



Контрнаступ?

Напередодні кожного масштабного перерозподілу влади в Україні на Печерських пагорбах прокидається начебто невідомий інтерес до потреб та запитів місцевого самоврядування

Віктор МЕЛЬНИЧЕНКО.

кандидат історичних наук, доцент

ЧЕРГОВА ІСТОРИЧНА МОЖЛИВІСТЬ

Одним із найпомітніших проявів роздержавлення суспільного життя в посттоталітарній Україні стало відродження місцевого самоврядування як відносно самостійної галузі публічного управління. Адже розвиток демократичних засад суспільної організації потребував рішучої відмови від надмірної концентрації політичної влади. Від-

родження самоврядування зумовлювалося політичною та управлінською доцільністю в умовах руйнації надцентралізованої держави. Перехід до формування представницьких органів влади всіх рівнів шляхом вільного волевиявлення населення унеможливував прямиий адміністративний диктат одних щодо інших. За цих умов місцеве самоврядування постало єдиною можливою й історично виправданою альтернативою радянській системі організації влади.

Водночас у площині стратегії суспільного розвитку розвиток місцевого самоврядування мав бути одним із гарантів незворотності демократичних перетворень. Зокрема, в умовах України винятково важливим завданням було і залишається звільнення територіальних спільнот громадян від психології утриманства та патерналістських очікувань, перетворення їх на об'єднання свідомих та ініціативних творців найбільш прийнятних для себе умов життєдіяльності і життєзабезпечення. Розвиток самоврядних засад суспільної організації передбачав значно повніше використання творчого потенціалу людини, істотно підвищував відповідальність громадськості за стан справ на місцях.

Проте на практиці формальне відродження місцевого самоврядування не супроводжувалося ані наданням йому значної самостійності, ані, тим більше, забезпеченням відповідними матеріально-фінансовими ресурсами. Київська бюрократія могла погодитися максимум на таке самоврядування, що, голе й босе, навколішки стояло б перед нею і смиренно благало бодай якихось коштів на задоволення нагальних потреб.

Втіленню цього бюрократичного ідеалу найбільше сприяло визначення окремих населених пунктів базовим рівнем самоврядування. Це мало привабливий вигляд тільки зовні: адже де б не жив громадянин України – у невеличкому селі чи в столиці, – він неодмінно належить до певної самоврядної громади. Та за такого підходу надто кричущими є розбіжності в ресурсному забезпеченні окремих самоврядних одиниць, від якого безпосередньо залежить задоволення потреб людей. На жаль, унаслідок переважання в господарському житті не так виробничої, як посередницької діяльності, перерозподілу коштів на користь посередників, «прив'язки» їх діяльності до адміністративних центрів периферія безжалюно обдирається на користь цих самих центрів. За таких обставин більш-менш самостійно вирішувати питання місцевого значення можуть тільки обрані населенням органи влади у великих містах. Натомість у більшості населених пунктів самоврядування не було й не могло бути економічно самодостатнім.

Залежності самоврядування значною мірою сприяли складність і запутаність міжбюджетних взаємовідносин, відчутний дефіцит обґрунтованих нормативів на тлі надлишку суб'єктивних мотивів розподілу і перерозподілу бюджетних ресурсів. Навряд чи виправданим, а тим більше – справедливим, слід вважати наявний розподіл фіскальних джерел між державою і самоврядуванням. Приміром, видається позбавленим здорового глузду віднесення до загальнодержавних тих податків, усі надходження від яких перераховуються тільки до місцевих бюджетів.

Однак зверхність у ставленні мешканців владного Олімпу до місцевих потреб, інтересів, запитів час від часу змінювалася нападами неабиякої чуйності і неспідробної доброзичливості. Які в часі дивним чином збігалися з підготовкою та проведенням загальнонаціональних масово-політичних кампаній. Намагання втриматися при владі або здобути її зумовлювали інтенсивний діалог центру з місцевими властями, під час якого дарувалися поступки, давалися й виривалися обіцянки, вирішувалися питання і питаннячка. Саме тому наближення чергового політичного буревію у вигляді президентських виборів стрімко актуалізує питання організації та ресурсного забезпечення місцевого самоврядування.

