

Корженко В.В.,
доктор филос.наук, профессор,
Радионова Л.А.,
канд.филос.наук, доцент,
Кудрявцев А.Ю.,
ст. преподаватель

Харьковская национальная академия городского хозяйства

Самоуправление как императив баланса централизации и децентрализации власти

«Город – это не дома, а люди». В этих шекспировских словах заключается фундаментальная философская идея города как сообщества людей. Все люди — разные, и по культурным, национальным традициям, и по профессии, и по жизненным ценностям. Недаром еще Аристотель сказал, что «город – это единство непохожих». Но все они должны жить вместе, сообща решая вопросы благоустройства, безопасности, предоставляя каждому человеку, каждой индивидуальности массу возможностей для свободного развития, город требует совместного принятия решений и потому — сложной системы взаимоотношений между людьми.

Именно так, в совместном решении повседневных проблем, исторически возникло местное самоуправление. Развитие городов неотделимо от развития местного самоуправления. Это в полной мере справедливо и для Украины, однако, о традициях городского самоуправления сегодня мы помним недостаточно. Довольно часто в научной литературе встречаем, что их вообще не было, что местное самоуправление создано «сверху», государством, в ходе реформы 1860-х годов. Но история свидетельствует о другом. Корни отечественного местного самоуправления не в государственной системе, а в традиции решать важнейшие хозяйственные и политические вопросы «всемирно», в том числе призывая князей на царство.

Основополагающей нормой, регламентирующей жизнь города, было Магдебургское право, распространённое в Украине в XIV-XV вв. — система городского права, согласно которой экономическая деятельность, имущественные права, общественно-политическая жизнь и сословное состояние горожан регулировались собственной системой юридических норм, что соответствовало роли городов как центров производства и денежно-товарного обмена. Определялось: организация ремесленного производства и торговли; порядок избрания городского самоуправления; порядок избрания и деятельности цеховых объединений ремесленников и купечества.

Согласно этому праву все города Украины делились на 3 категории:

1. Города, получившие Магдебургское право от литовских князей, польских и венгерских королей.

2. Города, которые получили Магдебургское право от их владельцев. Так, князья Вишневецкие в XVI в. подарили это право Лохвице, Лубнам, Пирятину, Прилукам.

3. Города, которым Магдебургское право было предоставлено грамотами гетманов после присоединения Украины к Московскому государству.

По уровню господства города Украины делились на магистратские и ратушные. Жители городов, которые имели Магдебургское право, были юридически свободными. Они выполняли как общегосударственные повинности, так и те, что определяла городская власть. Магдебургское право освобождало город не только от судебной, но и от административной власти собственника, на земле которого этот город находился.

Значительные изменения в системе управления произошли после проведения реформ 60-70-х годов. Главным их результатом было введение органов местного самоуправления. Так, крестьянская реформа 1861 года ввела общественное крестьянское управление. Земская 1864 года и городская 1870 года реформы образовали всесословные органы земского и, соответственно, городского управления в уездах, губерниях, городах. Особенно развитие самоуправления в городах стимулировало Городовое положение (1870 год). Сначала ее действие было распространено на Киев, Екатеринослав, Николаев, Полтаву, Харьков и Херсон. На другие города Украины «Городское положение» распространяется в конце 70-х годов. В соответствии с реформой в городах Украины создаются органы городского самоуправления — городские думы и городские управы. Члены городской думы (гласные) избирались на городском собрании. Городская дума выбирала городскую управу в составе председателя и не менее двух членов. Избирательное право предоставлялось каждому городскому обывателю, если он владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочной торг (лицензия на право мелкой торговли) и т.п. Городское общественное управление имело широкую самостоятельность в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Уже в то время в качестве основы для налогообложения использовалась оценка ценности и доходности имущества. Это фундаментальная вещь для городской экономики. «Главным, конечным результатом новой модели налогообложения стало осознание населением одной непреложной истины: недвижимость — земля, дом, фабрика или что-то иное — должна «работать» и приносить прибыль. Осознание налогоплательщиками этой простой, в общем-то, истины сыграло значительную роль в экономическом развитии страны. Лучшее использование собственного имущества всем населением вело к увеличению налогооблагаемой базы и, естественно, городских сборов. Именно это стало главным результатом самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению городских вопросов» [см.:1].

