

УДК 352.4

А. Т. Николаев, асп.Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
Институт социальных наук, кафедра истории и мировой политики

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Исходя из направлений реформы политической системы, подчеркнутых в телеобращении Президента к народу к 11-й годовщине независимости украинского государства, в статье предложены некоторые способы усиления роли и дееспособности местного самоуправления.

Ключевые слова: политическая система, местное самоуправление, административно-территориальная реформа, регион.

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших элементов в системе властно-политических институтов, поскольку именно здесь находится базовый уровень проявления непосредственной социально-политической активности людей. На этом уровне происходит трансформация суверенных прав граждан государства в самоуправленческие права территориальных коллективов. Хотя во многих странах мира не принято считать местное самоуправление частью государственного механизма, государство, тем не менее, наделяет его органы определенными полномочиями по осуществлению власти. Значительная доля общественных потребностей обеспечивается местным самоуправлением как организационно обособленной ветвью публичной власти. Являясь связующим звеном между государством и гражданским обществом, структуры местного самоуправления по сути призваны дополнить всеобщность и организационно-регулирующих функций первого механизмами самоорганизации, присущими второму. В силу этого задача повышения роли местного самоуправления в Украине напрямую связана с целями ее демократического развития, придания всему общественно-политическому процессу стабильно-динамического и необратимого характера.

Начиная с 1990 г. предпринимались неоднократные попытки структурной реорганизации и правового регламентирования деятельности местной власти. Специалисты насчитывают не менее шести этапов в процессе ее реформирования, пять из которых пришлось на “доконституционный” период, а шестой развернулся вслед за принятием Основного закона. Очередной, уже седьмой по счету, этап реформы неизбежно будет вызван к жизни предстоящими кардинальными преобразованиями политической системы, основные контуры которой намечены в телевизионном обращении Президента к народу по случаю одиннадцатой годовщины независимости украинского государства.

Поскольку в результате предшествующих усилий проблемы местного самоуправления не столько уменьшились, сколько видоизменились, имеет смысл обратиться к анализу причин такого положения и возможностям его последующего исправления. Отметим, что из всего многообразия этих проблем, включающих вопросы формирования и распределения бюджетных средств, удовлетворения социальных запросов населения, управления коммунальной собственностью и прочих, мы выделим лишь политический аспект и попытаемся определить перспективы развития местного самоуправления в связи с предстоящими преобразованиями политического и административно-территориального устройства страны.

В политологической литературе и публицистике, как правило, отмечают, что реформы системы местного самоуправления до сих пор проводились без участия самих представителей органов местной власти, депутатов местных советов и рядовых украинских граждан, которые не занимаются активной политикой, но являются жителями конкретных городов и сел и хотят иметь комфортные условия для своего существования [1, 19]. В целом соглашаясь с этим выводом, обратим внимание на следующие, на наш взгляд, более существенные моменты:

в теории — неопределенность позиций ведущих ученых и представителей власти по вопросам соотношения политического руководства и административного управления, централизации и децентрализации в системе организации власти, унитарности и регионализации; концептуальную двойственность в трактовке базового уровня местного самоуправления и понятия “территориальная громада”, встречающиеся в правовых документах и научных трудах;

на практике — отсутствие системного подхода к реформе местного самоуправления, которая вырывается из общего контекста реорганизаций в политической системе, преобладание ситуативно-конъюнктурных факторов в решении данных вопросов; вытекающие из сказанного пробелы и противоречия в законодательстве, регулирующем сферу полномочий, компетенции и ответственности органов местного самоуправления и местных государственных администраций (они во многом дублируют друг друга, вызывая перманентные конфликты губернаторов областей и мэров крупных городов); формирование региональных и местных политических элит, выступающих от имени своих территорий и лоббирующих интересы соответствующих финансово-промышленных групп, не всегда совпадающих с общегосударственными интересами; низкую общественную и политическую активность рядовых представителей территориальных громад, разочаровавшихся в способности и желании властей всех уровней реализовывать их волю.

Зачастую создается впечатление, что реальное укрепление местного самоуправления противоречит интересам достаточно влиятельных политических сил. Ведь полноценное самоуправление на районном и областном уровнях сделает очень проблематичным непосредственное воздействие центра на политические процессы в регионах и возможность уверенно организовывать те или иные массовые компании.

Кроме того, доминирующей в правящих кругах остается точка зрения, что только сильная центральная власть в состоянии решить все проблемы общественного развития. Отсюда следуют постоянные, но в целом безуспешные попытки усиления "исполнительской вертикали", в том или ином виде распространяющие контрольно-регулятивные функции правительственно-президентских структур вплоть до локального уровня. Все это согласуется с искаженным пониманием принципа унитарности, который преимущественно трактуется как максимальное умаление роли регионов в общегосударственной жизни и упомянутая боязнь расширения самостоятельности местных органов власти.

