

## Становление законодательства по децентрализации публичной власти Украины в 1991 – 2015 гг.

Е.В. Мануилова\*

Южно-украинский национальный педагогический университет имени К.Д. Ушинского, г. Одесса, Украина

\*Corresponding author: katerinamanyilova@yandex.ua

Paper received 14.04.15; Revised 19.05.15; Accepted for publication 21.05.15.

**Аннотация.** В статье проанализированы противоречивые законодательные процессы становления нормативно-правовых актов по децентрализации публичной власти в Украине. В хронологической последовательности в исследовании охарактеризованы законодательные акты по расширению полномочий местных органов власти и децентрализации управления, принятые в Украине в период независимости. Дана периодизация законодательства по децентрализации публичной власти в 1991 – 2015 гг.

**Ключевые слова:** децентрализация, публичная власть, местное самоуправление

**Введение.** Украина, провозгласив независимость и демократизацию общественно-политической жизни начала реформирование всех институтов публичной власти, в том числе и местного самоуправления. Ключевыми составляющими этих реформ является децентрализация публичной власти и расширение полномочий местного самоуправления. Однако, проведение успешных преобразований невозможно без переосмысления и изменения идейного наполнения нормативно-правовых актов по местному самоуправлению.

Децентрализация публичной власти на уровне местного самоуправления на протяжении последнего десятилетия является актуальной темой в Украине.

**Краткий обзор публикаций по теме.** Различные проблемы децентрализации были рассмотрены в научных и публицистических работах украинских и зарубежных исследователей. Определению сущности децентрализации уделяли внимание ряд украинских исследователей, а именно: Р. Кольшко [10], А. Лелеченко [11], А. Матвиенко [13], М. Харитончук [18] и другие учёные. Теоретические вопросы, комплексное понимание организации и деятельности органов публичной власти, проанализированы в работах таких украинских ученых как О. Лазор [12], А. Трачука [17] и других. Среди зарубежных исследователей стоит вспомнить европейских ученых Г. Холлиса и К. Плоккера [19], Т. Хорвата [1], которые рассмотрели особенности политики децентрализации в Европе.

Таким образом, анализ научной литературы, показал, несмотря на довольно значительное количество работ посвящённых анализу различных аспектов децентрализации публичной власти, указную проблему вряд ли можно считать полностью изученной. Проведение реформы по децентрализации публичной власти в Украине на современном этапе обуславливает необходимость осмысления и обобщения проблем становления органов публичной власти в стране. Но исследований, в которых охарактеризовано становление законодательства по децентрализации публичной власти на протяжении 1991–2015 гг., кроме статьи Домбровского О. [2], в которой частично рассмотрено формирование законодательства по децентрализации власти до 2006 г. нет.

**Целью** статьи является характеристика становления нормативно-правовой базы по децентрализации публичной власти в независимой Украине законодательных периодов.

**Материалы и методы.** В ходе исследования в качестве материала были использованы нормативно-правовые акты по децентрализации публичной власти Украины. Для изучения украинского законодательства применены методы анализа, индукции, дедукции, синтеза, обобщения, метод восхождения от абстрактного к конкретному, единства логического и исторического.

**Результаты и их обсуждение.** Специфической формой публичной власти является местное самоуправление. В Украине публичная власть на местах представлена местными органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления. Демократизация украинского общества невозможна без законодательного закрепления реформ публичной власти. Характерной особенностью нынешнего законодательства по децентрализации публичной власти в Украине значительное влияние оказывают общеевропейские тенденции общественного развития, а также политическое и социально-экономические процессы внутри страны.

Законодательные процессы, направленные на усовершенствование правовых актов по расширению самостоятельности местного самоуправления и децентрализации публичной власти в Украине. Специфической особенностью этого процесса является то что, во-первых, становление законодательной базы проходит в Украине несистематично, непоследовательно, с огромными трудностями; во-вторых, во многих принятых законодательно-нормативных актах полно противоречий и неточностей. Это связано с разными, часто диаметрально противоположными мнениями политиков и не желанием последних идти на компромисс.

Весь процесс становления законодательства по децентрализации власти в Украине в период независимости можно условно разделить на несколько исторических периодов:

*Первый период* (1991–1994 гг.). В первые годы независимости в украинских политических кругах активно обсуждали законопроекты по усовершенствованию советских нормативно-правовых актов касающихся органов местного самоуправления. Однако, лишь после выборов первого Президента Украины 1 декабря 1991 г. началась реальная работа с внесения изменений, дополнений и коррекций украинского законодательства.

