

*Н. П. Воронов*, канд. юрид. наук,  
*С. В. Болдырев*  
Харьков

## **ПОНЯТИЕ И ОСНОВЫ МЕСТНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Вопросы самоуправления в условиях становления и укрепления государственно-политической системы Украины и структурной перестройки ее экономики имеют большое теоретическое и практическое значение. Новые социальные условия и потребности, дальнейшее развитие политических институтов, всех сторон и проявлений демократии определяют необходимость повышения уровня политической культуры и социальной активности граждан, их активного участия в управлении государственными и общественными делами, более эффективного использования и изучения всех форм непосредственной и представительной демократии, в том числе и местного и регионального самоуправления.

Местное и региональное самоуправление как основа и форма устройства и осуществления народной власти на местах в названных выше условиях приобрело особую актуальность. От надлежащей его организации и функционирования во многом зависит укрепление основ общественного и государственного устройства Украины, совершенствование управления общегосударственными и местными делами, развитие экономики, удовлетворение материальных и духовных потребностей граждан, их надлежащее обслуживание и защита.

Повышение общественного значения местного и регионального самоуправления обуславливает необходимость всестороннего научно-теоретического исследования его организации и в первую очередь фактически не изученных вопросов о **понятии и основах** местного и регионального самоуправления.

Понятие местного и регионального самоуправления исходит от общего понятия самоуправления. Самоуправление — это объемное и многогранное социальное явление. Оно непосредственно связано с понятием демократии (народовластия), хотя понятие демократии более широкое, охватывает явления и свойства, которые выходят за рамки самоуправления. Но принадлежность власти народу и ее осуществление народом является главным определе-

нием, которое характеризует это социальное явление в целом и подчеркивает его естественное отличие от других явлений.

Однако, самоуправление понимается не только как наличие власти у народа и не сводится к тому, что власть осуществляется в интересах народа и для народа. Неотъемлемым и обязательным условием самоуправления является реализация власти самим народом, его широкое и деловое участие в управлении делами государства и общества.

Самоуправление является формой управления обществом, основанной на единстве его субъектов и объектов, непосредственном участии граждан в выполнении задач народовластия. Ему присущи самоорганизация как свободное формирование путем выборов, подконтрольность выборных лиц; непосредственное принятие решений и их реализация; активная самодеятельность граждан, их высокая общественная ответственность и широкое участие в управлении; соединение профессиональных и общественных начал; использование методов убеждения и принуждения; саморегуляция; правовое регулирование поведения граждан.

Самоуправление включает в себя также и меру самостоятельности отдельных звеньев политической системы общества и государства, к которым относятся местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления и формы непосредственного волеизъявления граждан, что в общем и получило название местного регионального самоуправления.

Местное и региональное самоуправление как составная часть всего самоуправления в современный период вызывает повышенный интерес со стороны ученых и практиков. Это связано с необходимостью изменения и совершенствования местных органов власти и самоуправления, принятием новых законов о местном и региональном самоуправлении.

В научной литературе, законах есть различные взгляды на определение местного самоуправления. Государствоведы В. Д. Волков, Л. В. Бориславский в своих определениях выделяют управленческий аспект местного самоуправления [1, с. 83, 85]. Ю. В. Демкив подчеркивает, что это осуществление власти населением [2, с. 11]. В Законе Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении (ст. 1) местное самоуправление определяется как территориальная самоорганизация граждан для самостоятельного решения непосредственно или через органы, которые они избирают, всех вопросов местной жизни. В этом определении выделяется организационный аспект — самоорганизация граждан. Названные определения понятия местного самоуправления недостаточно полные, указывают только на отдельные стороны самоуправления. С учетом разных взглядов ученых и правового регулирования можно определить, что *местное самоуправление — это формы и виды территориальной самоорганизации и деятельности граждан с целью самостоятель-*

ного решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местной жизни в пределах определенной законодательством компетенции и собственной материально-финансовой базы.

Местное и региональное самоуправление осуществляется в различных формах и видах и на взгляд некоторых ученых—государствоведов его систему составляют как государственные так и негосударственные общественные формирования [2, с. 22—23, 31; 3, с. 17, 35]. Представляется ошибочным указание на государственный характер местного самоуправления, что не делает и новая редакция закона о местных Советах и местном самоуправлении, где говорится, что система местного самоуправления включает в себя сельские, поселковые, городские Советы народных депутатов и их органы, другие формы территориальной самоорганизации граждан (общественные комитеты и советы микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, участковые, поселковые и сельские комитеты и формы непосредственного волеизъявления граждан — местные референдумы, общие собрания (сходы) граждан). Районные в городах Советы народных депутатов закон рассматривает как составную часть городского самоуправления.