В 1892 году, Городовое положение было пересмотрено, в результате чего заметно усилился контроль со стороны правительственных чиновников за местными органами самоуправления с точки зрения не только законности их

деятельности, но и целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций.

Эта система местного самоуправления практически оставалась неизменной вплоть до октября 1917 года, когда старые органы городского самоуправления были упразднены, и им на смену пришли новые, в основу организации которых был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления.

Возрождение самоуправленческих традиций в городах началось в ходе строительства независимого государства. Проблема построения в Украине развитой системы местного самоуправления возникла уже в первые годы независимости. Ещё в 1991 году Президент Украины Л.М. Кравчук в своём выступлении перед Верховным Советом по поводу определения стратегического курса государственного строительства и экономического развития Украины отмечал необходимость создания системы местного самоуправления как важнейшего элемента демократического и правового государства. Предполагалось, что «...каждый гражданин Украины будет иметь право участвовать в управлении делами громады, на территории которой он проживает, как непосредственно, так и через своих представителей в органах местного самоуправления» [2, с.23]. В свою очередь, «... органы местного самоуправления будут равноправны по отношению к органам местной государственной власти» [2, там же].

Исторической вехой в истории местного самоуправления страны стало принятие в 1996 году Конституции Украины, которая определила суть местного самоуправления как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в рамках Конституции и законов Украины» [3, ст.140].

Согласно Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Взаимосвязь местного самоуправления с государством проявляется в следующем: и местное самоуправление, и государственная власть имеют один источник народ (3, ст.5). В то же время «органам местного самоуправления могут передаваться законом отдельные полномочия органов исполнительной власти. Государство финансирует осуществление этих полномочий в полном объеме за счет средств Государственного бюджета...» [3,ст.143]. Конституционные принципы легли в основу закона «Местное самоуправление в Украине» 1997 года, который конкретизировал права граждан на осуществление местного самоуправления, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и другие положения.

Еще одна веха в развитии местного самоуправления – ратификация 15 июля 1997 года Европейской хартии местного самоуправления. В Хартии подчеркиваются, прежде всего, общедемократические начала местного самоуправления, в ее преамбуле отмечается, что «органы местного

самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя». Это принципиальнейший момент и для Украины. Местная власть – это власть, наиболее приближенная к народу и в наибольшей степени подотчетная ему. Именно на местном уровне, в ходе решения вопросов благоустройства своего двора и своего города, в ходе проведения публичных слушаний по вопросам градоустройства и местного бюджета, закладываются навыки демократии. Украинское конституционное определение местного самоуправления подчеркивает эту демократическую составляющую. Она важна не только с точки зрения защиты гражданских прав и свобод, но и с точки зрения оптимальной организации предоставления общественных услуг населению. Ведь эффективное управление такой сложной системой, как современный город, невозможно без постоянной обратной связи с населением [3,ст.143].

Эти нормативно-правовые акты заложили лишь основы местного самоуправления Украины [см.:4]. Предстоит выполнить колоссальный объём работы, чтобы окончательно внедрить этот институт в жизнь таким, что соответствует требованиям науки и устоявшейся мировой практики. Последнее, на наш взгляд, является очень важным, т. к. использование зарубежного опыта позволяет нам иметь чёткие представления о последствиях такого использования, твёрдое убеждение в приемлемом для государства разрешении проблемы, позволяет предвидеть и заранее предотвратить возможные сложности. Правда, при использовании зарубежного опыта существуют некоторые тонкости, не учет которых может ещё более усугубить проблему. Среди них, прежде всего, следует отметить сложность выбора государства, чей опыт может быть нам полезен, а также необходимость учёта при использовании опыта местных условий.

Во многих конституциях современных демократических государств местное самоуправление закреплено и гарантировано как одна из основ демократической системы правления. Понятие «местное самоуправление» отражает сложное и многообразное явление, формирование и развитие которого зависит от целого комплекса исторических, географических, политических, экономических и других особенностей соответствующей территории. Оно наиболее полно позволяет реализовать конституционное положение о том, что единственным источником власти является народ.

