



УДК 323.212

## РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОССТАНОВЛЕНИИ УКРАИНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В. В. Кушнир

Российский государственный социальный университет, Москва  
E-mail: kushvv@mail.ru

В статье рассматривается проблема участия органов местного самоуправления в становлении новой украинской государственности, урегулировании напряжённой ситуации в стране. Произведён анализ действующего законодательства Украины, касающегося вопросов организации и функционирования института местного самоуправления. На основе сравнительного анализа украинской модели разработан ряд возможных сценариев реформирования структуры местных органов власти в Украине.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Украина, реформирование, Российская Федерация, государственность.

### Role of Local Government in Restoring of the Ukrainian Statehood

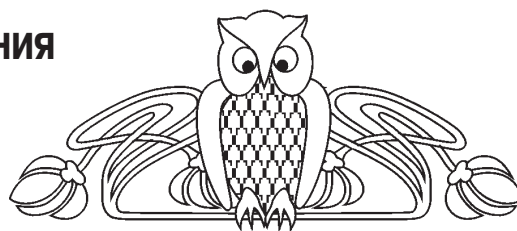
V. V. Kushnir

The article is devoted to problem of the participation of local governments in the development of the new Ukrainian statehood, resolving the tense situation in the country. The analysis of the current legislation of Ukraine concerning the organization and functioning of the institution of local government is produced. On the basis of the comparative analysis of the Ukrainian model a number of possible scenarios of reforming of structure of local authorities in Ukraine is developed.

**Key words:** local government, Ukraine, reform, Russian Federation, statehood.

Система органов местного самоуправления на Украине в данный момент переживает период «полураспада». Энтропия политической системы растёт вследствие происходящих социальных потрясений, в частности, силового захвата власти в Киеве представителями националистической организации «Правый сектор». Нелегитимные президентские выборы, очевидно, не помогут в полной мере разрешить назревшие проблемы в политической и социальной сферах. В этой связи представляется весьма актуальным исследовать роль органов местного самоуправления в процессе дальнейшего становления и развития новой украинской государственности.

Базовые принципы организации ОМС в Украине были закреплены в XI разделе Конституции (ст. 140–146) ещё в 1996 г.<sup>1</sup> В соответствии с ними местное самоуправление определяется как право территориальной громады (жителей села, города и т. д.) на самостоятельное решение вопросов местного значения, осуществляется через местные советы и их исполнительные ор-



ганы. В соответствии со ст. 5 Закона «О местном самоуправлении в Украине»<sup>2</sup> закрепляется следующая иерархичная система организации местного самоуправления:

- территориальная община;
- сельский, поселковый, городской совет;
- сельский, поселковый, городской голова;
- исполнительные органы сельского, поселкового, городского советов;
- районные и областные советы;
- органы самоорганизации населения.

Л. В. Козлова убеждена: «Для того чтобы административно-территориальное устройство отвечало интересам украинского народа, необходимо предоставить каждой отдельной части Украины право на самоуправление, которое бы в полной мере позволило обеспечить реализацию интересов и потребностей местного населения, тем самым комплексно демократизируя всю систему управления»<sup>3</sup>.

В Украине существует три звена разделения на территориальном уровне: область, сельский и городской район; пять звеньев на муниципальном уровне – село, посёлок, город районного, город областного и город государственного значения. Отдельное место занимала до недавнего времени Автономная Республика Крым. Законом предоставляется право на участие в деятельности органов местного самоуправления гражданам, представляющим соответствующие территориальные общины, – жителям, постоянно проживающим на определённой территории: села, посёлка, города, или добровольному объединению жителей нескольких сёл, имеющих единый административный центр. К ним могут относиться не только граждане Украины, но и иностранцы, апатриды, постоянно проживающие на территории административной единицы, пользующиеся конституционными правами и свободами.

Территориальная община в Украине – это основной носитель функций и полномочий местного самоуправления. Она наделена правом формирования соответствующих органов, проведения местных референдумов, управления местным бюджетом и коммунальной собственностью; осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через избираемые органы, которые в совокупности с общинами составляют систему местного самоуправления.



