

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УКРАИНЕ: АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ В КОНТЕКСТЕ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ

В нынешних политических, социальных и экономических условиях, когда Украина движется по пути построения правового демократического общества, становление местного самоуправления является исторически детерминированным процессом, одной из важнейших категорий современного конституционализма. Накопленный за годы независимости опыт местного самоуправления в разных регионах Украины дает возможность сделать существенные выводы о своеобразии украинской модели местного самоуправления. Здесь теория приобретает непосредственно прикладное значение, которое, в свою очередь, способствует процессу генерации научных идей, определению исследовательских направлений.

Становление института местного самоуправления, как важной составляющей общественно-политической системы начиналось в Украине практически «с чистого листа», несмотря на богатый опыт национальной политической истории: от Киевской Руси и литовско-польского периода до Магдебургского права XIV-XV вв. и столыпинских реформ начала XX века. Лига исторических городов Украины отмечает, что «когда Европа еще дремала под обломками Римской империи и исповедовала варварство, в Украине уже пышно расцветали цивилизованные города и городки со своими уставами и гербами, магистратами и цехами, с упорядоченной территорией, культурными традициями, жители которых были хозяевами на своей территории».

В масштабах всей страны и на фоне процессов, происходящих в мире, проблемы самоуправления на местах могут показаться малозначимыми и недостаточно важными. Но для гражданина, проживающего на данной территории, в конкретном поселке, районе, городе, они имеют первостепенное значение, поскольку это – взаимоотношения в социальной среде, предметно-трудовая деятельность, формирование шкалы ценностных ориентиров, вообще говоря - условия бытия человека.

Территориальная община, согласно Конституции Украины¹, является основным субъектом местного самоуправления и детерминруется как единственный носитель публичных коллективных прав. Это наполняет понятие «местное самоуправление» конкретным содержанием и отображает его гуманистические тенденции. Гуманизм как система мировоззренческих принципов, основанная на равенстве, справедливости,

¹ См.: Конституція України. 1996.Ст.140.

человечности реализует себя в защите не только широкого диапазона демократических ценностей, но и коллективных, а также индивидуальных потребностей и интересов.

Ценностные характеристики местного самоуправления, как одной из основ дизайна социальной системы, глубоко конгениальны его функциональным особенностям. Выполняя в обществе интегрирующую роль, местное самоуправление стабилизирует и корректирует политические процессы, способствует солидарности членов территориального образования, независимо от их национальности, социального статуса, религиозных убеждений и политических симпатий. Местное самоуправление является действенным и организационно гибким инструментом восстановления традиционных для Украины общественных микроструктур на основе реализации социальных интересов местного уровня.

Культурообразующая функция местного самоуправления детерминирует его как общественно политический институт самостоятельного решения гражданами проблем территориального образования при минимальном вмешательстве государства. Преодоление государственного патернализма, оформление отношений между местным самоуправлением и государством на основе схемы «партнер-партнер», ведет к развитию качественно новой, гражданской политической культуры. Носителем ее является свободное, инициативное и ответственная личность, осознающая свою роль в обществе и причастность ко всему, что в этом обществе происходит.

К сожалению, в настоящее время граждане слабо представляют суть местного самоуправления, а также свою роль и ответственность как первичных субъектов территориальной общины. Сохранилась традиция жесткого централизованного управления, наблюдается дистанцирование населения и отдельного индивидуума от власти, не возникает достаточных предпосылок для социальной вовлеченности граждан в решение проблем местных сообществ. Между тем результаты любых общественно-политических реконструкций во многом зависят от того, насколько люди, члены общества, осознают суть происходящих преобразований и критически анализируют их результаты. Именно в преодолении указанных негативных тенденций и заключается селективно-социализирующая функция местного самоуправления, оптимизация которой должна привести к формированию полноценного статуса муниципальных образований и высвобождения заложенного в них мощного потенциала повышения благосостояния жителей отдельных территориальных единиц, а значит и всей страны.

На волне демократической модернизации местное самоуправление, как одна из форм публичной власти, стало привлекать все большее внимание, в средствах массовой информации начала регулярно освещаться практика реформы местного самоуправления.

Рассматривались, как правило, отдельные аспекты: вопросы муниципальной собственности, бюджет и финансы, проблемы территориального деления, организация коммунального хозяйства и социальной сферы, подготовки кадров и другие.

Несомненным является факт, что местное самоуправление не может существовать изолированно от социально-политической жизни страны, наиболее полно и многогранно его природа раскрывается во взаимоотношениях с общественными институтами (объединениями), политическими партиями.

События, происходящие в Украине в постсоветский период, свидетельствуют, что общественные объединения являются немаловажным элементом в политической системе общества. Сегодня в Украине действует не менее десяти тысяч всеукраинских, региональных, местных общественных объединений. В зависимости от организационно-правовых форм общественные объединения подразделяются на общественные организации и учреждения, общественные движения, общественные фонды, органы общественной самодеятельности (уличные, дворовые, домовые комитеты).

