

УДК 352(477)

Ю. А. Немченко, канд. истор. наук, доц.

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова, кафедра истории и мировой политики

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР КОНСОЛИДАЦИИ УКРАИНСКОГО ОБЩЕСТВА

Конституция Украины 1966 г. предоставляет местным громадам право и реальную возможность решать местные проблемы. От того насколько они смогут объединить свои усилия зависит благополучие всего общества и каждого его члена.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная громада, самоорганизация, компетенция, народовластие, консолидация.

Местное самоуправление в Украине имеет довольно долгую и драматическую историю. Оно базировалось на использовании различных исторических форм местного самоуправления /вечевого права, магдебургского права, козацкого самоуправления, земств и др./, что отвечало общим тенденциям развития европейской цивилизации [1, 22–30].

Однако поступательное развитие местного самоуправления было прервано с утратой государственной самостоятельности Украины в 1920 г. В советской Украине, как и во всех республиках бывшего СССР, термин “местное самоуправление”, не говоря уже о его содержании, как форма организации территориальных громад или коллективов, был изъят из употребления. “Власть советов” считалась наиболее демократическим приобретением “социалистического общества” и называлась “народовластием”, хотя формировалась и руководилась исключительно одной коммунистической партией, которая не допускала никакой оппозиции.

Фактически возрождение местного самоуправления в Украине, в широком понимании этого слова, началось после избрания депутатов Верховной Рады Украинской ССР и местных Советов народных депутатов в марте 1990 года и принятием 7 декабря 1990 г. Закона “О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении”. С этого момента до 1996 г. шел процесс поиска путей реформирования структур власти, и замены коммунистической вертикали “государственных” советов системой органов самоуправления и распределения властных полномочий между местной государственной администрацией и местными Советами. Именно в этот период в Украине сложились необходимые условия для формирования демократической муниципальной системы [3, 8].

С принятием 28 июня 1996 г. Конституции Украины закончился поиск конституционной модели местного самоуправления. Впервые на конституционном уровне было провозглашено, что “В Украине при-

знается и гарантируется местное самоуправление” (ст. 7) и целый раздел XI Конституции посвящен конституционным основам самоуправления. Вместе с тем конституционное закрепление местного самоуправления не снимает с повестки дня необходимость дальнейшего осмысления этого явления, поиска наиболее оптимального варианта его осуществления с учетом анализа практики его функционирования в нашем государстве и за его пределами.

В науке о местном самоуправлении с момента его возникновения одной из важных проблем является проблема взаимоотношения местного самоуправления и местного государственного управления, то есть осуществляет территориальная громада и ее органы отдельную, отличную от государственной власть или они осуществляют функции и полномочия органов государства. Разрешение этой проблемы вызвало к жизни несколько подходов или несколько теорий местного самоуправления. Сегодня продолжают существовать и влиять на практику государственного строительства две основные теории: государственная и общинная (теория свободной общины).

Теория свободной общины оказала определенное влияние на развитие законодательства первой половины XIX в., однако, характерная для неё идея неотчуждаемости и неприкосновенности прав общин была и остается достаточно уязвимой. Трудно обосновать неотчуждаемость прав крупных территориальных самоуправляющихся единиц (областей, регионов и т. д.), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер. Наличие же так называемых естественных и неотъемлемых прав свидетельствует не столько об автономии, сколько об определенном “суверенитете” территориальной громады и ее органов. А это уже небезопасно для целостности государства [4, 31].

Дальнейшее развитие государства ставит на первый план государственную теорию местного самоуправления [2, 19]. Она получила наибольшее распространение в Европе. Её начало было положено в магдебургском праве (магдебургская грамота была классическим актом децентрализации суверенной власти средневекового государства) и получила свое развитие в Европейской хартии о местном самоуправлении. В частности п. 1 ст. 3 Хартии гласит: “Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения”. Прежде всего, местное самоуправление это право местного сообщества. Это не органы власти и управления, а сами люди, составляющие население самоуправляющихся единиц. Именно это положение характеризует местное самоуправление не просто как форму децентрализации власти, а, прежде всего, как самоорганизацию самих жителей. Разделение власти на государственную и местную выступает, лишь, как условие обеспечения возможности реального самоуправления людей. Таким способом общество закладывает юридическую основу для проявления их

инициативы и объединения для решения общих задач. Это делает их, а не властные структуры, главным компонентом местного самоуправления.