5 марта 1992 г. принят закон «О представителе Президента Украины», в котором говорится, что представитель Президента Украины является главой мест-

ной государственной администрации и увольняется с должности Президентом Украины [7].

14 апреля 1992 г. Президент Украины издал Указ «Про положение о местных государственных администрациях», согласно которому местная государственная администрация является системой органов государственной исполнительной власти, образуются соответствующим Представителем Президента Украины или входят в состав администрации по принципу двойного подчинения [16].

Этими двумя законодательными актами фактически было ликвидировано местную автономию и закреплено централизованную власть на местах, т.к. функции местной власти осуществляются назначенным сверху представителем президента, последнее свидетельствует об установлении авторитарного правления на местах.

Тем не менее, формально в украинском законодательстве сохранился институт самоуправления как атрибут демократического государственного устройства. Так, 26 марта 1992 г. Верховная Рада Украины приняла новую редакцию закона «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении» (от 7 декабря 1990 г.), в которой были определены правовые, финансовые и экономические основы местного самоуправления Украины [5].

В законе «Про формирования местных органов власти и самоуправления» от 3 февраля 1994 г. были распределены полномочия, права и обязанности местного самоуправления. Законом к органам местного самоуправления были отнесены сельские, поселковые, районные, городские, районные в городах и областные советы. Председатели этих Советов подчинены Кабинету Министров Украины, а также председателю и исполнительному комитету Совета высшего уровня [8].

24 февраля 1994 г. был принят Закон Украины «Про выборы депутатов и председателей сельских, поселковых, районных, городских, районных в городах, областных Советов», по которому председатели советов всех уровней должны избираться всем населением, а не назначаться государственной администрацией или президентом [3].

Таким образом, спустя 4 года после провозглашения независимости в Украине восстановлена советская система власти. Неудачным оказалось желание разграничить полномочия между местной государственной властью и местным самоуправлением, а также стремление решить вопросы финансового обеспечения местного самоуправления. Реформы по расширению прав местного самоуправления столкнулись с сопротивлением консервативной части политической элиты Украины, которая не хотела терять свои экономические интересы и потому стремилась сохранить советскую модель управления.

Для усиления своего влияния над всеми местными структурами исполнительной власти новоизбранный Президент Украины Леонид Кучма издал 6 августа 1994 г. указ «Про меры по осуществлению структурных изменений и обеспечения руководства в сфере государственной исполнительной власти». Указом установлено, что председатели областных, Киевской и Севастопольской городских советов, их исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны Президенту Украины; главы сельских, поселковых, районных,

районных в городах, городских Советов и их исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны соответственно главам областных, Киевской и Севастопольской городских Советов и через них – Президенту Украины [15]. Этот указ противоречил предыдущим законодательным актам, так как Президент Украины не имел права подчинять себе всенародно выбранных на эти должности председателей областных и районных советов.

*Второй период* 1995–1996 гг. связанный с формированием Конституции Украины и закреплением в Основном Законе понятий централизация и децентрализация.

Многочисленные политические дискуссии вокруг создания проекта Основного закона государства закончились 8 июня 1995 г. подписанием между Верховной Радой Украины и Президентом Украины Конституционного договора «Об основных принципах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины». Этот документ был приравнен до Конституции Украины, причем последняя, а также все украинское законодательство не должны противоречить Конституционному Договору. В седьмом разделе договора «Местные органы государственной власти и местное самоуправление» отмечено, что территориальной основой местного самоуправления является село (сельсовет), поселок, город. Руководители областей назначаются президентом [14], что дало Л. Кучме осуществлять тотальный контроль над регионами и установить тут централизованную власть. На главы государственных администраций возлагается контроль за решениями председателей органов местного самоуправления.

26 июня 1996 г. принята Конституция Украины В статье 132 впервые по европейскому образцу провозглашены принципы сочетания централизации и децентрализации государственной власти в осуществлении сбалансированности и социально-экономическом развитии регионов, с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций [9].