Специфіка теперішніх виборів полягає в тому, що основне змагання за підтримку на місцях – не двополюсне (влада і опозиція), а принаймні триполюсне, де два полюси наділені чималими владними важелями. За таких умов вельми помітна зацікавленість у підтримці з боку місцевих властей сьогодні дає останнім начебто непоганий шанс домогтися інституційного зміцнення місцевого самоврядування. Простіше кажучи, від виривання окремих подачок та поступок перейти до формування нових, законодавчо закріплених засад самоврядування.

ЗНАЧЕННЯ І ПОТРЕБА ОРГАНІЗАЦІЇ

Сама природа місцевого самоврядування як засобу виявлення та практичної реалізації інтересів локальних спільнот громадян передбачає високий ступінь автономності самовряд-

них одиниць, не пов'язаних між собою ієрархічними відносинами. Саме тому самоврядування істотно і неминуче програє державному апарату: за кожним місцевим, тим більше – столичним, державним чиновником стоїть уся міць держави. Тому місцеве самоврядування може змусити рахуватися із собою виключно в разі формування механізмів впливу його представників на прийняття найбільш важливих для місцевих громад рішень.

Проблема полягає не в тому, щоб дати можливість висловлювати пропозиції. Таку можливість мають не тільки самоврядні одиниці, а й окремі особи – та тільки хто ж їх чує і кому їхня думка потрібна? Йдеться про інше – відносини слід вибудувати таким чином, щоб зобов'язати державних чиновників, вирішуючи певні питання, неодмінно

Наближення чергового політичного буревію у вигляді президентських виборів стрімко актуалізує питання організації та ресурсного забезпечення місцевого самоврядування

цікавитися позицією органів самоврядування та враховувати її. У свою чергу, ця позиція має бути зконсолідованою і визначеною. Саме цим зумовлене значення інституціалізації асоціацій органів місцевого самоврядування.

Мова не стільки про надання можливості створювати такі об'єднання – вони існують і здійснюють певну діяльність. Законодавче врегулювання формування асоціацій органів місцевого самоврядування постає передусім необхідною формальною передумовою визначення і закріплення важелів впливу цих асоціацій на формування та реалізацію державної політики. Окрім того, партійно-політична різнобарвність органів місцевого самоврядування породжує спокусу створити такі об'єднання, які ставали б передусім не засобом вираження інтересів самоврядування, а провідниками позиції певних політичних сил у самоврядних структурах. Тому стабілізація організаційних структур, покликаних координувати діяльність органів місцевого самоврядування, досягнута шляхом їх законодавчого визнання,

загалом відповідає і загальнодержавним інтересам.

Слід відзначити, що юридичне закріплення статусу асоціацій як координаційних структур самоврядування вже означає можливість більш самостійного вирішення питань обміну позитивним досвідом діяльності органів місцевого самоврядування з питань соціально-економічного і культурного розвитку; підготовки та перепідготовки посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення їх кваліфікації; інформаційного, правового та методичного супроводу діяльності самоврядних інституцій тощо. І звільнення в цьому сенсі від певної залежності від державних структур.

Однак найголовніше – можливість впливати на зміст рішень, що їх приймають вищі та місцеві органи державної влади, через механізм консультацій та подання пропозицій. Передусім ідеться про залучення асоціацій органів місцевого самоврядування до вирішення питань, пов'язаних із визначенням соціальних стандартів і нормативів соціальної та бюджетної забезпеченості надання суспільних послуг; обґрунтуванням загального обсягу міжбюджетних трансфертів та методики їх розподілу; визначенням обсягів субвенцій і принципів їх поділу між місцевими бюджетами; формулюванням пропозицій щодо введення в дію або зміни норм законодавства про місцеві бюджети та міжбюджетні відносини.

Обов'язковість консультацій може бути забезпечена процедурними нормами, що передбачають прийняття рішень (нормативно-правових актів) з відповідних питань виключно за наявності протоколу консультацій. Тож у разі недотримання цих норм можна було б ставити питання про невиконання конституційної норми, згідно з якою органи державної влади «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ч. 2 ст. 19). Встановленням обов'язковості врахування позиції самоврядних інституцій вдалося б зробити, може, найбільш вагомий реальний крок з формування громадянського суспільства, яке змушує державу рахуватися з собою.

