

## **ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ**

Как неперемное условие развития гражданского общества, местное самоуправление представляет собой важнейшую форму народовластия, непосредственно выражающую волю народа и являющуюся одной из конституционных основ демократического государства. Институт местного самоуправления играет весьма значительную роль в процессе формирования гражданского общества, так как все права и свободы, различные внегосударственные проявления, имманентные социальной сфере жизни людей, зарождаются и обретают реализацию в местных территориальных образованиях, составляющих основу гражданского общества.

Местному самоуправлению принадлежит особая роль в решении одной из важнейших задач современности – достижение стабильного функционирования социума и государства, причем обязательно при условии гармоничного и эффективного развития всех сторон треугольника «человек – общество - государство». Именно такая направленность местного самоуправления конгениальна идеям современного демократического социального правового государства, высшей ценностью которого является человек со всем его спектром интересов, потребностей и ценностей.

Необходимо отметить, что в Украине институт местного самоуправления не приобрел в полной мере должной правовой регламентации. Практика осуществления местного самоуправления доказывает, что нечеткая детерминация его политической роли в ряду прочих демократических институтов значительно минимизирует эффективность процесса демократизации современного украинского общества. Проблема самоуправления, как и становление гражданского общества, является

конкретно-исторической задачей. Опыт государственного строительства в странах западной демократии, а также в странах бывшего социалистического лагеря доказывает, что создание демократического общества невозможно без децентрализации власти и системы управления.

Следует отметить, что местное самоуправление является важнейшей составляющей механизма управления обществом, к тому же государственное управление и местное самоуправление находятся в непрерывной корреляционной связи, что обусловлено необходимостью постоянного согласования интересов всеобщего (государственно оформленного общества) и единичного (конкретного человека). Подобная диалектическая консонанция сопутствует всей истории цивилизации, стимулируя реализацию таких универсальных ценностей, как демократия, свобода личности, самоорганизация граждан, взаимопомощь и партнерство в обществе.

Рассматривая местное самоуправление как многогранное, полиаспектное и мультиресурсное социальное явление, следует отметить, что на сегодняшний день этот институт недостаточно верифицирован отечественным историческим опытом, не имеет в должной степени отработанных научно-обоснованных подходов, обеспечивающих всестороннее и глубокое изучение роли и места локального самоуправления в современном украинском обществе. В правовом аспекте местное самоуправление рассматривается как специфический уровень власти, организационная составляющая которой определяется гражданами данного территориального образования в рамках действующего законодательства. В Украине деятельность местного самоуправления регламентируется Конституцией Украины, Законом Украины «Об органах самоорганизации населения», Законом Украины «Об объединении граждан», Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине», а также Европейской хартией «О местном самоуправлении».

Местное самоуправление конституируется и функционирует как объективный феномен общественной жизни, являясь важнейшим

проявлением её самоорганизации. Государство, как и местное самоуправление является формой организации социума, выступая с одной стороны, как особый аппарат управления обществом, а с другой – как своеобразная ассоциация членов общества, охватывающая определенную территорию, и интегрированная публично-властными отношениями, институтами, нормами<sup>1</sup>.

Анализ истории цивилизованного общества обнаруживает тесную корреляльную связь между государством и самоуправлением. Теория и практика самоуправления берет начало с древнейших времен, еще до возникновения государства, которое на первых этапах своего развития обеспечивало существование общностей людей на принципах самоорганизации. Первичной формой социализации людей на самоуправленческих началах явилась первобытная община, положившая начало множеству моделей местного самоуправления, которые, в конечном итоге, неизбежно консолидируются с государством, следуют за его развитием, находясь в зависимости от типа государственного устройства, формы правления, идеологической доктрины и политического режима. Власть самоуправляемых территорий является властью подзаконной, и действует она в порядке и в пределах, определяемых властью государственной.

Подзаконность и является той главной чертой местного самоуправления, которая отличает его от власти государственной. Еще в 20-х годах XX века на это обстоятельство обратил внимание российский ученый Л.А. Велихов: «Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления – власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью». Именно эти особенности и свойства имманентны природе и сущности местного самоуправления.

Чрезвычайно важно определить и выделить те общие принципы, которые являются основой организации и функционирования

---

<sup>1</sup> См.: Краткий политический словарь – М., Изд-во поллитературы, 1989.