Когда встает вопрос о взаимодействии органов местного самоуправления и общественных объединений, то чаще всего такое взаимодействие трактуется как одностороннее воздействие (в виде организационной и социально-экономической помощи) со стороны органов местного самоуправления. Такая трактовка не только не бесспорна, но представляется в корне ошибочной. Взаимодействие между двумя этими общественно-политическими категориями заключается в совместном решении различных социально значимых проблем. Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Таким образом, взаимодействие общественных объединений с органами местного самоуправления означает участие общественных объединений в решении вопросов местного значения, то есть определенных непосредственно самим Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине».

Если мы обратим внимание на перечень вопросов, которые данным законом отнесены к ведению органов местного самоуправления, то в той или иной степени те или иные проблемные вопросы могут решаться в рамках реализации следующих полномочий органов местного самоуправления:

- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- осуществление контроля за деятельностью названных выше учреждений;
- создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
- создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения.¹

Органы местного самоуправления могут оказывать поддержку деятельности объединений, предоставляя им налоговые и иные льготы и преимущества. Поддержка в наиболее общем плане может выражаться в виде:

- целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (муниципальные гранты);
- заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг, социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.

Кроме того, поддержка может производиться органами местного самоуправления в виде:

- информационного обеспечения и подготовки кадров молодежных и детских объединений;
- предоставления в пределах своей компетенции налоговых льгот молодежным и детским объединениям, иным общественным объединениям, ставящим своей целью помощь несовершеннолетним;
- передачи в безвозмездном порядке либо на льготных условиях в пользование имущества, находящегося в муниципальной собственности, в том числе зданий, помещений, сооружений, оборудования и т.п.;
- привлечения молодежных и детских объединений, иных общественных объединений к выполнению на договорной основе муниципального заказа на создание социальных служб, информационных, инновационных центров и центров досуга для детей и молодежи, на разработку и реализацию проектов (программ) по организации социальной работы, дополнительного образования, деятельности в сфере культуры, здравоохранения,

¹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».- К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. Ст.5.

экологии, деятельности по предупреждению беспризорности и правонарушений среди детей и молодежи, а также на научные исследования и осуществление иных видов деятельности;

- разработки комплексных программ социальной поддержки несовершеннолетних, в том числе и по профилактике безнадзорности и правонарушений, на территории муниципального образования с учетом предложений общественных объединений;

- выделения субсидий молодежным и детским объединениям, иным общественным объединениям на осуществление деятельности, направленной на удовлетворение духовных и иных материальных потребностей детей и молодежи, на защиту их прав и свобод, а также на предотвращение угрозы их здоровью; осуществление деятельности, направленной на интеграцию в обществе, профессиональную подготовку, повышение уровня образования, культуры наиболее социально уязвимых групп детей и молодежи; проведение мероприятий по организации досуга детей и молодежи; подготовку кадров молодежных и детских объединений; обеспечение функционирования органов общественных объединений, содержание помещений, приобретение оборудования, материалов; развитие международных связей молодежных и детских объединений; другие социально значимые для молодежи направления деятельности.

Данный перечень не является исчерпывающим и может быть ограничен лишь полномочиями органов местного самоуправления.

В плане оказания непосредственной поддержки общественным объединениям важную роль может играть позиция органов местного самоуправления как учредителей муниципальных учреждений, унитарных муниципальных предприятий, акционерных обществ. Механизм взаимодействия общественных объединений с муниципальными организациями может быть оперативным и весьма эффективным. Отличительной чертой подобного рода взаимодействия является его договорный характер. Несмотря на определенную сложность оформления такого взаимодействия, оно выгодно отличается четким, определенным характером, персонификацией взаимных обязательств и ответственности, конкретными результатами.

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» предоставляет органам местного самоуправления право выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других

работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

Огромную помощь органам местного самоуправления могут оказать местные отделения всеукраинских, межрегиональных и региональных общественных объединений, в том числе и политических партий. В первую очередь - это лоббирование на различных уровнях государственной власти вопросов политической, финансово-экономической поддержки мероприятий (программ) органов местного самоуправления, направленных, например, на профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Существенную помощь органам местного самоуправления могут оказать и различные как всеукраинские, так и международные благотворительные организации, ставящие своей целью помощь социально незащищенным слоям населения.

Как уже видно из сказанного, характер взаимодействия органов местного самоуправления с общественными институтами очень непрост. Кроме того, подобное взаимодействие должно еще надлежащим образом оформляться на всех уровнях решения проблемы.

Если в части решения конкретных задач, рекомендуемых органам местного самоуправления для исполнения в нормативных правовых актах центральных и местных органов государственной власти, механизм правового регулирования уже отработан, то юридическое оформление принимаемых органами местного самоуправления самостоятельных решений в данной сфере требует определенного, достаточно тонкого, можно даже сказать деликатного подхода.

