству. Вопросам реформы местного самоуправления посвящены труды В.С. Журавского, В.И. Борденюка, П.М. Любченко, О.М. Бориславской.

Основное содержание статьи. Сегодня правовой статус местного самоуправления в Украине определяется Конституцией Украины [1] и Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» [2], который определяет его как право территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка и города самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Действительно, такое, достаточно емкое определение местного самоуправления на уровне закона гарантирует гражданам достаточно широкий круг их прав. Но так ли это? Хотя в Конституции Украины и в упомянутом законе и закреплен достаточно высокий статус территориальных общин, в Украине действительно все еще существует устаревшая, полусоветская концепция организации местного управления. Среди основных пережитков такой системы – то, что многим местным советам так и не удалось избавиться как от партийного, так и от государственного патронажа над своей деятельностью в сфере обеспечения потребностей местного населения. И если до 1990 года главную роль в организации и деятельности органов власти в Украине играла Коммунистическая партия, когда на каждом уровне административно-территориального устройства существовала соответству-

ющая партийная структура (обком, райком, горком), то сейчас также все руководители советов или исполкомов обязательно должны принадлежать к правящей партии в стране, какой бы она ни была. Изменится ли ситуация в ближайшее время? Судя по заявлениям высших должностных лиц государства, реформа местного самоуправления в Украине приобретет заверченный вид лишь после внесения изменений в Конституцию Украины, которые касаются административно-территориального устройства [3]. Какая цель этой реформы? Главная декларируемая цель реформы – это децентрализация власти. Реформа должна оптимизировать систему государственного управления в регионах, повысить ее эффективность, убрать лишние уровни администрирования. Новая модель управления государством должна соответствовать принципам региональной политики Европейского Союза. Именно поэтому, по словам Президента, новый подход к государственной региональной политике Украины основывается на предоставлении местным властям и территориальным общинам права и возможности осуществлять реформы на региональном уровне. Возникает вопрос: чем является местное самоуправление по-европейски? Прежде всего высокие стандарты жизни граждан. Это проявляется на таком уровне, как высокое качество питьевой воды, чистота придомовых территорий, тротуаров, качество перевозок в общественном транспорте, бесперебойное снабжение теплом, газом, водой... Но это уже последствия, то есть видимая для граждан часть работы самоуправления различных уровней. А за этими последствиями есть еще и невидимая для граждан часть – организационная структура самоуправления, подчинение, делегирование полномочий, обеспечение полномочий финансово-материальными возможностями. Почему же в Украине видимые для граждан последствия самоуправления отличаются от европейских? Сравнительный анализ дает такой вывод: дело – в разнице возможностей европейского и украинского местного самоуправления. В Украине еще со времени принятия Конституции в 1996 г. постоянно идет речь о реформе местного самоуправления. Особенно дискутируется вопрос

относительно полномочий органов местного самоуправления и подкрепления этих полномочий бюджетом. Вопрос в том, что полномочия должны обеспечиваться соответствующим бюджетом. Это означает, что полномочия реализуются, а бюджет гарантирует их выполнение. Тогда граждане сами строят свою жизнь и реально влияют на решения власти на административной территории (от села к области). А власть (местная власть как орган самоуправления) не входит в ситуацию, когда нужно просить средства в «высоких кабинетах», чтобы реализовать местную программу, которую так ждут жители этой территории. Чтобы проиллюстрировать проблему примером, обратимся к возможностям, которые дает украинскому местному самоуправлению летний государственный бюджет, например, на 2012 год, поскольку он дает возможность увидеть его осуществимость [4]. Во-первых, в Законе предусмотрена субвенция из государственного бюджета местным бюджетам на финансирование программ – победителей Всеукраинского конкурса проектов и программ развития местного самоуправления в размере 26 880 тыс. грн. А по подсчетам экспертов, всего на бюджет развития самоуправления предполагалось 5 млрд. грн. Это при том, что у местного самоуправления основных фондов, по отдельным подсчетам, на 500 млрд. грн. [5]. Итак, в частности этот пример красноречиво свидетельствует о том, что обновить основные фонды местного самоуправления таким финансированием можно будет через 100 лет. В то время как основные фонды местного самоуправления в странах Европы обновляются в среднем каждые семь лет.