К сожалению, недавно предложенные Президентом Л. Кучмой меры реформирования политической системы Украины выглядят довольно расплывчато. Они почти не проясняют механизм разрешения накопившихся проблем, скорее порождая новые. Если они не будут четко обозначены и последовательно решены, внутренняя нестабильность, присущая сегодняшней модели политической системы, может резко усилиться. Осмысление всего комплекса связанных с этим задач не под силу даже одному интеллектуально мощному коллективу и требует включения в дискуссии множества заинтересованных лиц и структур. Мы же, со своей стороны, считаем необходимым привлечь внимание к следующим вопросам:

Во-первых, выработка целостной концепции реформы политической системы и изменения административно-территориального устройства страны неизбежно потребуют возвращения к идее двухпалатного парламента, получившей поддержку на референдуме, хотя и можно считать неоправданным, преждевременным само вынесение этого вопроса на суд малоинформированной общественности. Однако усугублением ошибки было бы формирование верхней палаты как собрания губернаторов и других представителей региональной и местной бюрократии. Практика показывает, что сегодняшние региональные элиты по большей части проявляют вполне объяснимую лояльность к центру и верхняя палата может просто оказаться дополнительным местом заключения неформальных сделок разных сегментов элит.

Существует мнение, что представлять региональные и местные интересы в верхней палате должны депутаты, избранные по мажоритарным округам, никак не совпадающим с административными границами и границами субъектов местного самоуправления. На наш взгляд, такой порядок в определенной степени помогает улучшить ситуацию сразу в нескольких направлениях: а) обновить и оздоровить состав нынешней общенациональной элиты, инкорпорировав в ее ряды не местную бюрократию, а наиболее активную часть профессионалов из различных сфер деятельности, завоевавших признание у населения; б) повысить компетентность и эффективность работы депутатского корпуса в целом за счет экспертизы указанными профессионалами решений нижней палаты, которые обычно несут на себе отпечаток партийно-идеологических и ситуативно-конъюнктурных предпочтений авторов законопроектов; в) ограничить административное давление

исполнительной власти на регионы и местное самоуправление, создав стимулы для паритетного сотрудничества и компромиссов; г) повысить легитимность решений парламента в среде рядовых граждан.

Во-вторых, необходимо еще раз продумать и урегулировать вопрос о порядке выборов в областные и местные советы. До недавнего времени Президент и его Администрация, как известно, были “принципиальными” противниками пропорциональной модели даже в отношении формирования Верховной Рады. Сегодня они выступили за ее скорейшее внедрение, отбросив собственные аргументы о несовершенстве украинской партийной системы и возможном ущемлении политических прав части украинских граждан, хотя положение вряд ли могло измениться к лучшему за такое короткое время. Тем не менее мы считаем целесообразным не только поддержать переход к сугубо пропорциональным выборам в нижнюю палату парламента, но также использовать этот принцип для местных выборов за исключением территориальных громад городов и сел с населением менее 4–5 тыс. жителей. Как утверждают специалисты, практика формирования региональных партийных блоков, которая достаточно быстро развивается в Украине в последние годы, является реальной предпосылкой перехода региональной и местной власти от бюрократических кланов под ответственность политических партий. Формирование депутатского большинства в советах городов, районов и областей предполагает ее ответственность за социально-экономическое положение на своей территории. Те же советы, в которых большинство сформировать не удастся или она распалось, должны быть распущены в устанавливаемом законом порядке [2, 161].

Более или менее единые “партийно-пропорциональные” правила игры для депутатов советов всех уровней, как нам представляется, будут способствовать продвижению региональных и местных инициатив на общенациональный уровень, не позволят расценивать их в качестве провинциальных чудачеств. С другой стороны, лидерам и руководству партий придется относиться к выдвигаемым лозунгам и требованиям более ответственно, поскольку задача их реализация падет на плечи избранных народом депутатов-однопартийцев на местах. Кроме того, предлагаемые изменения могут способствовать росту информированности и политической активности рядовых граждан, которые смогут лучше разобраться в истинных целях и возможностях партий по их видимым повседневным делам, а не только по шумным мероприятиям по поводу очередной избирательной компании. Если задаться целью сделать процесс избрания открытым и персонифицированным, было бы уместным ввести для выборов в советы указанного уровня так называемую систему пропорциональных выборов с предпочтениями. Тогда избиратель не просто голосует за список соответствующей партии, а выделяет в нем кандидатов, в наибольшей степени способных, по его мнению, к отстаиванию и реализации значимых для данной местности интересов.

