

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФУНКЦІОНАЛЬНА СКЛАДОВА ДІАЛОГУ
ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСВА**

У статті окреслено умови та критерії становлення місцевого самоврядування в Україні, зазначено проблеми, що існують у цій сфері в контексті діалогу влади та громадянського суспільства. Доведено, що демократичний розвиток країни потребує ефективного функціонування територіальних громад, здатних вирішувати питання самоврядного розвитку.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, територіальна громада, локальна демократія, комунізація, правовий нігілізм, громадянське суспільство.*

Матета А.А., Ткаченко К.А.

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ
СОСТАВЛЯЮЩАЯ ДИАЛОГА ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

В статье очерчены условия и критерии становления местного самоуправления в Украине, обозначены проблемы, которые существуют в этой сфере в контексте диалога власти и гражданского общества. Доказано, что демократическое развитие страны нуждается в эффективном функционировании территориальных общин, способных решать вопросы самоуправленческого развития.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальная община, локальная демократия, коммунизация, правовой нигилизм, гражданское общество.*

Mateta A., Tkachenko K.

**SELF - ADMINISTRATION AS THE FUNCTIONAL COMPONENT OF THE
DIALOGUE BETWEEN LOCAL GOVERNMENT AND CIVIL SOCIETY**

This article focuses on the criteria of local self-administration in Ukraine, the problems existing in this sphere are outlined within the dialogue between the government and the civil society. It is proved that state democratic development demands effective functioning of the territorial communities able to solve the questions of self-administration and its development.

Key words: *local self-administration, territorial community, local democracy, the appearance of communities, law nihilism, civil society.*

2006-2007 роки на українській політичній арені ознаменувалися виборчими перегонами — черговими і достроковими парламентськими виборами. І все частіше одним із провідних гасел політичних партій можна було почути: „Свободу місцевому самоврядуванню!”, „Всю владу територіальним громадам!”. Але при цьому одна з корінних проблем нашої політичної еліти полягає в тому, що весь її ентузіазм, продуктивні поривання, патріотичний запал розтрачується саме на період виборів. А проблеми як були так і залишаються. Зокрема це стосується й місцевого самоврядування, яке потребує нагального реформування. Недоліками є і спадок радянської доби - адміністративно-територіальний поділ України, і посилення тенденцій до централізації

бюджетно-фінансових ресурсів, і недостатня увага законодавців до правових питань обігу майна комунальної власності.

Метою нашої статті є дослідження умов та критеріїв становлення місцевого самоврядування в Україні, зазначення проблем, що існують у цій сфері, а також, пошук шляхів їх вирішення через залучення світового досвіду та вітчизняних напрацювань у реформуванні місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції, Україна є унітарною державою, систему адміністративно-територіального поділу якої складають Автономна Республіка Крим, області і райони, міста, райони в містах, селища і села [1, с.39]. Цю систему наша держава успадкувала від СРСР. Подібний поділ можна назвати досить оптимальним, якщо розглядати його в ракурсі економічної, національної і культурної політики тодішнього СРСР, спрямованої на створення єдиного господарського організму на всій території країни, і перетворення переважної більшості населення на так звану історичну спільність — радянський народ. Але ця спадщина, та ще в поєднанні з радянськими, тобто директивними методами управління (центр наказує — території рапортують), не могла зберегти колишню свою ефективність після розпаду Радянського Союзу. Є нагальна потреба у конкретизації територіальної основи місцевого самоврядування, що пов'язано із вдосконаленням системи адміністративно-територіального поділу України. Так, Україна характеризується наявністю надзвичайно великої кількості суб'єктів місцевого самоврядування, їх налічується сьогодні близько 30 тисяч. Зрозуміло, що переважна більшість територіальних громад не мають і не можуть створити необхідної матеріальної та фінансової основи, яка б належним чином забезпечила виконання завдань та функцій, які реалізуються в системі місцевого самоврядування. При цьому, безумовно, необхідно враховувати той факт, що місцеве самоврядування є важливою функціональною складовою громадянського суспільства. Саме через органи місцевого самоврядування бере початок реалізація всього того, що відноситься до поняття місцевої (локальної) демократії. А місцева демократія є основою демократії в цілому. І від рівня її розвитку та практичної реалізації у відповідних територіальних громадах села, селища, міста залежатиме й рівень реалізації важливих демократичних процесів, що відбуваються в державі.

