

Л.В. Беззубко, И.В. Новикова

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УКРАИНЕ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ

The article describes the situation in the local government of Ukraine. Authors analyze problems and prospects of development of local government in Ukraine.

Состояние местного самоуправления – одна из важнейших тем в теории и практике государственного управления [1]. Имея одинаковые начальные условия, развитие местного самоуправления в каждой из стран СНГ имеет свои особенности. Целью статьи является анализ основных проблем развития местного самоуправления в Украине.

Управление государством в Украине осуществляется благодаря существующим системам государственной власти и самоуправления местных органов исполнительной власти. Следует отметить, что во времена СССР местное самоуправление считалось буржуазным институтом и поэтому его организационные, экономические, нормативно-правовые основы практически не были раскрыты в законодательном поле советского государства. В стране идея местного самоуправления окончательно утвердилась только после провозглашения независимости Украины.

В настоящее время местное самоуправление в Украине считается одним из основных элементов развития демократии. Выделение сферы исключительных полномочий местного самоуправления в значительной мере возложило на его органы обязанность обеспечения жизнедеятельности общества и ответственность за качество жизни на местном и региональном уровнях.

Нормативно-правовые основы

Нормативно-правовые основы функционирования местного самоуправления рассматриваются во многих законах и подзаконных актах Украины. Среди наиболее важных документов следует отметить следующие: первый Закон Украины «О местном самоуправлении» (1990 г.), Закон Украины «Про местные советы народных депутатов, местное и региональное самоуправление» (1992 г.), Конституционный договор между Верховным Советом Украины и Президентом Украины об основных основах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины, Конституция Украины (1996 г.) и Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» (1997 г.) [2]. Данные нормативно-правовые документы сформировали украинскую модель местного самоуправления (таблица)

Характеристика вопросов местного самоуправления в основных нормативно-правовых документах Украины

Документ	Основное содержание документов
1	2
Закон Украины «О внесении изменений в закон УССР “Про местные советы народных депутатов и местное самоуправление”»	Определено 7 делегированных полномочий исполнительным комитетам сельских, поселковых, городских советов и 19 – исполкомам городских советов, мест областного подчинения.
Указ Президента Украины «О делегировании полномочий государственной исполнительной власти председателям и возглавляемым ими исполнительным комитетам сельских,	Значительное расширение полномочий: у сельских, поселковых и городских советов – до 13, а городских советов, мест областного подчинения – до 42.

поселковых и городских советов» от 30.12.95	
Конституция Украины (1996 г.)	Ст. 5 – народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления; Ст. 7 – фиксация принципа признания и гарантированности местного самоуправления. Ст.140, ст.143 определяют компетенцию местного самоуправления и территориальных общин.
Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» (1997 г.)	Определена территориальная община как первичный для субъекта местного самоуправления, основной носитель его функций и полномочий. Предусмотрены предоставления делегированных полномочий только исполнительным органам сельских, поселковых советов. Содержит 67 собственных полномочий исполнительных органов советов и 80 – делегированных. Определена ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед территориальной общиной, государством, юридическими и физическими лицами.
Закон «Об органах самоорганизации населения» 07.06.01	Определен правовой статус органов самоорганизации население в системе местного самоуправления
Законопроект о территориальном устройстве Украины	Предложено установление трех уровней административно-территориальных единиц: регион, район, община. Община предполагает проживание в ее границах не менее 5 тысяч жителей.
Новая редакция проекта Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»	Новые положения о территориальных общинах, референдумах и прочие формы волеизъявления территориальных общин, их уставы, органы самоорганизации населения, ассоциации. Рассмотрены вопросы размежевания полномочий совета, его исполнительных органов и председателя, а также то, что полномочия совета являются собственными (самоуправляющимися), тогда как полномочия его исполнительных органов делятся на собственные (самоуправляющиеся) и делегированные.