Однако, термин «местное самоуправление» используется практически только в Украине, Российской Федерации и других государствах СНГ. В развитых европейских странах используются сходные понятия. Так, в Германии используется термин «Selbstverwaltung» (самостоятельное управление). В Великобритании употребляются, в зависимости от уровня местной власти и по смыслу, понятия «self-goverment» (самоуправление), «local-government» (местное управление), «self-administration» (местная администрация). Во Франции, наряду с местным самоуправлением, избираемым населением, существуют и органы управления, назначаемые центральной властью для защиты её интересов на местах (префектуры, супрефекты). Однако, термин

«самоуправление» в данном государстве не используется и ему соответствует понятие «decentralio» (децентрализация).

Существуют и разные точки зрения на сущность данного политико-юридического института, однако, можно говорить об общеевропейском взгляде на местное самоуправление. Этот взгляд выражен в ст.3 Европейской Хартии о местном самоуправлении: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в пределах закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [см.:5].

Местное самоуправление в нашей стране переживает тяжелые «болезни роста», причины которых носят и политический, и экономический характер. Сегодня большинство представителей органов местного самоуправления, независимо от партийного билета (и члены Партии регионов, и ВО «Свобода»), лидеры ассоциаций органов местного самоуправления, эксперты и специалисты-практики единодушно утверждают, что в местном самоуправлении накопилась критическая масса проблем, которые могут взорваться в любое время.

Очевидно, правовое регулирование и практики местного самоуправления не удовлетворяют современные нужды Украины и не отвечают Европейской хартии местного самоуправления. Невыполнение же положений хартии и, как следствие, взятых на себя обязательств — существенная преграда на пути реализации курса на интеграцию в европейское сообщество, задекларированного Украиной. В связи с этим следует отметить, что с весны нынешнего года Украина снова находится под мониторингом со стороны Конгресса местных и региональных властей Совета Европы относительно состояния местного самоуправления. Последний такой комплексный мониторинг системы регионального и местного управления и состояния местной и региональной демократии в Украине был проведен в 2001 году. По его результатам принята Рекомендация Конгресса местных и региональных властей Совета Европы «Относительно состояния местной и региональной демократии в Украине», которая содержала критическую оценку состояния местной демократии в Украине и комплексный перечень мероприятий, рекомендованных нашему государству для исправления ситуации. Несмотря на сделанные отдельные шаги, положение за последние 10 лет не изменилось. До осени 2013 года Украина должна осуществить реальные шаги, направленные на улучшение ситуации.

Хотя по Конституции наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями должно было сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, на практике этот принцип постоянно нарушается, особенно тяжелой была ситуация по компенсации льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг и городского общественного транспорта. В то же время, снизилась доля местных налогов и собственных доходов в муниципальных бюджетах. Доля местных бюджетов в совокупном бюджете страны также снизилась. Недостаточное

финансирование исполнения государственных полномочий и в целом постоянное недофинансирование местного самоуправления стали причиной многих бед местного самоуправления. Для городов, к которым естественным образом тяготели близлежащие сельские районы, это было особенно тяжело. Именно для них сложнейшей проблемой стала необходимость обеспечивать общие стандарты предоставления общественных благ. На этой почве выросли серьезные противоречия. Дотационность 5419 местных бюджетов составляет свыше 70%, 483 территориальные общины на 90% содержатся за счет средств государственного бюджета. Через пять лет мы будем иметь ситуацию, когда госбюджет на 70% будет финансировать решения местных проблем. Большинство общин с населением до 500 человек не имеют бюджетных учреждений, предоставляющих услуги населению. Соответственно — услуги недоступны или некачественны. Углубляется кризис муниципальной инфраструктуры, возникают угрозы техногенных катастроф на теплосетях и канализации. В системе все четче прослеживаются: неэффективное управление и нецелевое использование средств, имущества и других местных ресурсов; отсутствие нормативов публичных услуг и методологии определения их стоимости.