У системі основних принципів місцевого самоврядування, закріплених статтею 4 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, першим, вказаний принцип народовладдя [2]. Питанням народовладдя в конституційно-правовій та політичній науці України присвячено чимало досліджень та наукових публікацій. Фундаментальними у цьому напрямі є праці: „Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики” за ред. проф. В.Ф.Погорілка, „Референдуми в Україні: історія та сучасність” за ред. В.Ф.Погорілка і В.Л.Федоренка. Питання співвідношення народовладдя та місцевого самоврядування порушувались у роботах, присвячених дослідженню інституту місцевого самоврядування в Україні, зокрема, „Муніципальне право України” за ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького, у монографії О.В.Батанова „Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні”, „Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право)” за ред. П.Д.Біленчука, В.В.Кравченка, М.В.Підмогильного, у монографії В.С.Куйбіди „Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні”. Дослідженню проблеми визначення сутності публічно-владної діяльності на рівні місцевого самоврядування, особливостей і принципів її здійснення присвячено значну кількість відповідних наукових і публіцистичних розвідок як у вітчизняному, так і в зарубіжному науковому середовищі. Так, серед українських правників, політологів, суспільствознавців у цілому заслуговують на увагу праці А. Ткачука, В. Авер'янова, В. Бабкіна, В. Копейчикова, С. Рябова, М. Томенка, Ю. Шемшученка та інших. Серед величезного зарубіжного дослідницького загалу насамперед потрібно згадати британського вченого К. Худа, американців В. Андерсона та Г. Брауна, французьких науковців Б. Гурне, Ж. Веделя та Г. Бребана.

Характерною тенденцією попередніх десятиріч у світі було укрупнення муніципалітетів [3, с.106].

Таблиця 1. Динаміка укрупнення муніципалітетів

Країна Рік	Данія	Фінляндія	Ісландія	Норвегія	Швеція
1950	1388	547	229	744	2498
1990	275	455	195	488	284

У пострадянських країнах найзначніших успіхів на цьому шляху досягла Естонія. Процес укрупнення муніципалітетів тут іде повним ходом. У цілому планується скоротити їхню кількість з 247 до 108. Тим часом проведене в прибалтійських державах дослідження показало, що невеликі сільські муніципалітети перебувають у нелегкому становищі і не мають перспектив для розвитку. Зокрема, для латвійських муніципалітетів, з чисельністю менше однієї тисячі чоловік індекс розвитку території склав усього 0,49, в той час як для муніципалітетів, у яких проживало 6 тис. чоловік, даний показник збільшувався до 1,98.

Конституція України не передбачає ефективних шляхів комунізації місцевих громад. Під комунізацією, в даному випадку, ми розуміємо становлення територіальної громади (комуни) – стійкої спільноти (а не просто сукупності, як це є фактично сьогодні) людей – жителів міста, іншого населеного пункту, об'єднаних загальними проблемами, вирішення яких є для них спільною справою. Так, відповідно до Конституції цей процес може відбуватися через об'єднання територіальних громад, але за умови, що об'єднуються лише села і виключно на добровільній основі. В силу цього конституційного обмеження неможливо об'єднати територіальну громаду міста із територіальними громадами міст, селищ та сіл, які розташовані на території цього міста. Єдиний реальний шлях проведення комунізації в Україні – це удосконалення системи адміністративно-територіального поділу, що пов'язано з об'єднанням відповідних населених пунктів, ліквідацією самостійного статусу населених пунктів, які включені до складу інших населених пунктів тощо, що автоматично призведе до злиття територіальних громад. При цьому, важливо дотримуватись принципу добровільності та керуватися ініціативою членів територіальних громад.

Хочеться звернути увагу і на те, що комунізація має суттєвий психологічний аспект, пов'язаний із формуванням у свідомості жителів населеного пункту їх належності до спільноти, яку утворює територіальна громада, вихованням своєрідного місцевого патріотизму. Відчуття належності до єдиного соціального організму сприятиме активному залученню членів територіальної громади до здійснення місцевого самоврядування, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, тобто до розвитку місцевої демократії.