Местное самоуправление и его органы имеют определенную правовую организационную и финансовую автономию относительно центральных и местных органов государственной власти, а не самой этой власти. Государство в этом случае выступает в виде совокупности сообществ (территориальных коллективов), по существу единым центром, который вырабатывает единые для всех нормы, обеспечивающие стабильность и целостность этой совокупности, общие для всех стандарты, защиту прав личности. Источником государственной власти является весь народ (вся совокупность сообществ), а не его часть (территориальный коллектив). В этом сущность механизма народовластия, поскольку его корни в той власти, источником которой является весь народ.

Следовательно, местное самоуправление имеет один и тот же источник власти, что и государственное управление, но органы местного самоуправления нельзя рассматривать как часть государственного аппарата. Они являются элементом механизма государства и составляют с органами государственной власти единый политический комплекс, обеспечивающий выполнение функций государственной власти на местах.

Разграничение органов местного самоуправления и органов государственной власти идет по линии их компетенции. В приведенном определении из Хартии это выражается в праве органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею “в интересах местного населения” (ст. 3). Поскольку невозможно установить единый перечень этих дел для всех стран (уровень их развития не одинаков, различны экономические, политические и другие условия), это положение определяет, что если этот перечень установлен в национальном законодательстве, то уже никто не вправе вмешиваться в его осуществление. Это означает, что компетенция органов местного самоуправления является исключительной и защищается правом и институтами правовой охраны. Реализуется же эта компетенция исключительно в рамках закона.

Характерным признаком местного самоуправления, как формы народовластия и средства консолидации общества, является собственная ответственность местных сообществ. Местное сообщество, получая право самостоятельно решать местные вопросы, несет ответственность за их решение не перед государством или его органами, а перед самим собой (“под свою ответственность”). Государство в определенном смысле дистанцируется от последствий, являющихся результатом самостоятельных действий местных сообществ. “Под свою ответственность” означает, что равнодушное отношение граждан к избранию органов местного самоуправления, их плохая работа на своих рабочих местах, нежелание или неумение участвовать в организованных формах контроля за местными властями, отсутствие активного сотрудни-

чества, солидарности жителей неизбежно приводят к низкому уровню благосостояния основной массы населения в городе, поселке, селе. Следовательно, население отвечает само перед собой, и на каждом жителе лежит доля этой ответственности. От каждого из них зависит благосостояние всего сообщества и каждого его члена в отдельности. Они не могут предъявлять претензии к государству и его органам, поскольку взяли на себя обязанность обеспечить решение местных вопросов. Эти положения украинского законодательства полностью отвечают Всемирной декларации о местном самоуправлении, в соответствии с которой, именно на местном уровне наилучшим образом, создаются условия для создания такой гармоничной громады, принадлежность к которой граждане осознавали бы и отвечали за ее деятельность. В Декларации подчеркивается, что усиление местной власти укрепляет всю нацию, помогает обеспечивать эффективную демократичную и социальную политику.

В 1997 г. Украина ратифицировала Европейскую Хартию о местном самоуправлении в связи с чем основные принципы и нормы этого международного документа в соответствии со ст. 9 Конституции Украины стали частью её национального законодательства. Положения Хартии нашли отражение в Законе Украины "О местном самоуправлении в Украине" от 21 мая 1997 г. Этот Закон, конечно же, не исчерпывает содержания местного самоуправления, но он реализует один из основоположных принципов осуществления государственной власти – принципа децентрализации системы управления, которая основывается на правовой, организационной и материально-финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Реализация этого и других принципов стала важнейшим средством преодоления социальной апатии, усиления гражданской активности населения Украины, консолидации, культурному и духовному развитию местных громад и всего украинского общества.

Литература

1. Кравченко В. Місцеве самоврядування в історії України // Місцеве та регіональне самоврядування. — 1992. — Вип. 1.
2. Куйбіда В., Чушенко В. Поняття місцевого самоврядування в Україні // Право України. — 1998. — № 5.
3. Онищук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — К.: 1998.
4. Основи муніципального права України: Навчальний посібник / За ред. М. І. Корнієнка. — К., 2000.

Ю. А. Немченко

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК КОНСОЛІДАЦІЇ
УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Резюме

Конституція України 1996 р. надає місцевим громадам право і реальну можливість вирішувати місцеві проблеми. Від того, наскільки вони зможуть об'єднати свої зусилля, залежить добробут всього суспільства і кожного його члена.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, самоорганізація, компетенція, народовладдя, консолідація.

U. A. Nemchenko

**LOCAL SELF — GOVERNMENT AS A FACTOR OF CONSOLIDATION
IN UKRAINIAN SOCIETY**

Summary

Constitution of Ukraine of 1996 gives local communities the right and real possibility to solve local problems. Well-being of the whole society and each of its members depends upon the level of consolidation of the their efforts.

Key words: local government, territorial community, self-organization, competence, sovereignty of people, consolidation.