КРИХТИ ЗІ СТОЛУ

Не менше значення має і зміцнення матеріально-фінансової основи самоврядних властей. Ідеться передусім про збільшення власних податкових надходжень. Поки що ці надходження, визначені Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 року №56-93, для більшості громад практично не мають фіскального значення. 14 видів місцевих податків і зборів дали змогу зібрати, приміром, у 2007 році 730 млн грн, що становить усього 0,7% від загальних надходжень до місцевих бюджетів. Держава «по-братськи» поділилася із самоврядуванням, залишивши останньому такі податки і збори, адміністрування яких подекуди вимагає більших витрат, аніж можна від них одержати. Для сільських, селищних і почасти міських громад більша частина цих джерел надходжень є взагалі недоступною (податок з реклами, збір за парковку автомобілів, збір за виграш на бігах, збір за право проведення кіно- і телезімонок).

Ключовим тут є питання щодо того, чи готовий уряд віддати самоврядуванню джерела, які мають скільки-небудь помітне фіскальне значення, а чи справа обійдеться виключенням найбільш одіозних податків та зборів з числа місцевих і перейменуванням та зміною механізму адміністрування. Поки що не спостерігається надходження таких законопроектів, які свідчили б про готовність Києва передати самоврядним одиницям ті податки і збори, що постійно закріплені за місцевими бюджетами.

Найбільш суттєвим кроком назустріч самоврядуванню можна було б вважати готовність визнати місцевим і практично запровадити податок на нерухоме майно. Для кращого розуміння значення цього кроку слід згадати, що фінансовою основою місцевого самоврядування як у Російській, так і Австро-Угорській імперії був саме майновий податок. У зарубіжних країнах і сьогодні цей податок відіграє суттєву роль у доходах місцевого самоврядування. Повсюдне віднесення його до місцевих податків пов'язане з його специфікою компенсатора соціального «навантаження» нерухомого майна на територіальну громаду. Запровадження

згаданого податку в Україні передбачалося ще внесеними 1999 року змінами до закону «Про систему оподаткування», однак практичне його введення виявилось заважким тягарем для вітчизняних парламентаріїв.

Чимало сумнівів викликає також останній законопроект, поданий урядом (реєстр. №3533 від 22 грудня 2008 року). Адже нерухомість у ньому визначена як «об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без знецінення та зміни призначення». Таке формулювання цілком узгоджується з іншими визначеннями нерухомості у вітчизняному законодавстві. Водночас об'єктом оподаткування вважаються (ст. 3 законопроекту) «віднесені до житлового фонду відповідно до Житлового кодексу України будівлі, які перебувають у власності платників податку – фізичних осіб або платників податку – юридичних осіб». Себто за межами нерухомого майна опинилися всі будівлі, не віднесені до житлового фонду. Вже ця обставина істотно знижує фіскальне значення цього податку і перетворює його на податок на житловий фонд. Адже до нерухомого майна законодавство України відносить не тільки будівлі житлового фонду. Приміром, ч. 1 ст. 4 закону «Про оренду державного та комунального майна» серед об'єктів оренди згадує «нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення) та інше

Встановленням обов'язковості врахування позиції самоврядних інституцій вдалося б зробити, може, найбільш вагомий реальний крок з формування громадянського суспільства

окреме індивідуально визначене майно підприємств».

Оподаткування нерухомості на користь місцевого самоврядування 100 років тому цілком логічно здійснювалося з огляду або на вартість майна, або на доходи, що їх воно приносило. Приміром, максимальна ставка оціночного податку (остаточне рішення щодо неї приймали міські думи) в Російській імперії визначалася як 1% від вартості майна або 10% від одержаних доходів. Натомість ст. 6 поданого законопроекту містить важко-

зрозумілу формулу: «Ставка податку в розрахунку на рік становить 1 відсоток суми місячного прожиткового мінімуму, встановленого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового періоду за 1 кв. м загальної площі об'єкта оподаткування». При цьому звільнення від сплати податку пропонується надавати залежно від площі і категорії об'єкта. Таким чином, мешканець «неперспективного» й значною мірою вимерлого села, який колись успадкував чимало вже досить обшарпаних будівель від батьків, має в багатьох випадках сплачувати більший податок, аніж власник «золотої» київської нерухомості. І цілком можливо, що більше від «суми місячного прожиткового мінімуму, встановленого для працездатної особи», якщо квадратних метрів, що підлягають оподаткуванню, набереться понад 100. Зрозуміло, що в селах ради прийматимуть рішення про звільнення від оподаткування, бо платити там нічим. Але й у столиці та інших «дорогих» місцевостях самоврядування не забагатіє. То про що в такому разі йдеться? Про декларування добрих намірів чи реальне зміцнення місцевих фінансів?

