

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ

Аркадий Назарко,

ассистент кафедры конституционного права Национального университета «Одесская юридическая академия»

SUMMARY

The article is devoted to theoretical, historical, legal and methodological aspects of the phenomenon of "municipality." The author conducted a comprehensive analysis of the legal factors contributing to the formation and development of municipal government as an institution of public authorities and civil society. The paper analyzes the concept, structure and system of municipal government, the main stages of the genesis of the place and role of municipal government in the structure of the political system of the modern state that allowed the author to assess the prospects for improving the system of municipal government in the Ukraine, to develop some recommendations to streamline and improve the effectiveness of this process, formulate the basic provisions concerning the further development of the study of local government in cities of Ukraine.

Key words: public authorities, local government, city government, city.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена теоретическим, историко-правовым и методологическим аспектам феномена «городское самоуправление». Автором проведен комплексный анализ правовых факторов, обуславливающих становление и развитие городского самоуправления как института публичной власти и гражданского общества. В статье проанализированы понятие, структура и система городского самоуправления, основные этапы генезиса, место и роль городского самоуправления в структуре политической системы современного государства, что позволило автору оценить перспективы совершенствования системы городского самоуправления в Украине, выработать некоторые рекомендации по оптимизации и повышению результативности этого процесса, сформулировать базовые положения относительно дальнейшего исследования развития местного самоуправления в городах Украины.

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, городское самоуправление, город.

Постановка проблемы. Города всегда играли определяющую роль в развитии государств и на протяжении столетий выступали локомотивом развития цивилизации и центрами (культурными, политическими, экономическими, научными и т.п.) отдельных регионов и страны в целом. Качество

жизни каждого гражданина в современных условиях в значительной мере зависит от эффективности управления городами, особенно крупными, с постоянной динамикой его развития как социально-политической системы. Гипотезой выступает представление о «городском самоуправлении» как сложном многогранном явлении, возникающем в условиях диалектического развития общественной практики, которое находит свое проявление в реализации уполномоченными субъектами права на местное самоуправление в пределах города.

Актуальность темы исследования городского самоуправления как теоретического конструкта и общественно-политического и правового явления вызвана глобальными социально-политическими процессами, характеризующимися отмиранием «старых» и появлением новых форм самоорганизации и самоуправления в обществе. Исторический опыт свидетельствует, что наилучший шанс на выживание и развитии в кризисных условиях имеют города, наделенные достаточной самостоятельностью для формирования системы управления, основанной на самоуправленческих началах. Проблемам функционирования институтов публичной власти, а также вопросам трансформации системы местного самоуправления на современном этапе посвящены, в частности, работы А.В. Батанова, В.М. Кампо, В.В. Кравченко, А.Р.Крусян, В.С. Куйбиды, Н.В.Мишиной, М.Ф. Орзих, С.Е. Саханенко; конституционно-правовой статус городов анализируется в работах М. И. Росенко, М.В.Хонды, В.Н.Шкабаро. Однако основательных, комплексных научных разработок относительно организации городского самоуправления на сегодня недостаточно. Поэтому исследование особенностей развития местного самоуправления в городах на современном этапе имеет важное теоретическое и практическое значения для Украины.

Целью статьи является решение теоретико-методологических проблем исследования феномена «городское самоуправление», переосмысление положений юридической науки о системе управления городами, выработка предложений по совершенствованию действующего законодательства относительно правового статуса больших городов в Украине. В статье предполагается проанализировать понятие «городское самоуправление», исследовать его генезис, раскрыть содержание института городского самоуправления.

Изложение основного материала. Термин "городское самоуправление" употребляется в литературе в узком и широком смысле. В широком смысле "городское самоуправление" - это управление городской территорией местным населением посредством государственных и местных органов власти. С позиций исторического подхода, следует признать, что хотя в "городах-государствах", т.е. в древнем "полисе" греков и римлян, городской общины в современном смысле этого слова не существовало, а следовательно не могло быть и коммунального хозяйства, однако круг ведомства городской власти был для того времени весьма широким. Это объяснялось тем, что

муниципальное хозяйство совпадало тогда с государственным хозяйством, охватывая все коллективные потребности населения.

