



ток-Запад: Женские Инновационные Проекты». – М.: Информация XXI век, 2005. – 256 с.

2. Кучкина Е.В. Женщины в российских органах власти // *Общественные науки и современность*, 2007. – № 1. – С. 173-183.

3. Гендерная политика в России и в мире: вопросы теории и практики // *Аналитический вестник*. – 2007. – № 25 (342). – 83 с.

4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/196–ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Указ Президента України від 26 липня 2005 року // *Офіційний вісник України*. – 2005. – № 30. – Ст. 1791.

6. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 2005. – № 52. – Ст. 561.

7. Концепция государственной программы гендерного равенства в украинском обществе на 2006-2010 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pelkravoes.ru/>.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»: Закон України від 15 квітня 2008 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 2008. – № 25. – Ст. 240.

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Валентина ПАДИЙ,

судья Черниговского окружного административного суда

Summary

In this article we made the analysis of some aspects of process of creation and evolutions of local governments during formation of independent Ukraine and till today. We investigated the general legal characteristic of local governments. We defined the public value of local government, its concept and essence. We defined and analysed aspects of interaction of local governments with city state administrations which function in the same territory.

Key words: local government, city state administrations, constitutional and legal bases of local government, interaction of local governments with city state administrations.

Аннотация

В статье осуществлен анализ отдельных аспектов становления и развития местного самоуправления в период становления независимой Украины и на современном этапе. Исследована организационно-правовая характеристика органов местного самоуправления. Раскрывается общественное значение местного самоуправления, дается определение данного понятия, его сущности. Реализация полномочий местного самоуправления, направленная на сбалансированное развитие территории, рассматривается через призму взаимодействия местного самоуправления с местными государственными администрациями, что параллельно функционируют в соответствующем регионе.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные государственные администрации, конституционно, правовые основы местного самоуправления, взаимодействие местного самоуправления с местными государственными администрациями.

Постановка проблемы. Избрание Украины политического курса на евроатлантическую интеграцию и пересмотр в этом контексте особенностей системы местной власти, которая была сформирована в Украине в эпоху независимости, сегодня требует системного усовершенствования и приведения в соответствие с требованиями времени.

Современный механизм осуществления местного управления через многочисленные недостатки вызывает потребность в основательном анализе с целью определения путей его реформирования.

В условиях проведения административной реформы и формирования дееспособного децентрализованного государственного управления особого внимания заслуживает правовое регулирование организации и функционирования местных органов власти.

Целью статьи является анализ отдельных аспектов и поиск наиболее перспективных путей повышения эффективности правового регулирования организации и функцио-

нирования местного управления на современном этапе развития нашего государства через призму научного анализа, существующей нормативно-правовой основы исследуемой сферы и административно-территориального устройства государства.

Изложение основного материала. Украина – европейская страна с давними демократическими традициями организации общественной жизни и с первых лет независимости взяла курс на построение суверенного, независимого, демократического, социального, правового государства.

На современном этапе развития независимого украинского государства важной задачей является совершенствование системы государственного управления на местном уровне в соответствии с современными требованиями и выполняемых ею задач.

Управление делами общества осуществляется всеми механизмами публичной власти, воплощается и государством, и другими публичными институтами. Однако наибольший организационный потенциал сосредоточен в системе исполни-



тельной власти, ведь в ее руках сосредоточены основные рычаги влияния на процессы, происходящие в обществе [14, с. 154]. Но следует отметить, что на всех исторических этапах организация местной власти в Украине базировалась на использовании элементов местного самоуправления, которое является важной составляющей жизнедеятельности и развития государства и общества.

Взгляды относительно местного самоуправления и его участия в реализации задач государства менялись в зависимости от политических тенденций в обществе. Одновременно с этим менялись и взаимоотношения с местными органами исполнительной власти. Проблема такого взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти имела место практически на всех этапах развития местного самоуправления. Постоянно существовала необходимость согласования интересов местного самоуправления и государства, их сбалансированности и необходимости оптимального правового регулирования.

Новая история местного самоуправления в независимой Украине начинается только после принятия 7 декабря 1990 года Закона Украины «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении» [8], в котором определено понятие местного самоуправления в Украинской ССР: «это территориальная самоорганизация граждан для самостоятельного решения непосредственно или через государственные и общественные органы, которые они выбирают, всех вопросов местной жизни, исходя из интересов населения, на основе законов Украинской ССР и собственной финансово-экономической базы». Указанный закон также определил, что территориальную основу местного самоуправления составляют сельсовет, поселок, район, город, район в городе, область.