Во-вторых, еще один ресурс местного самоуправления в 2012 году – это 12 млрд. грн. на выполнение своих самоуправляющихся полномочий. Из них 7,5 млрд. грн., что составляет 63%, – переадресации на выплату зарплаты работникам образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, поскольку в государственном бюджете их не добавили. Остается 4,5 млрд. грн. и 5 млрд. грн. из бюджета развития, следовательно – 9,5 млрд. грн. в год (в пересчете на одного гражданина – 200 грн.). В то время как города в ЕС получают на содержание и развитие городской



инфраструктуры: в Дании – 62 тыс. грн. в расчете на одного жителя (это в 310 раз больше, чем в Украине), в Швеции – 44 тыс. грн. (в 220 раз), в Польше – 5600 грн. (в 28 раз), в Литве – 4500 грн. (в 23 раза). Вот так, например, мы можем сравнить возможности европейского и украинского самоуправления. Оно показывает разницу с украинскими возможностями в 150 раз. Теперь находим ответ на такой вопрос: как возможно украинскому самоуправлению с 200 грн. на одного человека компенсировать долги по тарифам и сделать наши города красивыми, чистыми и удобными для проживания, обучения, лечения и отдыха? Сейчас в Верховной Раде Украины зарегистрирован законопроект Закона о концепции реформы местного самоуправления (№ 9646 от 26.12.2011) [6]. Документ предусматривает одобрение парламентом Концепции реформы местного самоуправления. Со времени принятия Конституции Украины и базовых для местного самоуправления нормативно-правовых актов общественно-политическая, экономическая и правовая ситуация в Украине существенно изменилась. А изменилось то, что нынешняя система местного самоуправления, его полномочия, как института публичной власти, материально-финансовая основа перестали отвечать современным требованиям. Они требуют серьезных преобразований и изменений, в том числе для приведения их в соответствие с нормами Европейской хартии местного самоуправления. Важно отметить то, что проведение реформы местного самоуправления должно состояться в комплексе с реформой административно-территориального устройства. К такому выводу пришли многие политики, юристы, государственные управленцы. Основой реализации данного варианта является идея формирования экономически состоятельных территориальных общин как первичного уровня местного самоуправления сразу на новой территориальной основе. Такая формула создает предпосылки для создания дееспособных общин, оптимизации территориальных основ управления. Конституция определяет две основные формы осуществления власти народа: непосредственное и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Осу-

ществление власти народа предусматривает существование в государстве определенного механизма властвования. Основные его составляющие: непосредственное осуществление власти народом через выборы, всеукраинские и местные референдумы и другие формы прямого народовластия; через органы государственной власти (законодательные, исполнительные, судебные); через органы местного самоуправления. Волеизъявление народа посредством выборов, референдумов в науке конституционного права считается непосредственным проявлением народовластия. Выборы предусматривают делегирование народного суверенитета представительному органу, референдумы позволяют украинскому народу прямую, через свободное голосование принимать важные императивные решения. Вместе с тем, если бы государство функционировало только в форме непосредственного принятия гражданами решений государственной и общественной жизни, то ее деятельность была бы малоэффективной. Осуществление власти – это специфическая деятельность, которая требует высокого профессионализма и специальных знаний. Поэтому народ Украины осуществляет принадлежащую ему власть, прежде всего, через представительные органы. Выборное представительство является важным средством обеспечения реального народовластия на всех его уровнях, его образуют избранные народом органы государственной власти и органы местного самоуправления. Главной целью осуществления народовластия в Украине является создание такого механизма публичной власти, который может обеспечить нормальное функционирование в соответствии с волей народа Украины, органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также непосредственное принятие самим народом решений по важным вопросам жизни государства и общества [7, с. 23]. Важным событием в этом контексте станет решение вопросов законодательного обеспечения конституционного права граждан на участие в местном референдуме для решения территориальной громадой вопросов местного значения путем прямого волеизъявления. Об этом говорится в положениях законопроекта о местном референдуме (№

0867 от 12.12.2012), который был подан Кабинетом Министров Украины и принят за основу 19 апреля 2011 года Верховной Радой Украины VI созыва, и внесен в Верховную Раду Украины VII созыва для его дальнейшего рассмотрения согласно статье 106 Регламента Верховной Рады Украины по процедуре подготовки ко второму чтению.