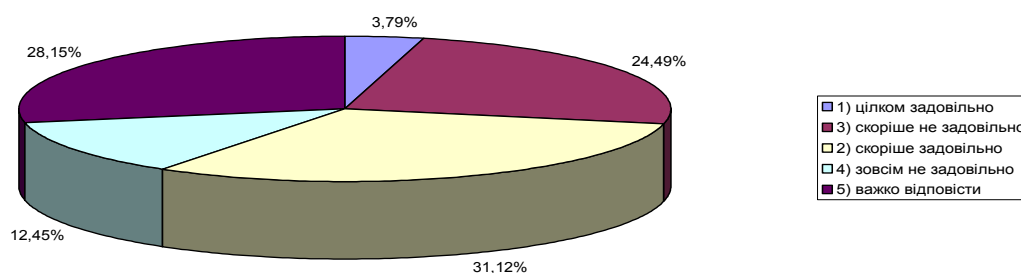
Це питання зокрема актуальне на фоні несформованого в Україні громадянського суспільства, що в синтезі із засиллям у свідомості наших співвітчизників радянських догм і стереотипів, створюють далеко не оптимістичну картину. З початком незалежного існування України в багатьох людей на хвилі ейфорії, в передчутті якісних демократичних змін, і з ненастанням останніх, з'явилося гірке розчарування і апатія. Паралельно розвивалися демократизація і криміналізація. Люди, яких десятиріччями залякували, сприймають народовладдя не як упорядкований вибір переваг, а як уседозволеність. Незмінним атрибутом часу став правовий нігілізм, який знаходить своє відображення в неповазі до законів і діючої влади. Відзначаючи різницю в ментальності радянських людей і громадян західних держав, Ф. Іскандер пише: „Західна людина не боїться керівництва, але платою за це є повага до закону. Склалася непомітна суспільна угода. Міцність її ґрунтується на взаємній вигоді додержання закону і владою, і громадянами. Наша людина до останнього часу боялася керівництва, але платою за це була неповага до

закону. Це також суспільна угода” [4, с.345]. І тому не дивно, що законодавчо визначені форми волевиявлення територіальної громади, такі як: загальні збори громадян, громадські слухання і місцеві ініціативи, які забезпечують участь окремих членів громади в обговоренні питань місцевого самоврядування, просто розбиваються об стіну нерозуміння з боку населення. В їх свідомості влада являє собою щось трансцендентне, далеке, на що не можна впливати. Іншою причиною цього явища стають не догми і стереотипи українців, а те, про що попереджав на початку ХХ століття Макс Вебер — тотальна бюрократизація чиновницького апарату, яка охоплює всі сфери життя. У пострадянській Україні на заваді її поширенню стала Помаранчева революція, коли в нас почали з’являтися зачатки громадянського суспільства і політичної нації. Але все одно проблема існує.

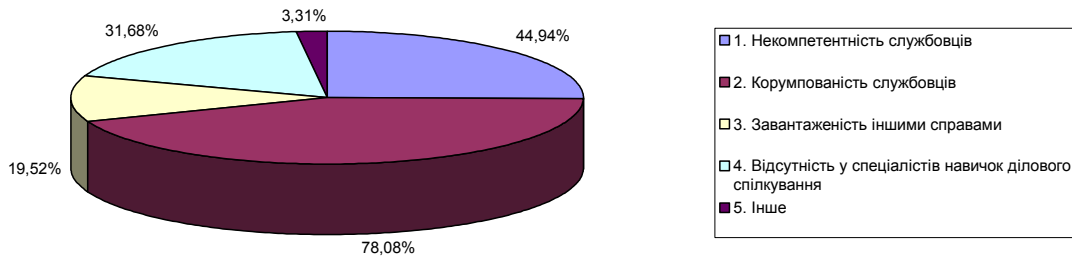
Щоб подолати неякісний стан організації місцевого самоврядування перш за все, варто змінити сам принцип його формування. Необхідно навчитися слухати те, що говорить суспільство. „Не завжди той, хто управляє, знає, що буде кращим для людей. Ну а громада має знати, чому ухвалюються ті чи інші рішення”, — радить представник польського Фонду розвитку локальної демократії Рафал Крамза [5].

Добре репрезентує рівень довіри населення до влади соціологічне опитування проведене кафедрою соціально-політичних наук Кременчуцького державного університету ім. Михайла Остроградського на тему „Рівень соціальної задоволеності мешканців міста щодо якості надання послуг та виконання управлінських функцій органами місцевого самоврядування”, в якому безпосередньо брали участь автори цієї статті [6]. Результати виявились невтішними: більше половини опитаних висловили недовіру місцевій владі. Основною причиною неефективності її діяльності респонденти назвали корумпованість і некомпетентність службовців, непрозорість, незрозумілість багатьох управлінських рішень міських органів влади. Значна кількість громадян під час проведення опитування висловлювали сумніви в реальних позитивних наслідках такого дослідження. Тож про який діалог з владою може йти мова?