Ещё одна проблема – развитие самоуправления в больших городах и, особенно, в агломерациях – мегаполисах. Теория и практика управления такими сложными образованиями во всем мире представляет огромную проблему. Объективно здесь необходимы единые требования к управлению городским хозяйством, и в то же время это не повод для сведения функций местного самоуправления практически к нулю. Оптимального баланса между местным самоуправлением и государственной властью в крупнейших городах страны не удалось найти до сих пор, что привело к закономерному разочарованию населения. По данным социологических исследований, число жителей мегаполисов, желающих принять участие в работе местного самоуправления, в несколько раз меньше, чем, жителей малых и средних городов.

Проблемой является и то, что наше градостроительство основывается на советской эксплуатационно-потребительской модели, полученной нами в наследство от советской индустриальной эпохи, которая изо дня в день морально и технологически устаревает. Развитие городов было подчинено принципу производственной целесообразности, а сама территориальная община рассматривалась с точки зрения обслуживания экономических объектов. Новейшая экономика, к которой мы стремимся, основывается на занятости населения с довольно высоким уровнем доходов, что позволяет осуществлять качественное воспроизводство населения на профессиональном разнообразии, наиболее адекватном запросам и интересам жителей; на безубыточности производства относительно планировочной организации города и экологической ситуации. Поэтому одним из важных факторов, который может существенно повлиять на процессы модернизации экономики городов, как и страны в целом, становится качество городской среды [см.:6].

На сегодня практика показывает, что структурные реформы (образования, медицины, административная и т.п.) не связаны между собой во времени и пространстве. В итоге мы постоянно сталкиваемся как с неэффективностью, так и с непринятием этих реформ. И только реформа местного самоуправления на низовом уровне может решить вопрос привязки остальных социально-экономических реформ к конкретной городской общине и конкретному человеку.

В территориальных общинах возрастает дефицит местной демократии, ощущается отчужденность местной власти от населения, закрытость и непрозрачность деятельности, высокий уровень коррупции в органах местной власти. Но и жители городов утратили навыки самоорганизации, непосредственного и постоянного участия в решении вопросов местного значения. И здесь важен опыт зарубежных стран. Там с целью эффективной организации власти на местах применяются разные системы местных органов управления и органов местного самоуправления, на выбор которых оказывают влияние такие факторы, как неодинаковый подход к пониманию государственной власти, разграничение административно-территориальных единиц на «естественные» и «искусственные», национальные и исторические особенности и традиции. Можно выделить такие основные системы:

1. Англо-американская (англосаксонская) система. В рамках этой системы на всех субнациональных уровнях управления функционируют органы местного самоуправления, а местные органы исполнительной власти общей компетенции не создаются (Великобритания, США, Канада, Австралия).

2. Континентальная (романо-германская) система. Она основывается на соединении местного самоуправления и местного управления, и исходит из разного толкования «естественных» и «искусственных» административно-территориальных единиц. Существуют разновидности данной системы:

- а) на всех субнациональных уровнях, кроме низового, одновременно функционируют выборные органы территориальной общины и назначаемые представителем центральной власти, осуществляющие административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. При этом на низовом уровне функционируют исключительно органы первичной территориальной общины (Франция, Италия);

- б) на низовом уровне в «естественных» административно-территориальных единицах создаются лишь органы местного самоуправления, а на региональном и субрегиональном уровнях (в «искусственных» административно-территориальных единицах) функционируют назначенные местные государственные администрации общей компетенции. Возможен и такой вариант, когда и на региональном (субрегиональном) уровне функционируют выборные органы местного самоуправления, но они имеют принципиально иную природу это не представительные органы территориальных общин «искусственных» административно-территориальных единиц, а органы представительства интересов территориальных общин «естественных» административно-территориальных единиц на региональном

(субрегиональном) уровне. (Польша, Болгария, Турция, Финляндия, довоенный Ирак).

3. Иберийская система (Бразилия, Португалия, Мексика) предусматривает, что управление на всех субнациональных уровнях осуществляют избранные населением представительные органы местного самоуправления (советы) и соответствующие главные должностные лица местного самоуправления (мэры, регидоры, префекты, алькады). Эти должностные лица становятся председателями соответствующих советов и одновременно утверждаются центральными органами государственной власти как представители государственной власти в административно-территориальной единице.