Местное самоуправление в большей степени, нежели государственные структуры, восприимчиво к интересам и инициативам общественных организаций и самостоятельных групп, более оперативно в вопросе передачи некоторых своих полномочий таким самоорганизующимся группам. Органам местного самоуправления легче привлечь к решению местных задач творческий потенциал разнообразных социальных и профессиональных групп населения. Знанием местной специфики в большей мере обладают должностные лица, выдвинутые самим местным сообществом. А в условиях нынешней экономической ситуации оказывается необычайно ценной способность органов местного самоуправления задействовать нематериальные стимулы хозяйственной деятельности, например, путем привлечения граждан к благоустройству дворов, улиц, детских площадок, участию в различных социальных программах

При демократическом политическом режиме (Конституция Украины)¹ самоуправленческие начала пронизывают весь механизм осуществления публичной власти на всех уровнях, хотя и демократическое государство не может полностью превратиться в институт самоуправления: в идеале самоуправление означает, что управляющими и управляемыми являются одни и те же люди. Но даже при осуществлении местного самоуправления, разумеется, невозможно, чтобы каждый из участников самоуправления ежедневно и непосредственно занимался управленческой работой, будучи при этом одним из управляемых. Естественно, что при реализации самоуправления в муниципальном образовании некоторые решения принимаются всеми участниками или, точнее, большей их частью, но какие-то решения принимаются и какие-то действия совершаются выборными представителями участников.

Местное самоуправление гораздо ближе к общечеловеческим ценностям и идеалам, чем государство: оно может существовать только при опоре на общественность, являясь при этом базовым уровнем демократии. Многие мероприятия, проводимые органами местного самоуправления, можно осуществить только при непосредственном участии и поддержке большинства населения. Кроме того, на местах меньше инерция, в то время как реформы в масштабе всей страны наталкиваются на безразличие или даже сопротивление: импульсы перемен, посланные из центра, часто слабеют, затухают, так и не дойдя до мест, или приводят к чрезвычайно ограниченным изменениям. Ведь местное самоуправление следует рассматривать не только как элемент системы публичной власти, но и как механизм повышения социальной активности граждан, без которой невозможно стабильное и успешное развитие муниципальных образований.

Местное самоуправление как уровень публичной власти в «чистом» виде не просто близко к своему источнику, то есть к жителям местных сообществ, но практически тождественно им, так как реализуется через непосредственные формы его волеизъявления: собрания, референдумы, публичные слушания, правотворческую инициативу граждан и так далее. Включение членов местного сообщества в процесс принятия общественно значимых решений является одним из эффективных механизмов реализации народовластия, становления и укрепления демократии.

Суммируя вышеизложенное, допустимо сделать вывод, что местное самоуправление необходимо причислять к тем ресурсам, на которые нужно делать ставку, решая задачи по созданию новых механизмов внутренней интеграции, политического и социально-экономического развития Украины. Только сильное, прогрессивно функционирующее местное самоуправление возьмет на себя решение значительной части

¹ См.: Конституція України. 1996. Ст.1.

государственных проблем, в первую очередь социальных. Особая ценность этого ресурса состоит в том, что он является чрезвычайно динамичным и обладает выраженной тенденцией к ускоренному саморазвитию.

Активизация процесса местного самоуправления, популяризация его ценностей и приоритетов, дали свои хоть и небольшие, но положительные результаты. Граждане стали осознавать, что процессы местного самоуправления и демократизации общества шагают рядом, способствуя поступательному движению общества курсом на построение в Украине правового государства и гражданского общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). – К.: Атіка, 2000.
2. Іщенко О.М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі. - К., 2003.
3. Куйбіда В.С. Функції місцевого самоврядування в Україні: аналіз і прогноз // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 2000. - №1.
4. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування. - К., 2003.
5. Местное самоуправление: проблемы и пути их решения /под ред. С.Н. Юрковой. – СПб, 2000.

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы эффективности местного самоуправления в условиях модернизации общественно-политической системы Украины; затронут аксиологический аспект местного самоуправления как структурного элемента конституционного строя демократического государства.

Автор так же делает выводы о современной состоянии, проблемах и перспективах института местного самоуправления.

Ключевые слова: аксиология, местное самоуправление, общественные объединения, муниципальное образование, демократизация, гражданское общество.

Анотація

В статті розглядаються проблеми ефективності місцевого самоврядування в умовах модернізації суспільно-політичної системи України; порушено аксіологічний

аспект місцевого самоврядування як структурного елемента конституційного ладу демократичної держави.

Автор також робить висновки про сучасний стан, проблеми та перспективи інституту місцевого самоврядування.

Ключові слова: аксіологія, місцеве самоврядування, суспільні об'єднання, муніципальні утворення, демократизація, громадянське суспільство.

Summary

The summary in clause problems of efficiency of local self-management in conditions of modernization of political system of Ukraine are considered; it is mentioned axiological aspect of local self-management as structural element constitutional building the democratic state. The author as does conclusions about modern a condition, problems and prospects of institute of local self-management.

Keywords: axiology, local self- government, public associations, municipal formation, democratization, a civil society.