государственной власти и органов местного самоуправления. К ним относятся: демократизм, правовая конвенциональность, гласность, выборность представительных органов, их автономность друг от друга и прочих общественных объединений, разграничение предметов ведения и полномочий, укрепление авторитета среди населения и внимание к общественному мнению.

Опыт развития украинской государственности позволяет предположить, что государство посредством учреждения института местного самоуправления признает свою неспособность в отдельных ситуациях управлять общественной жизнью. На современном этапе весь спектр мероприятий по работе с населением переложено на муниципальные органы и местный бюджет: социальная защита, образование, здравоохранение, экологические проблемы, что придает институту местного самоуправления особый политический вес. При этом формы местного самоуправления могут быть различными, но сущность одна и та же – развитое местное самоуправление берет на себя функции реализации властных полномочий в части освобождения от этого государственных органов, что позволяет центральной власти сконцентрировать усилия на решение наиболее значимых стратегических задач. Этим объясняется, почему позитивная роль местного самоуправления особо ошутима проявляется в периоды политических, социальных и экономических катаклизмов, когда наблюдается ослабление центральной власти, и она становится в принципе неспособной решать проблемы локального масштаба.

В настоящее время политические, социальные и экономические условия развития стран постсоветского пространства диктуют несколько основных путей реформирования и дальнейшего развития института местного самоуправления.

Один предполагает отделение местного самоуправления от государства, при этом исключается какое-либо влияние центральной власти на местное самоуправление при условии, что деятельность последнего не

выходит за рамки правового поля. Другой заключается в «огосударствлении» местного самоуправления, его полной комплементации к государству и статуаризации местного самоуправления, как формы государственной власти в локальном масштабе.

Действительно, а не решается проблема построением единой вертикали власти с участием местного самоуправления, что даст возможность оптимизировать управление государственное?

Положительный ответ на этот вопрос вызывает оправданное опасение, что в этом случае вряд ли будет обеспечена децентрализация государственного управления, которая рассматривается как неперемное условие построения демократического, правового государства и гражданского общества.

В условия нынешних реалий общественной жизни основная проблема властных институтов в Украине, и в значительной степени на уровне местного самоуправления, состоит в соблюдении и исполнении закона.

В Украине власть подчас неспособна соблюдать закон, который ею же учрежден к исполнению. Соответственно, допустимо утверждать, что на современном этапе общественного развития главная роль власти состоит в том, чтобы не сохранять и развивать принципы централизованного управления обществом, когда нижестоящие органы подотчетны вышестоящим, как это предусмотрено принципом демократического централизма, одним из основополагающих принципов социалистического строительства. Вызовы современности требуют создания таких условий, которые позволяли бы органам местного самоуправления самостоятельно осуществлять свою деятельность на всех уровнях, ответственность за результаты которой возлагались бы на данную власть, и решающее значение в этом процессе, безусловно, принадлежит принципу разделения властей.

Согласно концепции разделения властей Ш.Монтескье, необходимым «условием соблюдения прав и свобод индивида является строгое разделение

властей, при котором различные властные структуры могли бы взаимно сдерживать друг друга»<sup>1</sup>.

Представляется, что определение места локального самоуправления в системе единой исполнительной вертикали, согласно принципу разделения властей, ни в коей мере не претендует на централизацию государственного управления, поскольку властные органы на различных уровнях формируются независимо друг от друга. Если исходить из принципа народного суверенитета, а также разделения власти по вертикали, то первым структурным уровнем власти является власть низовых организаций, вторым – местная власть, третьим – власть в масштабе страны.

Практика функционирования местного самоуправления показала, что отсутствие должного внимания со стороны государства к институту самоуправления на местах в аспекте политического значения последнего, приводит к определенным негативным последствиям. Такие отрицательные явления порождены определенными проблемами, связанными с процессами реформирования местного самоуправления в политико-правовом пространстве современной Украины. Среди этих проблем необходимо выделить несколько основных:

- отсутствие четко отлаженной системы распределения функций и полномочий между государственной властью и местным самоуправлением;
- недостаточное обеспечение финансовой самостоятельности органов самоуправления на местах, так как из-за дефицита государственного бюджета значительная доля финансовых ресурсов находится в ведении центральной власти;
- противоречия между объемом функциональных обязанностей органов местного самоуправления и реальным состоянием материальных и финансовых ресурсов, находящихся в их распоряжении; эта противоречивость приводит к тому, что органы управления на местах не в

---

<sup>1</sup> См.: Монтескье Ш. избранные произведения. – М., 1995.-289 с.