Представительные органы местного самоуправления, состоящие из выборных депутатов, наделяются правом представлять интересы территориальной общины и принимать решения от её имени. Делятся они на два автономных уровня:

1) местные советы (сельские, поселковые, городские советы);

2) районные, областные советы.

Местные советы – это выборные органы, состоящие из депутатов, избранных непосредственно территориальной общиной, они её единственные представительные органы. Советы представляют ближайший к гражданам уровень управления, аккумулируют их интересы.

В городах с районным делением по решению общин образуются районные советы, которые формируют местные администрации и избирают глав совета. Эти лица также выполняют функции председателя исполнительного комитета.

Областные и районные советы не являются представительными органами областных и районных общин, поскольку это не предусматривается Конституцией Украины. Данные органы представляют общие интересы местных общин в пределах полномочий, переданных им местными советами.

Исполнительные органы создаются местными советами для осуществления исполнительных функций и полномочий муниципалитета, реализации решений, принятых обществом. Исполнительный комитет совета образуется на срок полномочий совета, действует на основе установленного регламента.

Полномочия органов местного самоуправления в Украине подразделяются на следующие:

1) принятие стратегических решений исключительно на пленарных заседаниях советов;

2) исполнительные органы местных советов:

а) собственные;

б) делегированные;

3) сельские, поселковые, городские головы.<sup>4</sup>

Дальнейшее развитие системы организации и функционирования органов местного самоуправления отражено в законах «О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов», «Об органах самоорганизации населения», «Об ассоциациях органов местного самоуправления».

Исходя из содержания обозначенных законов, становится вполне очевидным, что украинская модель организации деятельности ОМС по своим основным чертам во многом напоминает французскую. В доказательство этого утверждения следует отметить, что Украина и Франция унитарные государства. И, несмотря на институциональные различия в отношении устройства государственных и муниципальных органов власти, в обеих странах все уровни организации в той или иной мере пронизывает центральная власть. Украинская модель также учитывает опыт постсоциалистических стран (страны СНГ, Польша, Чехия и др.), ведь реформирование института ОМС в этих государствах происходило приблизительно в одних и тех же временных рамках. Отсюда преемственность характерных для этих систем проблем с финансовым обеспечением, отставанием бюджетной и налоговой реформ, нечёткостью делегирования полномочий на местный уровень.

В этой связи представляется необходимым провести сравнение существующих муниципальных образований в унитарных Франции и Украине и федеративной России (таблица).

Из данных таблицы следует, что основные единицы муниципальных образований Украины по своим масштабам скорее ближе к французским (типичная французская коммуна – около 5 тыс. жителей, примерно 15 км<sup>2</sup>), нежели к российским (типичный муниципальный район европейской части РФ – около 50 тыс. жителей, примерно 2 тыс. км<sup>2</sup>). Если в Российской Федерации представительные органы муниципальных образований и местные администрации действуют относительно самостоятельно, вы-

**Классификация муниципальных образований во Франции, Украине, Российской Федерации**

| Показатели                      | Франция                              |                                       |                      | Украина  | РФ   |                    |
|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|----------------------|--|--|--------------------|
| Основные единицы                | Коммуна                              |                                       |                      | Сёло, посёлок, город (районного, областного и государственного значения) | Муниципальный район                                      |                    |
|                                 |                                      |                                       |                      |  | Городское поселение                                      | Сельское поселение |
| Межмуниципальное сотрудничество | Одноцелевой межкоммунальный синдикат | Многоцелевой межкоммунальный синдикат |                      | Ассоциация органов местного самоуправления                               | Совет муниципальных образований субъекта РФ              |                    |
|                                 | Сообщество коммун                    | Сообщество агломерации                | Городское сообщество |  | Всероссийский совет местного самоуправления              |                    |
| Иные виды образований           | Департамент                          |                                       |                      | Район  | Внутригородские территории городов федерального значения |                    |
|                                 | Регион (округ)                       |                                       |                      | Область  | Городской округ  |                    |



полняя лишь часть делегированных им государственными органами полномочий, к примеру, по выполнению ФЦП, то во Франции местные советы коммун полностью автономны (в рамках общего законодательства), но подотчётны префекту, а мэр в них выполняет функцию государственного представительства. В Украине на уровне сёл, посёлков и городов отсутствуют государственные администрации, но функционируют исполнительные органы местных советов и сельские, поселковые, городские головы. На уровне районов, областей, а также городов Киев и Севастополь (входивший ранее в состав Украины) функционируют местные государственные администрации, которые обладают большим объёмом полномочий, чем исполнительные органы местного самоуправления.