Як би Ви оцінили ефективність діяльності органів місцевого самоврядування (міської ради, відділів та служб міськвиконкому) загалом?



Якщо Ви частково або зовсім не задоволені роботою органів місцевого самоврядування (міської ради, відділів та служб міськвиконкому), то які з перелічених нижче причин є найактуальнішими?



Так, на думку європейських фахівців, встановити діалог влади з суспільством досить просто – для цього більше уваги потрібно приділяти не лише графікам прийому громадян, а й комунікації з суспільними організаціями, які працюють на кожній конкретній території і пропонують реальні механізми для вирішення різних соціальних проблем. Наприклад, у Польщі таких організацій настільки багато, що навіть на виборах до органів місцевого самоврядування поляки більше уваги приділяють саме кандидатам від суспільних організацій, а не політичних партій, та й взагалі партії як такі на цьому рівні виборів просто не сприймаються. За рахунок громадських організацій у Польщі розв’язуються проблеми безробіття, соціальної реабілітації інвалідів, а також ряд побутових проблем територіальних громад – починаючи від вивозу сміття і закінчуючи організацією виборчого процесу [7].

В Україні ж поки все відбувається прямо протилежно, проте, на нашу думку, сьогодні все це можна змінити. Демократичний розвиток країни передбачає ефективне функціонування територіальних громад, здатних вирішувати питання самоврядного розвитку. Така здатність потребує відповідного фінансового забезпечення, що реалізується через формування місцевих бюджетів. Функціонування їх в останні роки пов’язане з фінансовими планами розвитку територій, однак вони мають також бути і базою для прогнозування і програмування перспективного розвитку. Тому на порядку денному постало питання зміни принципів формування прибуткової частини місцевих бюджетів, головними серед яких є: зацікавлення органів місцевої влади на всіх рівнях управління збирати податки, а також включення до переліку місцевих податків та зборів тих джерел, надходження від яких є фінансово значимими, стабільними, а витрати, по адмініструванню яких, є набагато меншими від надходжень.

У переважній більшості країн кожен із рівнів місцевих бюджетів (крім переданих загальнодержавних податків т.зв. податкове розщеплення), має власні джерела надходжень. Це однаковою мірою стосується як унітарних, так і федеративних держав. У них місцеві податки становлять більше 30% усіх податкових надходжень до зведених бюджетів.

Таблиця 2. Відсоткове відношення місцевих податків у відповідних зведених бюджетах [8, с.46].

Держава	Місцеві податки, %
Японія	35
Великобританія	37
Німеччина	46
США	66
Франція	67

Хоча країни мають різні співвідношення переданих загальнодержавних доходів та власних місцевих надходжень, серед останніх переважають ті джерела, оподаткування з яких проводити на місцевому рівні є економічно доцільно.

Що ж стосується України, то частка таких податків у місцевих бюджетах складає менше 3% [9, с.2]. Можна виділити декілька основних причин, чому системі місцевого оподаткування не приділено належної уваги.

По-перше, ще залишаються деякі негативні риси командно-адміністративного управління, коли держава намагається виступати в ролі основного розпорядника коштів.

По-друге, через низьку активність, місцеві органи влади не можуть відстоювати свої інтереси на загальнодержавному рівні.

Третя, основна причина – це те, що основні доходні джерела, як правило, знаходяться у розпорядженні центральної влади і місцевому рівню недоступні.

Надходження від місцевих податків і зборів в Україні дуже незначні, як було сказано вище. Серед них фактично немає жодного фіскально важливого платежу. Найбільшим джерелом доходів місцевих бюджетів залишається податок з фізичних осіб. Це підтверджують дані Державної податкової адміністрації за 2007-2008 роки [10].

Таблиця 3. Доходи місцевих бюджетів у 2007-2008 роках

Вид надходжень		2007 рік		2008 рік	
		Всього, млн грн.	У % до загальної суми	Всього, млн грн.	У % до загальної суми
Перший кошик, у т.ч.	Податок з доходів фізичних осіб	34782	76	45896	76
	Єдиний податок для СМП	1593	4	1854	3
Другий кошик, у т.ч.	Податок з власників транспортних засобів	1355	3	1558	3
	Плата з землю	3889	9	6681	11
Інші податки та збори		3985	8	4197	7
ВСЬОГО		45600	100	60200	100

Аналіз даних минулих років показав, що фактичні доходи Державного бюджету складали (за винятком 2000 р.) не більше 4/5 від планових доходів,

тобто існував недобір коштів. Місцеві ж бюджети постійно перевиконують планові показники (на 20-60%), отже мають відносно великий потенціал розвитку, що слід враховувати при складанні бюджетів, перерозподілі коштів тощо.