Таким образом, формой самоорганизации свободных, равноправных граждан Украины стала территориальная община, которая долгое время существовала на ее территории и имеет глубокие исторические корни в традициях украинского народа. Поскольку община испокон веков обеспечивала жизнедеятельность украинских сел и городов. Согласно Конституции, община обеспечивает реальную возможность гражданам Украины, самостоятельно реализовать себя в системе политической власти.

*Третий период* (1997–2010 гг.). Имплементация европейской Хартии о местном самоуправлении в украинское законодательство.

Исключительно важна для становления и развития классической модели местного самоуправления ратификация Украиной 15 июля 1997 г. международного пакта «Европейская хартия местного самоуправления». С целью имплементации европейской Хартии 21 мая 1997 г. был принят Закон Украины «О местном самоуправлении», который определил правовой статус,

принципы организации и деятельность местного самоуправления в Украине [4].

Следующим шагом в становлении публичной власти в Украине стал закон «Про Кабинет Министров Украины» от 7 октября 2010 г. В 39 статье которого говорилось, что Кабинет Министров Украины может вносить на рассмотрение Верховной Рады Украины проекты законов про предоставление органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти [6]. Фактически этим законом устанавливается полная зависимость органов местного самоуправления от Кабинета министров.

*Пятый период 2010–2015 гг.* поиск новых моделей функционирования органов местного самоуправления и принятие законодательных актов по децентрализации публичной власти.

Нерешенность ряда социально-экономических и политических проблем привело к обострению кризиса в 2013 г. и росту антиправительственных настроений в обществе, что привело к смене власти в Украине. Новый президент Украины Петр Порошенко сделал ряд решительных шагов в сфере проведения политики децентрализации публичной власти. 27 сентября 2014 г. президент Украины Президент Украины представил программу «Стратегия реформ 2020», которая включает в себя около 60 реформ и специальных программ, среди ключевых: децентрализация и реформа государственного аппарата. Кабинетом Министров было принято ряд нормативных актов в сфере децен-

трализации власти распоряжения Кабинета министров Украины «Про утверждение плана мероприятий по реализации Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» (18 июня 2014 г.), «Про внесение изменений в план мероприятий по реализации Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» (8 апреля 2015 г.) проект Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины и другие. Однако большинство реформ негативно воспринято в украинском обществе, особенно на восточном регионе страны воспринято негативно. Это связано недопониманием большинства украинских граждан политических преимуществ децентрализации публичной власти.

**Выводы.** Киевский майдан 2013–2014 годов и последующие за ним военные действия на Донбассе ярко продемонстрировали острую необходимость:

- 1) проведения последовательной реформы по децентрализации публичной власти в Украине;
- 2) четкое законодательное закрепление широких полномочий органов местного самоуправления;
- 3) популяризация среди населения страны политики децентрализации публичной власти;
- 4) усиление научного интереса к исследованию классической теории децентрализации, которая нашла свое отражение в законодательстве и многочисленных моделях публичного управления в странах ЕС и США.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата. – Будапешт : OSI/LGI, 2000. – 126 с.
- [2] Домбровский О. Децентрализация власти: история, проблемы, перспективы. // Проблемы децентрализации: национальный та міжнародний досвід / наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка – Н., 2006. – С. 283–291.
- [3] Закон «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» // Відомості Верховної Ради України, 1994, № 8 (22.02.1994), ст. 38.
- [4] Закон України «Про місцеве самоуправління»// Відомості Верховної Ради України, 1997, № 24, ст. 170.
- [5] Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 28, ст. 387, № 31, ст.438, № 33, ст.475, ст.476.
- [6] Закон «Про Кабінет Міністрів України» // Голос України, 2010, 10, 13.10.2010 № 191.
- [7] Закон України «Про Представника Президента України» // Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 23, ст.335
- [8] Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»// Голос України від 16.02.1994.
- [9] Конституція України //Офіційний вісник України, 2010, № 72/1 (01.10.2010), ст. 2598.
- [10] Колишко, Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: дис... канд. юрид. наук... – К., 2003. – 209 с.
- [11] Лелеченко, А. П] Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: дис... канд. наук з держ. упр. – К., 2005. – 197 с.
- [12] Лазор, О. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування. – К.: Дакор, 2008. – 172 с.
- [13] Матвієнко, А.Сч. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: дис... канд... політ. наук., 2010. – 24 с.
- [14] Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [Конституційний Договір] // Відомості Верховної Ради України, 1995, № 18 (03.05.95), ст. 133.
- [15] Указ Президента України Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях // Урядовий кур'єр, 1994, 08, 11.08.94 № 124 – 125.
- [16] Указ Президента України «Про Положення про місцеву державну адміністрацію від 14 квітня 1992 року»// Урядовий кур'єр, 1992, 05, № 18.
- [17] Ткачук А.Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит).– К.: ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с.
- [18] Харитончук М.В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: дис... канд. політ. наук. – К., 2000. – 174 с.
- [19] Холлис Г. На пути демократической децентрализации: Перетройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Пликкер // Tacis servicesDO IA, European Commission, 1995. – С. 287.

REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] Decentralization: Experiments and Reforms / Ed. Tamas M. Horvat. – Budapest: OSI / LGI, 2000. – 126 p.
- [2] Dombrowski A., Decentralization of power: History, Problems and Prospects. // Problems of decentralization: national and international experience / science. Ed. M. Pukhtynsky. – K.: Atika –N., 2006. – P. 283-291.
- [3] The Law "On elections of deputies and heads of village, district, city, borough, regional councils" // Supreme Council of Ukraine, 1994, № 8 (02/22/1994), P. 38.
- [4] The Law of Ukraine "On local self-governance" // Supreme Council of Ukraine, 1997, № 24, P. 170.
- [5] The Law of Ukrainian SSR "On local councils of deputies of the Ukrainian SSR and local government" // Supreme Council of Ukraine, 1992., № 28, P. 387, № 31, P. 438, № 33, P. 475, P. 476.
- [6] Law "On the Cabinet of Ministers of Ukraine" // Voice of Ukraine, 2010, 10, 13.10.2010 № 191.
- [7] Law of Ukraine "On the Representative of the President of Ukraine" // Supreme Council of Ukraine, 1992., № 23, P. 335.
- [8] Law of Ukraine "On the formation of local government and self-government" // Voice of Ukraine on 16.02.1994.
- [9] The Constitution of Ukraine // Ukraine Official Journal, 2010, № 72/1 (01.10.2010), Art. 2598.
- [10] Kolyshko, P.A., Public Decentralized power in a unitary state: the dissertation.... PhD in law... – K., 2003. – 209 p.
- [11] Lelechenko, A.P. Decentralization in public administration in Ukraine: theoretical and methodological analysis: the dissertation... PhD in public administrations. – K., 2005. – 197 p.
- [12] Lazor, O. Public self-governing authority in the Republic of Italy and Ukraine: peculiarities of organization and functioning. – K: Dakor, 2008. – 172 p.
- [13] Matvienko, A. Political and legal principles of decentralization of power in the context of administrative reform in Ukraine: the dissertation... candidate... Polit. Science: 2010. – 24 p.
- [14] On the basic principles of the organization functioning state and local governments in Ukraine for the period until the adoption of the new Constitution of Ukraine [Constitutional Treaty] // Supreme Council of Ukraine, 1995, №18 (03/05/95), p. 133.
- [15] Order of the President of Ukraine on providing leadership structures of state executive powers // Governmental Courier, 1994, 08, 11.08.94 № 124-125.
- [16] Order of the President of Ukraine "On the Regulation of the local state administration on April 14, 1992" // Governmental Courier, 1992, 05, № 18.
- [17] Tkachuk, A.F. Decentralization of power: from requirements to implementation (workbook). – K.: ICC "legal status", 2013. – 116 p.
- [18] Kharytonchuk, M.V. Foreign concept and practice of decentralization of public administration: the dissertation... PhD in politics. – K., 2000. – 174 p.
- [19] Hollis, G. Towards democratic decentralization: Perestroika of regional and local authorities in the new Europe / G. Hollis, K. Plikker // Tacis servicesDO IA, European Commission, 1995. – 287 p.

**Formation of the legislation on decentralization of public power in Ukraine in 1991–2015 years**

**E.V. Manuilova**

**Abstract.** The article analyses the controversial legislative process of becoming legal acts on decentralization of public power in Ukraine. In chronological order, the study characterized legislation to empower local authorities and decentralization of management, adopted in Ukraine since independence. Dana periodization legislation on decentralization of public power in the 1991–2015 biennium.

**Keywords:** decentralization, public power, local government