Принятие этого закона стало первой попыткой трансформировать местные советы (которые в то время входили в единую систему органов государственной власти) всех территориальных уровней в органы местного самоуправления. При этом

закон исходил из теории дуализма местного самоуправления, что нашло свое отражение в определенном им статусе местных советов – они имели двойную природу: как органы местного самоуправления и как органы государственной власти.

С принятием 5 марта 1992 Закона Украины «О Представителя Президента Украины» [5] впервые в политико-правовой практике независимой Украины был утвержден институт местных государственных администраций. Указанным законом местные органы исполнительной власти, основанные на базе исполнительно-распорядительных органов районных и областных советов, отделялись от органов местного и регионального самоуправления, прежде всего в лице представительных органов. Отделение это было продиктовано необходимостью создания единой системы органов исполнительной власти во главе с Президентом Украины, а также – разграничения функций и полномочий между местными государственными администрациями как органами государства и местным и региональным самоуправлением, которое стало самостоятельной формой реализации публичной власти.

Вследствие такой реформы местные советы народных депутатов были освобождены от несвойственных им функций и смогли сосредоточить свои усилия на решении вопросов местной жизни в интересах населения соответствующей территории. Это должно было способствовать практической реализации принципа разделения властей, провозглашенного в Декларации о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 [2] и формированию института местного самоуправления в Украине.

Следующим шагом в становлении местного самоуправления в Украине стало принятие 26 марта 1992 новой редакции Закона Украины «О местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении» [9], в котором наметился отход от дуалистической теории и предусматривалось внедрение институтов местного и регионального самоуправления. Местное

самоуправление рассматривалось как территориальная самоорганизация граждан для самостоятельного решения непосредственно или через органы, которые они выбирают, всех вопросов местной жизни в рамках Конституции Украины, законов Украины и собственной финансово-экономической базы, а региональное самоуправление – как территориальная самоорганизация граждан для решения непосредственно или через органы, которые они образуют, – вопросов местной жизни в рамках Конституции Украины и законов Украины. При этом территориальной основой местного самоуправления определялись сельсовет, поселок, город, а территориальной основой регионального самоуправления – район, область.

Однако отсутствие концептуальной политики в формировании местных государственных администраций вызвала противостояние у депутатов местных советов народных депутатов. Особую остроту ситуация приобрела в 1994 году. Следствием ее решения стало принятие Закона Украины от 3 февраля 1994 года «О формировании местных органов власти и самоуправления» [6]. Законом предусматривалось, что после выборов депутатов, председателей сельских, поселковых, городских, районных и областных Советов и формирование исполнительных органов Советов утрачивает силу Закон Украины «О Представителя Президента Украины» [5]. Органами местного самоуправления в Украине были сельские, поселковые, городские, районные и областные советы. Они наделялись собственной компетенцией, в пределах которой действовали самостоятельно. Областные, районные, Киевская и Севастопольская городские Советы одновременно выполняли функции органов государственной власти. Функции этих Советов как органов государственной власти определялись отдельным законом. Исполнительную власть на местном уровне осуществляли исполнительные комитеты и председатели соответствующих советов.

Такая система приостановила воплощения в жизнь демократических



принципов разделения властей и развития института местного самоуправления.

Данная ситуация не нашла единодушного одобрения или возражения. Однако среди ученых высказывалось одобрение такой модели власти на местах и обосновывались предложения о необходимости восстановления института государственных администраций с одновременным наделением глав государственных администраций контрольно-надзорными функциями, что обеспечит их эффективность в системе власти [12, с. 17].

Восстановление системы местных государственных администраций произошло после заключения Конституционного Договора между Верховной Радой Украины и Президентом Украины 8 июня 1995 года «Об основных принципах организации функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины» [10].

Конституция Украины 1996 года [1] закрепила две системы власти на местах: местные государственные администрации, которые являются соответствующими органами исполнительной власти и местное самоуправление как публичную власть территориальных общин.

С принятием Конституции Украины 1996 года впервые в новейшее время местное самоуправление получило конституционный статус и стало одной из основ конституционного строя Украины. Основной Закон, исходя из международных стандартов, закрепил три аспекта местного самоуправления: элемент конституционного строя, средство обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, права территориальной общины на местную автономию.

Основной Закон рядом с такими фундаментальными принципами, как народовластие, суверенитет и независимость Украины, разделение государственной власти и т.д., в отдельной статье (ст.7) фиксирует принцип признания и гарантированности местного самоуправления.