Теоретические основы

Местное самоуправление – многогранное и комплексное политико-правовое явление, которое может характеризоваться разносторонне. Это нашло свое отображение в существовании различных подходов к его определению в научных работах.

1. *Местное самоуправление как основа конституционного порядка* выступает одним из важнейших принципов организации и функционирования власти в обществе и государстве и является необходимым атрибутом любого демократического порядка. Это означает установление демократической децентрализованной системы управления, которая базируется на самостоятельности территориальных общин, органов местного самоуправления при решении всех вопросов местного значения.

2. *Местное самоуправление как специфическая форма народовластия* – это «политико-правовой институт, через который осуществляется управление местными делами в низовых административно-территориальных единицах путем самоорганизации жителей определенной территории по согласию и содействию государства» [3].

3. *Местное самоуправление как первичный уровень самоорганизации граждан в институты публичной власти*, которая представляет собой базу формирования программ и целей общественного развития, в частности государственного управления [4]. Местное самоуправление предоставляет право жителей соответствующей территориальной единицы (территориальной общины) на самостоятельное решение вопросов местного значения.

4. *Местное самоуправление – это один из равноценных видов публичной власти, зона собственного нормотворчества* [5].

5. *Местное самоуправление представляет собой уровень политического участия в решении вопросов, наиболее приближенных к гражданину* [6].

Характерными особенностями современного этапа развития местного самоуправления в Украине являются:

быстрое развитие нормативно-правового обеспечения местного самоуправления;

попытка соединить с помощью систем государственной власти, местного самоуправления, органов самоорганизации населения общегосударственные, региональные и местные интересы;

усиление роли и значения местного самоуправления в структуре власти вследствие обострения демографических процессов и ухудшения экологической ситуации в стране;

совершенствование взаимосвязей граждан, общины с органами государственной власти в системах местного самоуправления;

активизация деятельности государственных, общественных организаций и органов, занимающихся решением отдельных вопросов местного самоуправления;

формирование научных школ в области местного самоуправления (например, сообщества специалистов юридического направления, которые группируются вокруг Фонда содействия местному самоуправлению во главе с М. Пухтинским), создание учебной сети, в состав которой входят Академия муниципального управления и ее филиалы, Академия государственного управления с филиалами, сеть областных центров повышения квалификации государственных служащих и служащих органов местного самоуправления, сеть учебных центров Программы партнерства общин;

развитие органов местного самоуправления во время проведения административных реформ.

Проблемы развития

В результате проведенного анализа современного состояния местного самоуправления были выявлены определенные недостатки и проблемы его развития.

К первой группе отнесены проблемы, связанные с несовершенством нормативно-правового механизма функционирования местного самоуправления:

1. Наличие противоречий в нормативно-правовых документах. Это касается прежде всего распределения полномочий. Закон Украины «О местном самоуправлении» (гл. 2, разд. 2) противоречит положениям Конституции относительно предоставления делегированных полномочий (предоставление делегированных полномочий только исполнительным органам сельских, поселковых, сельских советов). Поэтому районные и областные советы вообще не имеют таковых. Хотя они являются органами самоуправления, но согласно закону исполнительных комитетов не образуют [6].

2. Отсутствие в нормативно-правовых документах механизма объединения интересов местного самоуправления и государственных органов власти.

3. Несоответствие нормативно-правовых документов Украины международным документам и нормам. По результатам анализа, проведенного украинским экспертом В. Прошко, украинское законодательство отвечает лишь трети пунктов Европейской хартии местного самоуправления, в том числе лишь трети обязательных к выполнению государствами-членами Совета Европы пунктов этой хартии [8].

4. Законодательная неопределенность территориальной основы местного самоуправления, чрезмерная централизация полномочий и ресурсов.

Ко второй группе отнесены недостатки, связанные с несовершенством организационного механизма функционирования местного самоуправления.