Закон Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении вводит новое понятие самоуправления — региональное самоуправление и в ст. 1 определяет его как территориальную самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местной жизни в пределах законодательства Украины. Данное определение понятия регионального самоуправления представляется не совсем удачным. Оно мало чем отличается от приводимого в этой же статье закона понятия местного самоуправления, повторяет его и не позволяет выделить отличительные черты регионального самоуправления. Из приводимого в законе определения понятия регионального самоуправления в отличие от понятия местного самоуправления исключается самостоятельность в решении вопросов местной жизни в рамках собственной финансово-экономической базы, что присуще также и региональному самоуправлению. Из этого можно сделать вывод, что разделение законом самоуправления на местное и региональное носит чисто условный характер.

К системе регионального самоуправления относятся районные и областные Советы народных депутатов, местные референдумы в пределах района, области.

Местное и региональное самоуправление функционирует как единая внутренне согласованная, саморегулируемая система непосредственного и представительного народовластия, которая наделена полномочиями по организации и обеспечению экономического и социального взаимодействия граждан и их формирований на соответствующей территории. В основе построения этой системы лежит социальная структура населения, правовое разделе-

ние компетенции между органами, видами и формами местного и регионального самоуправления в соответствии с территориальными сферами хозяйствования.

Местное и региональное самоуправление имеет свою *территориальную основу* и базовый уровень, что закреплено в ст. 1 Закона Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении. Оно образуется и действует в пределах определенных административно-территориальных единиц.

Базовым уровнем местного самоуправления закон определяет сельсовет, поселки городского типа, города. Местное самоуправление базового уровня по сравнению с региональным самоуправлением имеет более широкую компетенцию, свои особые источники формирования бюджета и обеспечивает в пределах своих полномочий решение всех вопросов местной жизни соответствующей территории.

Территориальную основу регионального самоуправления составляют район, область.

В правовом государстве эффективное функционирование местного и регионального самоуправления, реальное народное самоуправление должно быть гарантировано правом.

*Правовой основой* местного и регионального самоуправления является Конституция Украины, Закон Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении, другие законодательные акты Украины, которые определяют систему и правовой статус субъектов местного и регионального самоуправления, их территориальную, финансово-экономическую и организационную основы, порядок формирования, компетенцию, структуру, формы и методы деятельности.

К правовой базе местного самоуправления относятся Регламенты о процедуре рассмотрения вопросов на сессиях Советов, внесения депутатских запросов, обсуждения и принятия решений, а также акты, которые регулируют организацию и деятельность других форм территориальной самоорганизации граждан — Положения об общих собраниях (сходах) граждан по месту жительства, Уставы (Положения) общественных комитетов, Советов самоуправления.

Местное и региональное самоуправление имеет свою **экономическую и финансовую основу**, закрепленную вторым разделом Закона о местных Советах и местном и региональном самоуправлении.

Экономическая и финансовая основа местного самоуправления в соответствии с указанным законом отличается от экономической и финансовой основы регионального самоуправления, имеет больше составных источников. К ней относятся природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), местное хозяйство, коммунальная собственность и финансовые ресурсы. В то же время к финансово-экономической базе регио-

нального самоуправления закон относит только местное хозяйство, коммунальную собственность и финансовые ресурсы.

Местное хозяйство состоит из предприятий (объединений), организаций и учреждений, объектов производственной и социальной структуры, которые являются коммунальной собственностью органов местного и регионального самоуправления соответствующей административно-территориальной единицы и обеспечивают функционирование системы самоуправления, получение доходов и непосредственное удовлетворение социально-экономических потребностей населения.

К коммунальной собственности органов местного и регионального самоуправления как основы их местного хозяйства относятся переданное безвозмездно государством и другими субъектами права собственности имущество, созданное или приобретенное органами самоуправления за счет их средств имущество, а также установленное законом о собственности другое имущество.

Финансовые ресурсы местного и регионального самоуправления состоят из бюджетных и внебюджетных средств, кредитных ресурсов, валютных средств, средств общественных Советов и комитетов самоуправления. Доходы местных бюджетов, внебюджетные средства и валютные фонды устанавливаются Законом Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении (ст. 11, 13, 14) и другими законами Украины. Финансовые ресурсы общественных Советов и комитетов образуются за счет доходов, созданных ими предприятий, добровольных взносов и пожертвований других предприятий, организаций и учреждений, граждан, а также передаваемой сельскими, поселковыми и городскими Советами части своих финансовых ресурсов для определенных этими Советами целей.

Экономическая и финансовая основа местного и регионального самоуправления является важнейшей гарантией успешной реализации компетенции всех субъектов самоуправления, удовлетворения социальных и экономических потребностей граждан соответствующей территории.

**Список литературы:** 3. *Актуальные проблемы формирования правового государства:* Краткие тез. докл. и науч. сообщений республ. конференции. Х., 1990. 2. *Місцеві Ради: Проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства.* Львівська регіональна науково-практична конференція. Тези доповідей і повідомлень. Львів, 1990. 3. *Социалистическое самоуправление: опыт тенденции развития.* М., 1986.