Особенно важной является потребность реформировать законодательство в сфере регулирования местного референдума. На протяжении более чем двадцати лет базовым законодательным актом в этой сфере был Закон «О всеукраинском и местных референдумах» (принят в 1991 г.). Он утратил силу в соответствии с заключительными положениями Закона «О всеукраинском референдуме», принятый в 2012 году. В связи с отменой старого закона территориальные общины лишены единственного эффективного средства контроля за деятельностью местной власти и не могут решать на местном референдуме, в частности, вопрос о досрочном прекращении полномочий сельских, поселковых, городских голов и соответствующих местных советов, реорганизации или ликвидации действующих коммунальных дошкольных учебных заведений и других вопросов местного значения. Сегодня на рассмотрении Верховной Рады находится правительственный законопроект о местном референдуме, принятый в первом чтении 19 апреля 2011 года, который подлежит рассмотрению новоизбранным парламентом по процедуре подготовки ко второму чтению. Обсуждение этого документа происходит отечественными и зарубежными экспертами. В частности, экспертами Совета Европы было подготовлено заключение. Учитывая необходимость основательной и качественной доработки нормативного материала, профильный парламентский комитет создал рабочую группу по подготовке законопроекта о местном референдуме ко второму чтению, которая начнет работу после его включения в повестку дня сессии.

Согласно Европейской хартии местного самоуправления, право граждан на участие в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами – членами Совета



Европы. Следовательно, принятие закона о местном референдуме необходимо для выполнения обязательств Украины, взятых на себя при вступлении в Совет Европы. Согласно выводам экспертов Совета Европы, этот документ регулирует все аспекты организации местных референдумов, подробно описывает все процедурные этапы организации референдума с тем, чтобы гарантировать беспристрастность и достоверность высказанной гражданами мысли. Законопроект открывает путь к проведению референдумов, инициированных группами граждан, и гарантирует надлежащее проведение референдума и беспристрастность результатов голосования. Первоочередными вопросами являются вопросы сущности местного референдума, видов местных референдумов и их юридические последствия, процедура инициирования и проведения местного референдума, кворум для признания результатов референдума действительными, финансирование местных референдумов, агитация, обжалование результатов, возможность одновременного проведения с выборами и многие другие. Четкое законодательное урегулирование указанных вопросов позволит местному референдуму стать предохранителем недемократических процессов и неадекватных решений органов власти, а с другой стороны, исключит непродуманное использование частых референдумов, что делает проведение любой долговременной политики бессистемным, неэффективным. Принятие нового закона о местном референдуме, который должен урегулировать процедуру его проведения и создать надлежащие условия для воплощения в жизнь принятых на референдуме решений, способствовать обеспечению граждан действенным механизмом реализации гарантированного им государством права на участие в местном референдуме. Эта форма локальной демократии должна предоставить территориальным общинам эффективные средства контроля за деятельностью местной власти, должен стать очередным шагом на пути к построению гражданского общества. Чтобы понять значение этого инструмента, обратимся к статистике. С 1991 по 2009 год в 19 регионах Украины на основании Закона «О всеукраинском и местных референдумах»

1991 года состоялся 151 местный референдум, 135 из них были успешными; 102 референдумы состоялись в селах. Однако принятые решения не всегда были реализованы (в 9 областях каждое четвертое решение осталось невыполненным). И это существенная проблема. Большинство референдумов касалось административно-территориальных вопросов (31,8%), названий населенных пунктов (25,7%) и организационных вопросов (20,4%) [8 с. 11]. Однако, необходимо отметить, что, как и в декабре 1991 г., когда была провозглашена независимость Украины, сейчас тревога людей, общества в целом не уменьшилась. Попытки оправдать допущенные ошибки и кризисную ситуацию тяжелым наследием или трудностями переходного периода уже не воспринимаются. Демократия должна утверждаться достойными действиями и поступками. Государство после принятия Конституции Украины и формирования властных структур должно доказать, что оно способно осуществлять результативную социальную политику, создать соответствующие условия развития гражданского общества. Говоря о препятствиях к осуществлению конституционно закрепленных гражданских прав и свобод, надо иметь в виду глубокий разрыв между официально декларируемым и реально существующим порядком их реализации. Следующим ресурсом, способствующим эволюционному становлению гражданского общества в Украине, является накопленный населением за годы независимости опыт гражданской самодеятельности, активного выражения и отстаивания своих интересов [9, с. 101-110]. На современном этапе в Украине происходит активный процесс реформирования политической системы, местного самоуправления и формирования основных структур гражданского общества. В основе таких реформ должно быть сохранено несколько основных принципов, которые касаются самоуправления. Во-первых, это принцип народовластия, который признает народ единственным источником власти в Украине. Народ осуществляет власть непосредственно, через органы государственной власти и местного самоуправления. Предусматривает определение местного самоуправления, как формы реализации населением опре-