В средние века первоначальная компетенция зародившейся городской общины, или коммуны, ограничивалась призрением бедных и низшим образованием, но затем постепенно расширялась, по мере развития местных потребностей и товарообмена, а также ослабления в городах феодального влияния. Позднее государство стремилось к централизации власти и ограничению компетенции городов, вследствие чего последние либо вступали в борьбу за свои права, либо заключали с государством союз для совместной борьбы с пережитками феодализма. При этом в некоторых государствах (Англия) городам удавалось не только сохранить свои права, но еще и расширить их, а в других государствах города пережили более или менее продолжительный период подчинения и ограничения своих правомочий. В XIX в. городская буржуазия (бюргерство), вместе с развитием хозяйства, повсеместно становится господствующей силой и отвоевывает в захватываемых ею муниципальных органах все более широкую компетенцию, под надзором и контролем центрального правительства.

В западной литературе термин "городское самоуправление" употребляется также и в узком смысле, выступая синонимом местного самоуправления. В данном случае подразумевается, что хозяйственными и иными делами какой-либо административно-территориальной единицы заведуют ее жители, а не центральные органы власти [1, с. 11]. Этот подход близок и для континентальной, и для англосаксонской системы права, поскольку, в частности, в английском классическом праве термин "самоуправление" трактуется как особенность организации английской внутренней государственной власти. Необходимо отметить также, что термин "самоуправление" (selfgovernment) не встречается в английском законодательстве, не получил и широкого применения в юридическом лексиконе собственно английских исследователей в области конституционного права [2].

В работах ряда современных ученых признается существование городского самоуправления [3, 4, 5, 6]. Так, А. В. Томилов употребляет интегративный термин «городское местное самоуправление», который понимается как «право и реальную способность населения города на самостоятельную и под свою ответственность публично-властную деятельность по решению непосредственно или через представительные и иные выборные органы местного самоуправления вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, в рамках закона и в интересах населения, с учетом его исторических и иных местных традиций» [4, с. 19]. Безусловно, городское самоуправление в системе права посредством управления территорией своей "внутренней властью" имеет общие черты и наиболее соответствует узкому определению, поскольку осуществляется на замкнутой территории, среди определенного круга людей, постоянно проживающих в городе, специфичными для данной территории методами.

В.С. Куйбида рассматривает городское самоуправление как территориальное системное образование, которое «позволяет громадам с учетом их особенностей оптимально выстраивать систему органов самоуправления» [3, с. 9]. Возможность построения собственной системы органов публично-самоуправленческой власти в городе, максимально приспособленной к потребностям конкретного города выступает важнейшей составляющей статуса города и должна быть урегулирована законодательно.

Мировая практика правового регулирования городского самоуправления демонстрирует разнообразие моделей организации управления местными делами, определяющих степень самостоятельности и объем полномочий городского самоуправления. Так, основной чертой англосаксонской модели является отсутствие полномочных представителей центральных органов власти, опекающих органы власти на местах [7, с. 53]. Муниципалитеты автономны и не подчиняются вышестоящим органам. В свою очередь, законодательство в Соединенных Штатах проводит определенную грань между положением муниципальных органов графств и городских муниципалитетов, рассматривая первые исключительно как агентуру штатов, а вторые как «руку штатов» лишь в делах, имеющих не только местное значение, однако судебная практика по существу игнорирует это различие, весьма широко толкуя понятие «интерес штата» или же опираясь на презумпцию верховенства власти штата на всей его территории. Как отмечают Бэнфилд и Уилсон, «город — это политическое подразделение штата, образованное в качестве агентства для осуществления таких правительственных полномочий штата, которые могут быть на него возложены» [8]. Практически режим «позитивного» регулирования распространяется в Соединенных Штатах и Великобритании на всю сферу местного управления, независимо от специфики отдельных видов муниципальных органов.