1. Дублирование функций, вмешательство одних органов в работу других. По мнению П. Бабича, Законом Украины «О местном самоуправлении» заложена возможность противостояния на региональном уровне районных, областных советов и соответствующих госадминистраций, поскольку данные советы получают расширенный перечень собственных полномочий и полномочий, которые они могут делегировать (а могут и не делегировать) госадминистрациям, а также приобретают неопровержимые контрольные полномочия относительно своих председателей. При таком подходе госадминистрации фактически могут превратиться в исполнительные комитеты областных советов [3].

2. Отсутствие у местного самоуправления вопреки Конституции реальной организационной и кадровой автономии от органов государственной власти.

3. Отсутствие разработанного механизма взаимодействия органов местного самоуправления с общественными организациями, партиями.

4. Несоответствие целей государственного управления целям конкретной общины.

5. Равенство перед законом, но правосубъектное неравенство государства и административно-территориальной единицы; народа и общины; органов государственной власти и органов местного самоуправления.

6. Органы местного самоуправления благодаря так называемым делегированным полномочиям составляют «низовое» звено государственной власти и находятся в полной зависимости от органов государственной власти, а не от территориальной общины [4].

7. Противопоставление потребности органов местного самоуправления получить больше полномочий и нежелание органов государственной власти делиться полномочиями. Основная линия конфликта проходит на уровне «голова местной государственной администрации – главное должностное лицо территориальной общины» и «местная государственная администрация – местный совет» [4].

8. Нерешенность вопроса распределения полномочий между органами законодательной власти и местного самоуправления. Много публичных задач, которые могли бы относиться к полномочиям местного самоуправления, сегодня остаются в компетенции органов государственной исполнительной власти. В новой редакции проекта Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» предложено распределять полномочия в системе местного самоуправления села, поселка, города между такими четверыми его субъектами как территориальная община, совет, исполнительные органы совета, сельский, поселковый, городской председатель [9].

9. Нехватка профессиональных кадров для публичного сектора на местах; отсутствие действенной кадровой политики, системы подготовки, переподготовки, повышения квалификации должностных лиц, служащих органов местного самоуправления, депутатов местных советов.

К третьей группе отнесены недостатки, связанные с отсутствием эффективного экономического механизма функционирования местного самоуправления.

1. Местное самоуправление реально не имеет финансов для эффективного функционирования, т.е. наблюдается ограниченность ресурсов для деятельности субъектов муниципального движения. Лишь 4,6% финансовых источников органов местного самоуправления формируется за счет местных налогов и сборов. Следовательно, можно

утверждать, что местное самоуправление в Украине существует на 4,6%. Все другие источники – отчисления от общегосударственных [7].

2. Не сформирована экономическая база органов местного самоуправления для предоставления полноценных общественных услуг.

3. Существует противопоставление экономических интересов местного самоуправления и органов государственной власти.

4. Отсутствует система прозрачного бюджетного финансирования, а также общепринятая в демократических странах система поощрений.

5. На законодательном уровне недостаточно урегулирован правовой статус коммунального имущества, на практике не завершено распределение коммунальных и государственных земель.

6. Наблюдается кризис коммунальной инфраструктуры.

7. Сохраняются централизованная модель формирования доходов местных бюджетов, значительная доля трансфертов в структуре доходов местных бюджетов, высокий уровень их дотационности.

8. Отмечаются неэффективное управление и нецелевое использование средств, имущества и других местных ресурсов.

9. Отсутствуют стандарты публичных услуг и методология определения их стоимости.

В четвертую группу включены недостатки, связанные с отсутствием эффективного социального механизма функционирования местного самоуправления.

1. Отрыв идей самоуправления от средних граждан.

2. Слабая социальная поддержка местного самоуправления со стороны населения.