4. Советская система (КНР, КНДР) основывается на отрицании разделения власти и признания полновластия представительных органов снизу вверх. Эта система предусматривает, что все советы, начиная с низового уровня, являются органами государственной власти на всей территории. Система советов характеризуется иерархичной подчинённостью всех её элементов и отсутствием какой-либо самостоятельности местных органов [см.:7-9].

Государства, в которых функционирует англосаксонская система местного самоуправления, можно назвать полностью децентрализованными. Государства с иными системами являются либо относительно децентрализованными, либо централизованными (при советской системе).

В Украине применяется континентальная (её вторая разновидность) система управления на местах.

Главное, конечно, создать условия для роста благосостояния городов. Лучшее лекарство от бедности, как известно, это достойная заработная плата. Благосостояние города зависит от его конкурентоспособности, от возможности привлечь и удержать бизнес. При этом понятие «благосостояние» шире, чем чисто экономический успех. Это безопасность на улицах, здоровый образ жизни, возможность создать семью, рожать здоровых детей, не опасаясь плохой экологии. Это терпимость, уважение к нравственным ценностям, к традициям разных этнических групп и религий.

Основная угроза развитию городов состоит в том, что «горожанин» не стал «гражданином», в том, что самоуправление на низовом уровне (двора, микрорайона) еще не получило должного развития. Мнение о том, что реформа местного самоуправления непопулярна — ошибочно. Очевидны ее политические, экономические, социальные выигрыши. Реформа местного самоуправления призвана раскрепостить творческое начало территориальной общины, открыть путь развития «креативных пространств». Уже теперь мы наблюдаем «ярмарку идей» относительно креативных сообществ (клубы по интересам, группы общего творчества, разные формы самоорганизации населения), которые «привязывают» к тем или иным городским объектам и превращают их в креативные пространства (фестиваль «Трипільське коло» возле г. Ржищева, фестиваль «Країна мрій» на Певческом поле в Киеве, фестиваль «Печенежское поле» в Харькове). Понятие «креативных

пространств» тесно связано с более широкими социально-экономическими категориями — «креативной экономики», «креативного класса», творческих индустрий. Современный «креативный город» — это прежде всего smart city (умный город), а следовательно, предполагает внедрение электронных технологий для обеспечения развития локальной демократии и постоянного городского развития (модели взаимодействия геоинформационной системы и системы документооборота, как в Виннице и Днепропетровске, создание интерактивных веб-порталов органов местного самоуправления, как в Харькове, «электронная карточка пациента», как во Львове, и т.п.).

Реформа должна состояться как системная трансформация, без купюр. Некомплексный характер реформы местного самоуправления, избирательность мер, отсутствие воли и имитация не только будут снижать эффективность самого местного самоуправления, но и «добьют» его как общественный институт. С другой стороны, сопротивление или промедление со стороны отдельных должностных лиц, бюрократов среднего звена может быть преодолено не только проявлением политической воли высшего руководства государства, но и консолидированной позицией поддержки со стороны всего политикума (и власти, и оппозиции) и организованного гражданского общества. Без реального, эффективного местного самоуправления не было и не будет городов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Задорин И.В., Островская Т.В. Общественное мнение о местном самоуправлении (по материалам опросов общественного мнения) // Полития. 1998/1999. № 4.
2. Кравчук Л.М. Есть такое государство Украина. К.: Глобус, 1992.-226 с.
3. Конституция Украины. К.: ИВА, 1996. - 115 с.
4. Закон Украины " О местном самоуправлении ". К.: Парламентское издательство, 1997 -100 с.
5. Европейская хартия о местном самоуправлении//Режим доступа http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_0365.
6. Радионова Л.А. Диалектика объективного и субъективного в системе жизнеобеспечения города //Материалы Международной научно-практической конференции «Безопасность жизнедеятельности ЖКХ». – Москва (Россия) – Салоники (Греция) 15-24 сентября 2012 г. – Москва, 2012.
7. Серебрянников В.П. Местное самоуправление и управление во Франции. Мн.: Высш. шк., 1981. 120 с.
8. Деттон Э. Местные администрации Франции. М.: Знание, 1966. -125 с.
9. Хельдт Х. Финансовая автономия местного самоуправления в ФРГ. // Государство и право. 1991. N 14. с. 98-105.