АДМІНІСТРАЦІЇ ЧИ ВИКОНКОМИ?

Ніщо в організації місцевої влади в Україні не викликало і не викликає більше нарікань, аніж існування місцевих держадміністрацій на районному та обласному рівнях. Адже за такої організації невпинно провокується загострення суперечностей між органами державного управління і місцевим самоврядуванням. Обласні та районні ради, як представницькі органи, повинні звітувати перед виборцями за діяльність місцевих держадміністрацій, на яку вони реально вплинути не можуть. У свою чергу, держадміністрації, керовані переважно вихідцями з місцевих еліт, не можуть і не бажають визнати претензії рад та їхніх керівників на особливе представництво місцевих інтересів. Чимало конфліктів виникає на ґрунті непростих особистих взаємин та належності до різних політичних таборів. Недосконалість розмежування повноважень рад й адміністрацій у чинному законодавстві також створює сприятливий ґрунт для з'ясування стосунків щодо того, хто за що



відповідає і перед ким має звітувати. Тож те, що Голова Верховної Ради України Володимир Литвин запросив політичних лідерів до діалогу в питанні щодо подальшої долі державних адміністрацій та можливості відтворення виконкомів рад із передачею їм відповідних розпорядчово-виконавчих функцій відображає не тільки його позицію, а й суспільні настрої, передусім поширені серед очільників місцевого самоврядування.

З другого боку, не забуваймо, що місцеві державні адміністрації як державний інститут продемонстрували надзвичайно високу затребуваність та життєздатність. Ліквідація цього інституту в 1994 році і перехід до обрання голів обласних, районних, Київської та Севастопольської міських рад безпосередньо населенням відповідних адміністративно-територіальних оди-

ниць виявилися дуже нетривалим епізодом, бо вже 1995-го місцеві адміністрації відродилися й невдовзі набули відповідного конституційного закріплення. Спроба замахнутися ще раз на цей інститут у 2004 році виявилася безуспішною. Відомий законопроект (реєстр. №3207-1) так і не дістав необхідної підтримки в парламенті, хоча щодо нього було одержано позитивний висновок Конституційного суду України (№1-в/2005 від 7 вересня 2005 року).

Таку стійкість місцевих державних адміністрацій навряд чи можна пояснити особливою їх роллю в забезпеченні загальнодержавних інтересів на місцях. Це засвідчили події кінця 2004 року, коли голови адміністрацій струнками лавами почали «перекваліфіковуватися» на голів рад. Окрім того, слід врахувати, що в будь-якому районі державними

інтересами опікуються територіальні підрозділи півтора десятка державних відомств, безпосередньо не підпорядкованих голові МДА. А от адміністрації якраз і опікуються переважно питаннями соціально-економічного та гуманітарного розвитку відповідної території, себто тим, чим мали б займатися виконавчі органи місцевого самоврядування, якби вони існували.

На відміну від перерозподілу джерел фінансування місцевих властей, створення виконавчих органів місцевого самоврядування і відмова від адміністрацій (хоча на обласному рівні це навряд чи можливе й доцільне) потребують внесення змін до Основного Закону України. Як це може відбуватися, свідчить сумна доля допрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. №3207-1), який згідно з постановою ВР від 23 грудня 2005 року №3288-IV було спрямовано для одержання висновку щодо відповідності ст.ст. 157 і 158 Конституції до Конституційного суду. І КС з рішенням «не забарився» – вже 15 січня 2008 року він надав висновок №1-в/2008, де визнав, як на погляд автора – безпідставно (це потребувало б окремого розгляду), формулювання нової редакції ст. 118 таким, що не відповідає вимогам ст. 157, перекресливши цим перспективу розгляду законопроекту в цілому.

Але в цьому разі йдеться передусім про позицію депутатського корпусу, яка великою мірою визначається намірами політичних лідерів. Саме тому розгляд даного питання на поточній сесії парламенту стане індикатором, який покаже реальну готовність вітчизняних політичних еліт зміцнювати місцеве самоврядування як інституційне явище, а не схилити його на свій бік окремими тактичними поступками. Цілком ймовірно, що претенденти на пост глави держави віддадуть перевагу збереженню місцевих державних адміністрацій – надійного та ефективного інструменту президентського впливу передусім на політичні процеси на місцях. Адже на ці процеси можна впливати, саме здійснюючи ті функції та завдання, які, може, і мають не так загальнодержавне, як місцеве значення, але від реалізації яких залежить більшість населення.