Основной чертой континентальной системы местного самоуправления является сочетание прямого государственного управления на местах и местного самоуправления, построение определенной иерархической пирамиды. Поскольку ее родиной является Франция, данную систему именуют еще французской [9, с. 31]. В системе местного самоуправления Италии, которая во многих отношениях может рассматриваться как определенная «копия» французской системы, каждую административно-территориальную единицу (в том числе и в город) направляется представитель государства. Конституция Италии, предоставляя областям право контроля за законностью актов провинции и коммун, указывает на еще один существенный признак континентальной системы — подчиненность нижестоящих органов вышестоящим [10, с. 47].

В современных конституциях, в том числе и в Украине, институт городского самоуправления, к сожалению, не нашел надлежащей регламентации. При этом нужно оговориться, что, упоминая о конституционном регулировании самоуправленческих начал города, следует учесть, что даже при

отсутствии единого правового акта конституционного характера соответствующие нормы тем не менее могут содержаться в законодательстве аналогичного юридического статуса. Учитывая, что на сегодня не принят Закон о правовом статусе городов в Украине, единственным наиболее полным нормативным актом, который закрепляет основные принципы и систему городского самоуправления, полномочия городских советов и их исполнительных органов, правовой статус городского головы, материальные и финансовые основы городского самоуправления, а также гарантии и ответственность органов и должностных лиц городского самоуправления является Закон «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 г. Значение этого Закона для становления органов власти в городах тяжело переоценить, поскольку именно этот Закон, по мнению В. Н. Шкабаро, «положил начало создания правовой базы, которая определяет полномочия органов самоуправления и является основой для принятия других нормативно-правовых актов, которые формируют конституционно-правовой статус города» [11, с. 84]. Мировой опыт свидетельствует также и о возможности принятия законодательных актов, где бы учитывались особенности местного самоуправления больших городов. Так, во Франции приняты отдельные законы относительно городов-миллионников (Париж, Марсель, Лион). Целесообразность данного подхода диктуется неоправданностью применения одних и тех же методов управления, подходов к реализации государственной политики в отношении организации управления малыми, средними городами и крупными городами.

Одним из основных способов регламентации городского самоуправления, безусловно, должны стать локальные акты местного самоуправления, прежде всего, уставы территориальных громад. В действующих уставах территориальных громад довольно широко применяется термин городское самоуправление. Так, систему местного самоуправления городов Днепропетровска и Запорожья составляют: территориальная громада города; городской совет; городской глава; исполнительный комитет городского совета; органы самоорганизации населения (п. 2 ст. 8 Устава территориальной громады г. Днепропетровска, п. 2 ст. 9 Устава территориальной громады г. Запорожье) [12, 13]. Более развернуто определена система местного самоуправления в г. Николаеве: 1) территориальная громада города Николаева; Николаевский городской совет; Николаевский городской голова; исполнительный комитет Николаевского городского совета; администрации районов города; департаменты, управления, отделы и другие исполнительные органы городского совета; органы самоорганизации населения; экспертно-общественный совет исполнительного комитета Николаевского городского совета; консультативно-совещательный совет Николаевского городского совета (п. 2 ст. 7 Устава территориальной громады города Николаева) [14]. Разделом III Устава территориальной громады города Одессы наряду с законодательно закрепленными составляющими системы городского самоуправления определен также и вопрос взаимодействия городского совета с

городским головой и исполнительными органами совета (ст. 18 Устава), взаимодействия городского совета и исполнительных органов совета с органами самоорганизации населения (ст. 20) [15]. Приведенные положения демонстрируют различные подходы к определению системы городского самоуправления и являются положительным примером использования локального нормотворчества для конкретизации положений действующего законодательства.