Власть на уровне района в Украине носит некоторые черты региональной. На уровне области власть, без сомнения, следует считать региональной: она осуществляет контроль над органами местного самоуправления, принимает региональные программы и т. д. Это роднит её с региональной властью в РФ, а также с властями регионов (округов) во Франции. Однако в соответствии с действующим законодательством Украины региональной властью она не является.

Директор Восточнукраинского центра стратегических инициатив Р. А. Травин отмечает, что наиболее острые проблемы и противоречия, существующие между местными властями и центром, сосредоточены именно на региональном уровне: прежде всего это взаимоотношения между областными и районными администрациями и советами соответствующих уровней. Согласно ст. 44 Закона «О местном самоуправлении» районные и областные советы делегируют ряд полномочий администрациям. При этом согласно ч. 6 ст. 118 Конституции Украины местные государственные администрации «подотчётны и подконтрольны советам в части полномочий, делегированных им соответствующими районными или областными советами». В действительности такое «делегирование» является принудительным, а реальный контроль со стороны областных и районных советов практически невозможен, так как они лишены права напрямую влиять на кадровые решения в администрациях. Администрации на уровне районов и областей формируют назначенные государственной властью чиновники. Это обстоятельство приводит к острому антагонизму между руководителями администраций и советом<sup>5</sup>.

Разделение местных и региональных властей присуще не только федеративным европейским государствам, но и унитарным. Например, во Франции существует 22 региона (округа), во главе которых стоят советы, а их председатели осуществляют исполнительную власть в регионе. Такой подход характерен для Европы в

целом: существует особая структура, созданная в рамках Совета Европы, – Конгресс местных и региональных властей. В состав Конгресса входят две палаты: палата местных властей и палата регионов, что в полной мере соответствует современным принципам построения отношений между государственными и местными органами власти.

В свете последних событий в Украине принцип строгой централизации власти скомпрометировал себя, о чём свидетельствуют требования юго-восточных областей Украины о децентрализации власти и предоставлении большего объёма полномочий регионам. Кроме того, отсутствие чёткого разделения полномочий между местными и «региональными» органами власти в рамках действующей политической системы приводит к конфликту интересов, вследствие чего механизм реализации властных решений представляется недееспособным.

Контроль над исполнением полномочий органами власти осуществляется Центром (со стороны руководителей администраций), а на местном уровне (со стороны областных и районных советов) контроль в отношении деятельности государственных органов власти отсутствует. Это обстоятельство лишает возможности донести насущные проблемы, возникающие на уровне местных властей, до уровня администраций.

В зависимости от дальнейшего сценария развития событий в Украине органы местного самоуправления могут быть структурно реформированы или сохранить свою природную самобытность.

Возможные сценарии реформирования структуры местных органов власти в Украине:

I. *евроинтеграция*: включение государственных и муниципальных органов Украины в состав единой европейской системы, доведение структуры местных органов самоуправления до стандартов французской модели;

II. *независимость*: сохранение модели организации деятельности ОМС в современном формате, реформирование налогового и бюджетного законодательства как необходимая мера для повышения финансовой самостоятельности местных органов;

III. *федерализация*: преобразование существующей модели ОМС в Украине в соответствии с основными принципами федерализма, передача большего объёма полномочий на местный уровень;

IV. *«Крымский сюжет»*: присоединение административно-территориальных единиц Украины к РФ, основанное на волеизъявлении граждан по результатам проведённых референдумов и, как следствие, реформирование системы местного самоуправления по российскому шаблону.