3. Отсутствие постоянной обратной связи с населением, системы его эффективного информирования о мероприятиях местного самоуправления, что создает определенные препятствия в согласованности действий местных властей с общиной. Все перечисленные выше проблемы обостряются из-за отсутствия действенных механизмов участия местных общин в деятельности местной власти, а также контроля. Привлечение общественности к принятию важных решений зависит от субъективных факторов и не регламентировано законодательно. Власть на местах руководствуется не столько интересами общины, сколько интересами центральной власти и/или собственными.

4. Потенциал учреждений гражданского общества остается неиспользованным.

5. Отмечаются неразвитость независимого общественного сектора социальных инициатив и социальной экономики, неиспользование ресурсного потенциала «третьего сектора» в местном развитии.

Современное состояние местного самоуправления в Украине, как и существующая его система, не отвечают потребностям общества. Функционирование местного самоуправления не направлено на реализацию его главного назначения – создание и поддержку благоприятной жизненной среды, необходимой для всестороннего развития человека, предоставление жителям территориальных общин качественных и доступных публичных услуг на основе постоянного развития дееспособной общины.

Нынешние особенности управленческой деятельности требуют дальнейшего совершенствования в плане правовой полноты и полномочий местного самоуправления (прежде всего относительно владения муниципальной собственностью), а также законодательного усовершенствования финансово-кредитной деятельности органов местного самоуправления, местных налогов и собрания.

Государство может осуществить быстрые и системные шаги, направленные на проведение реформы местного самоуправления в Украине с целью преобразовать местное самоуправление в

наиболее приближенную к человеку, ответственную и эффективную власть, способную обеспечить повышение качества жизни за счет создания условий для постоянного развития территориальных общин как самостоятельных и самодовлеющих социальных сообществ, члены которых будут иметь возможность эффективно защищать собственные права и интересы путем участия в решении вопросов местного значения.

Проведение реформы местного самоуправления может сопровождаться созданием понятной территориальной основы для деятельности органов местного самоуправления с возможностью четкого распределения полномочий как между органами местного самоуправления и исполнительной власти, так и между органами местного самоуправления разных уровней административно-территориального устройства государства. Для этого ко всем органам местного самоуправления, созданным на новой территориальной основе, должны применяться: единые требования относительно компетенции предоставления социальных и административных услуг в соответствии с социальными стандартами, которые определяются законом; прямые коммуникативные отношения с центральными органами власти; единая система статистической отчетности.

Для местных бюджетов органов местного самоуправления, которые действуют в административно-территориальных единицах, должны применяться прямые межбюджетные отношения с государственным бюджетом Украины.

1. Беззубко, Л.В., Кольцова, Д.В. Підвищення ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування великого промислового міста (на прикладі м.Макіївка)Донецьк: – Норд комп'ютер, 2006. – 139 с.

2. Закон України «Про місцеве само Підвищення ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування великого промислового міста (на прикладі м.Макіївка). врядування в Україні» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 24. – С. 170.

3. Бабіч, П. Взаємовідносини представницької та виконавчої влади на регіональному рівні: організаційно-правовий аспект // Збірник наукових праць Академії державного управління. – Вип. 1. – К., 1999. – С. 126.

4. Сушинський, О. Відповідальність у здійсненні місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. – 2002. – № 1-3(5). – С.100-107.

5. Опришко. Актуальні проблеми парламентської реформи // Право України. – 2001. – № 8. – С 21-25.

6. Дробуш, І. Компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями: шляхи їх вирішення// Управління сучасним містом, 2001, №4-6(2).- С.74-80.

7. Рубцов, В. Аналіз участі громадського сектора у становленні місцевої демократії України (1991-2004 рр.) // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4-6 (2). – С. 81-87.

8. Прошко, В. Положення про органи самоорганізації населення за місцем проживання: деякі думки та практичні поради / Реальне самоврядування. Права громади та їх реалізація: Зб. матеріалів / за ред. А. Ткачука. – К.: ТОВ «Леста», 2002.

9. Холуйко, В. Проблеми вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування // Управління сучасним містом. – 2002. – № 10-12(8). – С. 97-99.