Правовое обеспечение построения системы органов управления в крупных городских территориальных громадах, определение зон их компетенции относительно решения вопросов местного значения, прежде всего, в социально-экономической и культурной сферах, ставят перед юридической наукой и практикой целый ряд проблем. Так, актуальной для Украины остается проблема утверждения полноценного местного самоуправления в городах с районным делением. Конституция Украины (ст. 140) четко определяет, что субъектом права на местное самоуправление в городе с районным делением выступает городская громада. Соответственно, район в городе не может рассматриваться как территориальная основа местного самоуправления, а районная в городе громада не выступает самостоятельным субъектом права на местное самоуправление. Это конституционное положение в целом представляется логичным, если учесть искусственный (неестественный) характер такой административно-территориальной единицы, как район в городе. Искусственные административно-территориальные единицы согласно общественной теории местного самоуправления (именно эта теория определяет конституционно-правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в Украине) не выступают территориальной основой местного самоуправления, в то время как естественное право на местное самоуправление могут иметь лишь громады, которые сформировались естественным путем (в пределах поселений). Поэтому существование на уровне городских районов автономных территориальных громад и избранных ими органов самоуправления, наделенных соответствующими полномочиями, материальными и финансовыми ресурсами представляется проблематичным.

Исходя из анализа практики реализации городскими советами своих полномочий, в Украине сложилось по меньшей мере три системы построения системы управления городами с районным делением: 1) «городской совет – районный совет» (Черновцы, Днепропетровск), 2) «городской совет – администрация городского совета в районе» (Львов, Одесса), 3) «совет – государственная администрация» (Киев и Севастополь). Следует отметить, что степень нормативно-правовой определенности последней из моделей на порядок выше, чем другие, исходя из конституционного нормы (ч. 3 ст. 133) о специальном статусе городов Киева и Севастополя. Таким образом, Конституция ограничила поле для нормативно-правового урегулирования статуса иных городов, прежде всего крупных.

Еще одним аспектом, который представляет интерес в контексте проблем городского самоуправления, является функционирование городов, которые не только имеют муниципальный статус, но и являются крупной территориальной структурой (в федеративных государствах – субъекты федерации, в Украине – города со специальным статусом), как правило, агломерационного характера. Городские агломерации являются целостными территориальными социально-экономическими образованиями, в которых поселения объединены интенсивными экономическими, трудовыми и социально-культурными связями; они являются не только развитой формой расселения, но и территориальной организации производства [11, с. 25]. Системный анализ законодательной и нормативно-правовой базы свидетельствует об отсутствии единого подхода к правовому урегулированию статуса городских агломераций.

Основным инструментом управления агломерациями в зарубежных странах выступает организация сотрудничества между административными единицами, на территории которых агломерация расположена. Различия возможны относительно формы, которую принимает подобное сотрудничество: 1) делегирования муниципалитетами части полномочий отдельному межсубъектному органу управления, или 2) координация процесса принятия решений, которые затрагивают интересы сторон [16, с. 42]. При этом государство может как «принуждать» муниципалитеты к такому сотрудничеству, законодательно устанавливая его обязательность, так и стимулировать его, ставя организацию соответствующих межмуниципальных институтов условием предоставления субсидий. В обоих случаях из государственного бюджета выделяются значительные средства в поддержку решения транспортных, экологических и других проблем развития агломераций, различаются лишь условия и механизмы их выделения. Так, М. И. Росенко полагает, что фактически объединенные культурно-бытовыми связями агломерированные зоны слабо управляемы, это приводит и к политическим конфликтам, связанных с разделением власти в агломерации, поскольку модель самоуправления, которая закреплена в отечественном законодательстве, не предусматривает соподчинения одних территориальных громад с другими, вследствие чего органы и должностные лица территориальных громад, входящих в состав агломерации, обладают одинаковым правовым статусом и это является причиной компетенционных споров [17, с. 13]. Отстаивая идею создания Севастопольской агломерации О.Соскин, считает необходимым принятие соответствующего закона, который должен содержать нормы, которые позволят Севастополю и окружающим административно-территориальным единицам развиваться именно в форме агломерации [18].