Досить показовим є приклад міста Кременчука. За даними виконкому Кременчуцької міської ради у 2008 році консолідований бюджет міста склав 1 мільярд 820 мільйонів гривень. Після відрахувань у бюджети вищих рівнів залишилося лише трохи більше 10%, якщо не враховувати 240 млн. субвенцій. Простіше кажучи, Кременчук є містом-донором, яке набагато більше віддає, ніж отримує. І таких прикладів в Україні достатньо.

Тому не дивно, що зараз ситуація складається так, коли місцеві бюджети просто незацікавлені у збільшенні своєї доходної частини, адже вони в цьому випадку отримають менше трансфертів з державного бюджету. Навіщо ж робити зусилля для заощадження коштів, приймати управлінські рішення для стимулювання зростання доходів місцевих бюджетів, якщо можна просто „нічого не робити” та отримувати дотації та субвенції у вигляді трансфертів. Керівники місцевих органів влади повинні бути зацікавлені в збільшенні певних сум бюджетних надходжень, прагнути їх не тільки заощаджувати, а й примножувати. Державній владі потрібно зрозуміти що доходи, отримані понад заплановані - нікуди „не підуть”, а залишаться у розпорядженні територіальної громади і будуть спрямовані на вирішення найболючіших проблем регіону.

Таким чином, підсумовуючи вище сказане, можна зробити висновок, що місцеве самоврядування має величезне значення у діалозі влади і громадянського суспільства, є невід’ємним елементом демократичної держави. Проголосивши незалежність, Україна взяла курс на його реформування, використовуючи вітчизняні традиції і світовий досвід. Але як показав час, вітчизняними традиціями у нас виявилися радянська командно-адміністративна система і принципи її здійснення, а світовим досвідом — банальне копіювання зарубіжних систем без належного адаптування до українських умов і реалій. В нашій статті, ми прагнули показати проблемні сторони становлення місцевого самоврядування в Україні, акцентуючи увагу на двох його складових. Під першою розумівся психологічний аспект недовіри українців до демократії і її похідної — місцевого самоврядування. Що стосується другої, то тут ми розглянули фінансову основу місцевого самоврядування та виявили недоліки у формуванні бюджету територіальної громади. Подолання вищезазначених проблем, на думку авторів, сприятиме позитивному поступу становлення місцевого самоврядування в Україні, а отже і формуванню громадянського суспільства та демократичних цінностей населення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. – Х.: ТОВ „Одісей”, 2009. – 48 с.
2. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” // Голос України. – 1997. – 12 червня.
3. Поживанов М.О. Українські вектори місцевого самоврядування / М.О. Поживанов – К.: Альтерпрес, 2004. – 368 с.
4. Дзюбко І. С, Політологія: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / І. С. Дзюбко, К. М. Левківський. — К.: Вища школа, 1998. — 415 с.
5. Крамза Р. Проблема реформування органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] /
 1. Р. Крамза. – Режим доступу: <http://www.rb.com.ua/ukr/politics/analytics/2006/348.html>. - Назва з
 2. титул. екрану.
 6. Звіт кафедри СПН КДУ імені Михайла Остроградського “Рівень соціальної задоволеності мешканців м. Кременчука діяльністю органів місцевого самоврядування”. – Кременчук: Вид-во КДПУ, 2008. – 48 с.

7. Досвід соціального захисту та роль організацій в Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawngo.net/index.php?itemid=523> - Назва з титул. екрану.
8. Налоговые системы зарубежных стран: Учебник для вузов / [под ред. проф. В.Г. Князева, проф. Д.Г. Черника. — 2-е изд., перераб. и доп.] — М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 191 с.
9. Мамонова В. Інтерактивна модель побудови бюджетного механізму / В. Мамонова // Аспекти самоврядування. – 2007. – № 2(40). – С.2
10. Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/32.htm> – Назва з титул. екрану.

© Матета О. А.,
Ткаченко К. А., 2009.