состоянии оказывать гражданам те услуги, право на которые гарантированы действующим законодательством.

Указанные проблемы в известной мере «размывают» общественное осознание политической роли института местного самоуправления и его места в системе разделения властей, дезорганизуют власть и, образно говоря, «выбивают» слой публично-правовых отношений из пирамиды власти. При условии признания местного самоуправления как реально функционирующего института публичной власти, возможна и необходима действительная децентрализация и разделение властей, как следствие – всемерное соблюдение прав и свобод человека, выступающее мощным фактором становления гражданского общества в Украине. В современном мире все большее распространение получает многоуровневая система публичной власти в государстве, в соответствии с которой народ осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти, а также через органы местного самоуправления<sup>1</sup>.

Концепция организации власти не исчерпывается установлением властных отношений между ее субъектами, но должна содержать нормы, гарантирующие конструктивное взаимодействие между уровнями власти, иными словами, имеющими политическое влияние в государстве, нормы, регулирующие разрешение вероятных конфликтных ситуаций.

Необходимо подчеркнуть, что проблему оптимизации местного самоуправления следует рассматривать не как самодоминирующую, но как важнейшую конструктивную составляющую стратегии укрепления государства. В данном аспекте эта идея может быть представлена как констелляция трех групп конкретных задач: укрепление государственности (политические задачи), достижение стабильного развития хозяйства (экономические задачи) и обеспечение повышения уровня жизни граждан (социальные задачи). Причем для местного самоуправления в связи с его

---

<sup>1</sup> См.: Конституція України, 1996. – Ст. 5.

спецификой приоритеты должны быть расставлены в обратном порядке: социальные, экономические, политические задачи.

Итак, проблема самоуправления на местах – это в значительной степени проблема его конгруэнтности с властью государственной. Естественно, что местное самоуправление не может быть абсолютно автономным, его отделение от государства может привести к опасным политическим противоречиям в обществе, что повлечет за собой бифуркацию власти и, в конечном итоге, разрушение государства. Иными словами, местное самоуправление и государство должны функционировать не по принципу взаимной оппозиции, а по схеме продуктивной, в рамках законодательства, аппозиции.

В этом случае реально и результативно действующее местное самоуправление позволяет государственной власти сконцентрировать внимание на решение проблем локального масштаба в интересах каждого гражданина конкретно и всего общества в целом, способствует упрочению фундамента публичной власти в стране.

### Литература

1. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М.: МГУ, 1996.
2. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). – К.: Атіка, 2000.-304 с.
3. Борденюк В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні // Вісник УАДУ. -1996. - №3.
4. Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. – М., 1996. – С.47.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування //Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1994. –Вип.1/2 (6/7).-с.71.
6. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” Науково-практичний коментар. – К.: Ін-тут зак-ства ВР України, 1999.-397с.



7. Карлов О.О. Формування інституту місцевого самоврядування. – К., 1993. – 112 с.
8. Конституція України, 1996.
9. Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми самоврядування в Україні. – Львів: Літопис, 2001. –376с.

#### **Аннотация**

В статье рассматриваются проблемы взаимоотношений между государством и местным самоуправлением, особое внимание уделено правовым, политическим и социальным аспектам функционирования системы государство–местное самоуправление. Автор также анализирует степень развития местного самоуправления в современной Украине, пути и перспективы его институализации в демократическом обществе.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, государство, общество, демократия, политические, социальные, экономические условия, суверенитет, локальный масштаб.

#### **Анотація**

У статті розглядаються проблеми взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням, особливу увагу приділено правовим, політичним і соціальним аспектам функціонування системи держава-місцеве самоврядування. Автор також аналізує ступінь розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні, шляхи та перспективи його інституалізації у демократичному суспільстві.

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, держава, суспільство, демократія, політичні, соціальні, економічні умови, суверенітет, локальний масштаб.

## **Summary**

The article deals with the problem of relations between the state and local government, special attention is paid to the legal, political and social aspects of the functioning of the state-local government. The author also analyzes the degree of development of local self-government in Ukraine today, the ways and prospects of its institutionalization in a democratic society.

*Keywords:* local government, state, society, democracy, political, social, and economic conditions, the sovereignty, the local scale.