Если отвергнуть вариант административного слияния административно-территориальных единиц после соответствующих референдумов как сознательно неприемлемый, то можно утверждать, в современных условиях могут «сработать» следующие формы управления развитием

городских агломераций: 1) установление со стороны государства административного округа, который покрывает территорию агломерации; 2) координация деятельности между субъектами, которые входят в агломерацию, через заключение межмуниципальных соглашений; 3) формирование организаций межмуниципального сотрудничества: советов агломерации, межмуниципальных хозяйственных обществ, отраслевых советов и комиссий (например, по Закону Украины «Об ассоциациях органов местного самоуправления» от 16 апреля 2009 года [19]).

Выводы. Городское самоуправление является составной частью местного самоуправления, обладает специфическими чертами и собственной нормативной базой. Городское самоуправление - это гарантируемые Конституцией и законами Украины право и реальная способность населения города самостоятельно и под свою ответственность решать непосредственно или через представительные и иные выборные органы местного самоуправления вопросы местного значения в рамках закона и в интересах территориальной громады. Подходы к управлению в городах, особенно крупных, должны в большей мере учитывать особенности организации местного самоуправления на их территориях, особенно если это развитие содействует возникновению городских агломераций.

Список использованной литературы

1. Комарова В.В., Слепак В.А. Проблемы становления городского самоуправления / В.В. Комарова, В.А. Слепак // Юрист. - 1998. - № 11. – С. 11-15.
2. Chester N. The English administrative system, 1780 - 1870. Oxford, 1981. – 434 p.
3. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.С. Куйбіда ; Національна юридична Академія України ім. Ярослава Мудрого. - Харків, 2001. - 21с. — укр.
4. Томилов А.В. Правовое регулирование городского местного самоуправления в Российской Федерации : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право ; Муниципальное право / А.В. Томилов ; Академия управления МВД России. - М., 2004. – 22 с.
5. Хонда М.П. Конституційно-правовий статус столиці України - міста Києва : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.П. Хонда; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2007. — 19 с. — укр.
6. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. М. Шкабаро; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. — К., 2004. — 19 с. — укр.
7. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. - М. : Спарк, 2001. – 253 с.
8. Banfield E., Wilson I. City Politics. – NY, 1990. – 264 p.

9. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. Монография / Н.А. Емельянов . – Москва-Тула: ТИГИМУС, 1997. – 257 с.
10. Васильева Т.А. Реформы местного самоуправления в Италии / Т.А. Васильева // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М., 1993. - С. 42-47.
11. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Спеціальність 12.00.02. - конституційне право. На правах рукопису / В.М. Шкабаро. - Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2004. – 243 с.
12. Статут територіальної громади міста Дніпропетровська. - Прийнято Дніпропетровською міською радою ХХІІІ скликання 13 червня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-mdnipropetrovska>
13. Статут територіальної громади м. Запоріжжя. - Затверджено Рішенням міської ради 15 лютого 2006 р. № 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=21>
14. Про внесення змін до рішення міської ради від 21 березня 2002 р. № 41/1 "Про затвердження Статуту територіальної громади міста Миколаєва" : Рішення № 36/4 від 3 вересня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ngik.gorsovnet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=13635>
15. Статут територіальної громади міста Одеси. – Затверджено Рішенням Одеської міської ради №1240-VI від 25 серпня 2011 р. // Одесский вестник. - №175 від 20 жовтня 2011 р.
16. Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Глазычев, И. Стародубровская. - Челябинск, 2008. – 207 с.
17. Росенко М. І. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь). – Автореф. дис. канд. наук з держ. упр. 25.00.02 – механізми державного управління / М. І. Росенко ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – Львів, 2007. – 19 с. — укр.
18. Соскин О. Севастопольская агломерация - оптимальная административно-территориальная модель развития города / О.Соскин. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sevastopol.osp-ua.info/ch-6_fl-r1_2.html
19. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009 року № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2009 - № 38. - Ст.534.