В-третьих, пока не известно, каково будет внутреннее деление предлагаемых восьми регионов. Сегодня существует объективное противоречие между политической ситуацией, которая вызывает необходимость разделения государства на большие регионы и государственными экономическими интересами, которые требуют от административно-территориальных единиц гибкого управления и всестороннего развития местного самоуправления. Одним из предлагаемых путей является разделение новообразуемых регионов на губернии, губерний — на департаменты, а их, в свою очередь, на громады [3, 99]. Ввиду значительного усложнения территориальной структуры государства и процесса управления такая схема может рассматриваться лишь на отдаленную перспективу. В ближайшем же будущем возможно сохранение государственных администраций в существующих сегодня территориальных рамках. А вот образование территориальных громад как базовых единиц местного самоуправления должно быть активизировано на основе естественных процессов самоорганизации. Причем конституционное право граждан и их самостоятельных структур свободно объединяться, вступать в ассоциации, устанавливать границы собственной компетенции, зарабатывать и самостоятельно распределять полученные денежные средства позволит сделать главным принципом формирования громад принцип социально-экономической целесообразности (как здесь не вспомнить афористичный призыв Б. Ельцина к руководителям субъектов Российской Федерации: “Берите столько суверенитета, сколько сумеете проглотить”).

В-четвертых, в связи с подобной реорганизацией административно-территориального устройства страны предстоит кропотливая работа по новому распределению функций и сферы ответственности региональных органов государственной власти и нижестоящих исполнительских структур, а также между ними и органами местного самоуправления. На наш взгляд, полномочия и ответственность органов местного самоуправления на уровне района и города следует ограничить преимущественно сферой предоставления населению качественных социальных услуг, социальной защиты и соблюдения основных прав граждан, гарантированных им Конституцией. За областным уровнем самоуправления логично закрепить такие характерные для этого уровня в Европе функции, как комплексное развитие территории и выполнение инвестиционных программ. Одновременно с расширением ресурсного обеспечения деятельности местного самоуправления необходимо максимально освободить его от политического и финансового давления и опеки со стороны областных, а впоследствии, и региональных государственных структур. Законодательство должно четко регулировать условия и механизмы ограниченного вмешательства государства в дела самоуправления.

В-пятых, реформа потребует концептуализации понятия “регион” применительно к современным украинским реалиям, выделения всех аспектов его функционирования, в том числе — политических. Проблема формирования самих регионов и распределение полномочий

між ними і центром не повинна вирішуватися наспех. Формальний або надмірно політизований підхід до нового структурно-територіального обличчя держави можуть свести на ніч всі позитивні творчі імпульси, які потенційно здатні активізуватися в ході майбутньої реформи.

Таким чином, слід визнати, що політичної і адміністративно-територіальної реформи в Україні поки не вистачає теоретичного обґрунтування, а практичному втіленню їх у життя — продуманості, послідовності і системності. В новому обличчі політичної системи поки не чітко прослідковується роль місцевого самоуправління як важливого елемента майбутньої стабільної і розвитої демократії. Включення в процес обговорення цих проблем поряд з представниками політичних еліт всіх рівнів також учених і спеціалістів різного профілю, широкій громадськості дозволить уникнути повторення складившоїся практики реформування суспільства “зверху”, в угоду бюрократичним і вузькогруповим політичним інтересам.

Література

1. Саєнко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. — К., 1997.
2. Кампо В. Взаємовідносини центру і регіонів у світлі концепції демократизації регіональної влади в Україні // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. — К, 2001. — С. 157 – 162.
3. Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і реформа органів місцевого самоврядування // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. — К, 2001. — С. 94 – 100.

О. Т. Ніколаєв

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИЧНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Резюме

Виходячи з напрямків реформ політичної системи, окреслених у телезверненні Президента до народу з приводу 11-ї річниці незалежності української держави в статті запропоновано низку заходів щодо підвищення ролі й дієздатності місцевого самоврядування.

Ключові слова: політична система, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна реформа, регіон.

A. T. Nickolaev

**PROSPECTS FOR LOCAL SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT
WITHIN THE CONTEXT OF POLITICAL, ADMINISTRATIVE AND
TERRITORIAL REFORM**

Summary

Taking into consideration the reform of political system, which was declared by the President, the set of tools in order to enhance the role and capability of local of local self-government is suggested in this article.

Key words: political system, local self-government, administrative-territorial reform, region.