При любом возможном сценарии развития событий властям Украины необходимо разрешить следующие проблемы, присущие системе



отношений между государственными органами власти и ОМС:

– государственные администрации на районном и областном уровнях имеют больший объём полномочий в сравнении с районными и областными советами: в соответствии с п. 7 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления<sup>6</sup> требуется в полной мере реализовать принцип субсидиарности;

– отсутствие должной процедуры назначения исполнительных органов власти местными советами на районном и областном уровнях;

– ограниченное развитие межмуниципального сотрудничества;

– недостаток финансовой самостоятельности местных бюджетов, связанный напрямую с низкими процентами по налоговым сборам на местном уровне, а также высокой зависимостью от государственных субсидий (составляют порядка 70% от средств местных бюджетов примерно у половины ОМС в масштабах страны);

– решение о предоставлении государственных субсидий местным органам находится в прямой зависимости от руководителей государственных администраций;

– Бюджетный кодекс Украины не позволяет ОМС изыскивать средства из дополнительных источников финансирования;

– действующая система распределения фондов создаёт условия для злоупотреблений должностным положением, коррупции;

– негативное влияние на эффективность деятельности ОМС в Украине оказывает разделение руководителей государственных администраций и советов по партийному признаку.

Скорейшее разрешение обозначенных проблем будет способствовать стабилизации отношений между уровнями властных структур,

урегулированию кризисной ситуации в Украине. Курс на децентрализацию в сложившихся условиях представляется наиболее эффективным инструментом, при использовании которого будут обеспечены суверенитет и целостность государства. Роль ОМС в проведении местных референдумов, избрании народных представителей и артикуляции общественных интересов является ключевой. Предоставление большего объёма властных полномочий местному самоуправлению позволит осуществить переход на качественно новый уровень украинской государственности.

### Примечания

<sup>1</sup> См.: Конституція України від 28 червня 1996 // Верховна Рада України : [офіц. веб-портал]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата обращения: 26.04.2014).

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 № 280/97-ВР // Верховна Рада України : [офіц. веб-портал]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата обращения: 26.04.2014).

<sup>3</sup> Козлова Л. В. Місцеве самоврядування як фактор соціально-економічного розвитку регіону // Актуальні проблеми економіки. 2012. № 8. С. 233.

<sup>4</sup> См.: *Ищенко О. М.* Місцеве самоврядування : світовий досвід та особливості української моделі. Київ : Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003.

<sup>5</sup> См.: *Травин Р. А.* К вопросу о местном и региональном самоуправлении в Украине // Проблемы местного самоуправления : интернет-журнал. 2010. № 41.

<sup>6</sup> См.: Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // Инф.-правовой портал «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru/2540485/> (дата обращения: 28.04.2014).

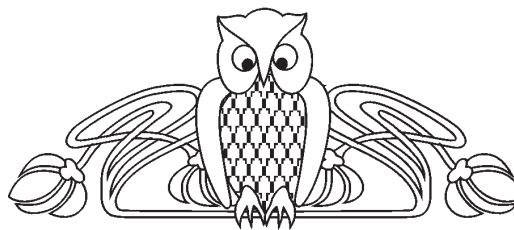
УДК 321.72

## «ДЕМОКРАТИИ С ПРИЛАГАТЕЛЬНЫМИ» В ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ

Е. Н. Шитова

Институт Латинской Америки РАН, Москва  
E-mail: yelena.schitova@gmail.com

Существует разрыв между формальными демократическими институтами и культурными, историческими, ценностными традициями, утвердившимися в определенных странах/социуме исторически. Явление демократий, соответствующих формальным, процедурным признакам, но вызывающих сомнения по поводу своей демократической сущности, в совокупности называются «демократии с прилагательными». В статье объясняется концепт «демократии с прилагательными», показано, в каком поле существует данное понятие, описаны основные этапы его становления, обозначены проблемные области, которые затронуты дискурсом о демократии.



**Ключевые слова:** «демократии с прилагательными», демократизация, политический режим.

### Democracy with Adjectives' in the Discourse of the Political Science

Е. N. Shitova

There is a gap between formal democratic institutes and cultural, historical, traditional values in some countries/societies. The phenomenon of democracies that meet the formal and procedural grounds, but