деленной территории локальных интересов посредством самостоятельного решения вопросов местного значения. Принцип гласности позволяет контролировать деятельность органов самоуправления, дает возможность населению территории влиять на выработку решений местного значения. Их органы и должностные лица обязаны отвечать по обращениям жителей в сроки, предусмотренные законом. Во-вторых, принцип выборности органов местного самоуправления является основным институциональным принципом самоуправления и реализуя его путем выборов, общество формирует систему органов самоуправления. Вторичная природа органов и должностных лиц местного самоуправления подчеркивает институциональную роль общины в их формировании и «обратную» связь между этими субъектами. Органы самоуправления и их должностные лица несут ответственность перед населением за принятые решения, свои действия. В-третьих, специфика применения в местном самоуправлении принципа законности предполагает, что органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными законами. Местное самоуправление – власть подзаконная и все элементы его системы обязаны соблюдать требования законодательства. Решения органов местного самоуправления должны отвечать требованиям закона и обязательны к исполнению на соответствующей территории. Они устанавливаются в установленном законом порядке с одновременным обращением в суд только из-за их несоответствия Конституции или законам Украины. В-четвертых, это принцип возможности судебной защиты. По принципу судебной защиты прав местного самоуправления жители – члены территориальной общины индивидуально или коллективно могут подавать в суды общей юрисдикции иски о признании недействительными действий, нарушающих права местного самоуправления, а также их права, свободы и законные интересы как членов общины, правовые акты органов государственной власти, их должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, учреждений и



организаций, расположенных на территории общины, а также общественных объединений [10]. Права и свободы человека, закрепленные во втором разделе Конституции Украины (избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, направлять индивидуальные и коллективные обращения в эти органы, знакомиться с документами и материалами, непосредственно касающиеся прав и свобод человека, обжаловать в суде решения и действия органов самоуправления, реализовать право на образование, медицинскую помощь, жилье), осуществляются, прежде всего, на локальном уровне. Поэтому нарушение законности, несоблюдение прав и свобод человека и гражданина в деятельности местного самоуправления расценивается как посягательство на принципы демократии и гражданского общества. То есть, закрепленные и гарантированные Конституцией Украины права и свободы человека и гражданина обуславливают и определяют деятельность органов местного самоуправления.

Выводы. Попытки Украины реализовать принципы самоуправления побуждают к их усовершенствованию, согласованию и систематизации. Понятие принципов, которые взаимодействуют с другими, а в совокупности являются эффективными и значимыми. Превратить их в функциональную систему является существенной проблемой при создании реально действующей системы местного самоуправления, решение которой связано с трансформационными процессами в обществе, укреплением политических, законодательных и экономических основ демократии. Следует принять меры, прежде всего, законодательного характера по закреплению экономической и финансовой основы самоуправления, обеспечения законности, установление порядка рассмотрения споров между советами, перечней имущества как объекта коммунальной собственности, разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Отношения центральных и местных органов власти должны строиться не на основе жесткой централизации или так называемого демократического централизма, свойственного бывшей советской системе, а на принципах правовой, организационной, матери-

ально-финансовой самостоятельности (автономии) самоуправления.

Система основных исходных начал и идей, обусловленная природой местного самоуправления, закреплена или вытекает из содержания Конституции и законов Украины, определяющих организацию и деятельность общины, органов, формируется гражданами и самостоятельно управляет местными делами в интересах населения, составляет принципы местного самоуправления. Анализ становления и развития самоуправления, принципами функционирования системы местного самоуправления, позволяет повысить его эффективность.

Список использованной литературы:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/para2367#n2367> – Назва з екрану.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua> – Назва з екрану.
3. Реформа місцевого самоврядування в Україні пов'язана з внесенням змін до Конституції. – Віктор Янукович // Офіційне Інтернет-представництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/21771.html> – Назва з екрану.
4. Закон України «Про Державний бюджет України на 2012 рік»//Верховна Рада України. Закон, Бюджет, Перелік від 22.12.2011 № 4282-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17> – Назва з екрану.
5. М'рам закрит доступ к президенту, или Почему не идут реформы// Finance.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ru/~2/0/all/2012/02/19/269960> – Назва з екрану.
6. Проект Закону про Концепцію реформ місцевого самоврядування [Електронний документ]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42227. – Назва з екрану.
7. Громадянське суспільство і політика органів місцевого самовряду-

вання [текст] / Монографія. — Львів, 2003. – С. 23.

8. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Під редакцією Толкованова В. В. – Київ, Крамар, 2011. – С. 11.

9. Гураль П. Стратегія реформування системи територіальної організації влади в Україні // Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія (проблеми теорії та практики). – Львів, 2004. – С. 101-110.

10. Краці практики місцевого самоврядування/ Видання Асоціації міст України та громад. – К., 2005-2006. – Рукопис.