Конституционный строй характеризуется безусловным соблюдени-

ем прав и свобод человека и гражданина, он присущ конституционному государству, который ограничен народным суверенитетом и действует в соответствии с конституцией. Местное самоуправление как местная власть – публичная власть территориальной общины – является составной частью конституционного строя и также характеризуется прежде соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а органы и должностные лица местного самоуправления должны действовать в соответствии с конституцией и законами государства.

Признание местного самоуправления как основы конституционного строя Украины означало установление новой демократической децентрализованной системы управления, основанной на самостоятельности территориальных общин, органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения.

Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Украине составляют нормы – принципы Конституции Украины, закрепляющие важнейшие правоотношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления в Украине, в частности – территориальную организацию местного самоуправления, порядок и формы его осуществления, порядок формирования и использования коммунальной собственности, гарантии прав самоуправления территориальных общин.

Эти нормы содержатся более чем в 20 статьях Конституции Украины [1], которые можно систематизировать в следующие группы: нормы, в которых закрепляются принципы конституционного строя, народовластие, равенство всех форм собственности, гарантируется местное самоуправление (статьи 5, 7, 13, 19, 140), нормы, в которых регламентируется деятельность местного самоуправления по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (статьи 32, 38, 39, 40, 41, 43, 47, 49, 56), нормы, закрепляющие правовые, организационные, материальные и финансовые основы местного самоуправления (статьи 85, 118, 119, 141-144, 146), нормы, в которых закреплены

правовые гарантии местного самоуправления (статьи 144, 145).

6 ноября 1996 года в г. Страсбурге было подписано от имени Украины Европейскую Хартию местного самоуправления (ратифицирована Верховной Радой Украины 15 июля 1997 года) [7]. Тем самым был заложен законодательный фундамент для становления и развития местного самоуправления в Украине в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления и Конституции Украины.

Следующим шагом развития местного самоуправления стало принятие 21 мая 1997 года Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [3], который определил, что «местное самоуправление в Украине – это гарантированное государством право и реальная способность территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка, города – самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Местное самоуправление осуществляется территориальными общинами сел, поселков, городов как непосредственно, так и через сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы, а также через районные и областные советы, которые представляют общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов».

Указанным законом определено, что первичным субъектом местного самоуправления, основным носителем его функций и полномочий является территориальная община села, поселка, города. В то же время местное самоуправление в Украине еще в значительной степени носит декларативный характер, на пути к его реальному становлению немало препятствий. Прежде всего, это несовершенство существующей законодательной базы.

Так, предполагалось, что после принятия базового Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [3] будет принят целый пакет законодательных актов, направлен-



ных на детализацию и конкретизацию положений этого закона, чего не было сделано. Отсутствие новой законодательной базы существенно усложняет процесс формирования территориальной общины – первичного субъекта местного самоуправления, его финансовых и материальных основ, приводит к конкуренции компетенций органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти, к коллизиям норм базового закона с отраслевыми нормативными актами, которые были приняты в предыдущие годы. Все это и обуславливает в определенной степени декларативный характер местного самоуправления в Украине.

Местные государственные администрации являются относительно новым институтом в государстве, однако властные полномочия местных государственных администраций и органов местного самоуправления были предметом неоднократного перераспределения.

В общем, законодательное определение границ осуществления функций и полномочий власти на местах есть практически во всех демократических государствах. Границы делегирования и формы взаимодействия местных государственных администраций и органов местного самоуправления должны определяться законодательством. Сегодня это происходит путем законодательного закрепления компетенции местных государственных администраций и органов местного самоуправления в Законах Украины «О местных государственных администрациях» [4] и «О местном самоуправлении в Украине» [3]. Безусловно, законодатель не может раз и навсегда закрепить эти границы, поскольку развитие общественных отношений может порождать новые проблемы, которые не могут быть закреплены в рамках существующего законодательного разграничения функций и полномочий органов власти. С другой стороны, законодатель не может заниматься отдельными мелкими вопросами разграничения функций и полномочий органов власти на местах, а следовательно – допускает разграничение путем договорного регулирования.

Несовершенство правовой базы деятельности местных государственных администраций и органов местного самоуправления привело на современном этапе развития государства к тому, что, во-первых, местные органы исполнительной власти (администрации) осуществляют несвойственные им полномочия (которые по своей природе направлены на реализацию, прежде всего, интересов соответствующих общин), во-вторых – исполнительные органы местного самоуправления осуществляют большую часть делегированных государством полномочий, чем собственных самоуправляющихся. Первых в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» [3] закреплено 84, вторых – только 71.

Система правового разграничения функций и полномочий органов местного самоуправления и местных государственных администраций включает различные юридические инструменты: нормативно-правовые, договорные, судебные и т.д. Важное место в этой системе принадлежит Конституции и законам Украины. Конституция Украины [1] определяет принципиальные границы функций и полномочий как местных государственных администраций, так и органов местного самоуправления с целью предотвращения их смешивания или незаконного осуществления. В свою очередь, законодательные акты детализируют эти функции и полномочия для каждой системы органов.

Следует отметить, что проблема законодательного регулирования организации деятельности местных государственных администраций длительное время не находила своего оптимального решения. Свидетельством этого был достаточно длительный процесс принятия Закона Украины «О местных государственных администрациях» [4], который начался еще со времени принятия Конституции Украины. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» [3] и «О местных государственных администрациях» [4] планировалось принимать в едином пакете, поскольку речь шла об организации и деятельности органов власти на местах, однако они были

приняты с интервалом в три года.

Законодатель сделал попытку провести разграничение функций и полномочий двух систем местной публичной власти, но наличие широкой смежной компетенции, нечеткость ее объемов делает этот замысел малоэффективным. Отдельные полномочия органов местного самоуправления и местных государственных администраций дублируются. Так, в пункте 10 статьи 44 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [3] указано, что районные и областные советы могут делегировать местным государственным администрациям полномочия по «организации охраны, реставрации, использования памятников истории и культуры, архитектуры и градостроительства, дворцово-парковых, парковых и усадебных комплексов, природных заповедников местного значения». В то же время эти полномочия, согласно пункту 4 статьи 20 Закона Украины «О местных государственных администрациях» [4], определены как собственные полномочия этих органов, по выполнению которых местные государственные администрации осуществляют контроль на основании пункта 4 статьи 16 названного закона. Устранение этой проблемы возможно путем конкретизации задач и компетенции местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Это будет способствовать развитию взаимодействия местных государственных администраций и органов местного самоуправления.

Оптимальная организация местной власти зависит от эффективного распределения объема ее властных полномочий по соответствующим вертикальным уровням ее осуществления, установление границ компетенции каждого уровня, эффективного общественного или судебного контроля, соблюдения принципов автономии в реализации исключительной сферы компетенции каждым уровнем публичной власти и субсидиарности. В любом случае, современный подход к проблеме развития государственности предполагает создание целостного представления о системе институтов обществен-



ного, политического управления и самоуправления, опосредованных правом, связанных как с обществом в целом, так и с его подсистемами, которые замыкаются на личности как высшей ценности демократического общества [13, с. 6].

Правовое государство с вертикальной структурой, ориентированной на идею «для гражданина», творя признаки демократического централизма должна образовать новую децентрализованную вертикальную систему [11, с. 8].

Выводы. Таким образом, главной проблемой государственного управления является отсутствие баланса между центральной и региональной властью, которое проявляется в чрезмерной централизации власти и отсутствии реальной самостоятельности территориальных общин в решении проблем местного значения. Существующий административно-территориальный строй тормозит осуществление эффективной региональной политики, вместо того, чтобы способствовать становлению базового института демократии – местного самоуправления. Эффективная деятельность местных органов власти будет возможна лишь при четком законодательном распределении функций, полномочий и ответственности органов власти. Создание гражданского общества требует нового понимания и трактовки роли и значения местного самоуправления как базовой демократической институции.

В условиях проведения административной реформы и формирования дееспособного децентрализованного государственного управления особого внимания заслуживает правовое регулирование организации и функционирования местных органов власти.

Адаптация национального законодательства к стандартам Европейского Союза требует обновления, прежде всего, действующих Законов Украины «О местных государственных администрациях» и «О местном самоуправлении в Украине», а затем – устранение существующих пробелов и коллизий в правовом регулировании деятельности этих органов власти.

Список использованной литературы:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року: [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

2. Декларація про державний суверенітет України. Прийнята Верховною Радою України 17 липня 1990 року №55-XI: [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР: [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року №586-XIV: [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

5. Про Представника Президента України: Закон України від 5 березня 1992 року №2167-XII (нечинний): [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

6. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 3 лютого 1994 року №3917-XII (нечинний): [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

7. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року №452/97-ВР: [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

8. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 року №533-XII (нечинний): [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

9. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26 березня 1992 року №2234-XII (нечинний): [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

10. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України від 8 червня 1995 року (нечинний): [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

11. Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития. – М.: дело, 1998. – 432 с.

12. Кампо В.М. Місце самоврядування в Україні. – К.: Атіка, 1997. – 534 с.

13. Левакин И.В. Современная российская государственность: проблемы переходного периода // Государство и право. – 2003. – №1. – С. 5-12.

14. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.