



12. Rozporządzenie ministerstwa sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i skarbu z dnia 23maja 1897 r. dotyczące się prawa ubogich tudzież wygotowywania i potwierdzania świadectw do uzyskania prawa ubogich // Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych. – Wiedeń, 1895. – S. 1045-1057.

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ АЗИИ

Екатерина ЗАКОМОРНАЯ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

On the example of post-soviet countries of Asia the development of the legal basis the organization and activities of the local self-government has been considered. The results of reforms in the sphere of the constitutional-legal regulation of municipal relations have been summarized. The three stages of the development of the legal basis for the organization and activities of the local self-government have been highlighted and characterized. Modern tendencies of the development of the legal basis the organization and activities of the local self-government have been revealed.

Key words: constitutional-legal regulation, local self-government, legal basis the organization and activities, municipal relations, post-soviet countries of Asia.

Аннотация

На примере постсоветских стран Азии рассмотрено развитие правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления. Обобщены результаты преобразований в сфере конституционно-правового регулирования муниципальных отношений. Выделены и охарактеризованы три этапа развития правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления. Раскрыты современные тенденции развития правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: конституционно-правовое регулирование, муниципальные отношения, органы местного самоуправления, постсоветские страны Азии, правовая основа организации и деятельности.

Постановка проблемы. На современном этапе украинского государственного строительства в отечественных научных и общественных кругах существует понимание ключевой роли местного самоуправления в консолидации общества и стабилизации существующей политической ситуации в Украине. В связи с этим усовершенствование правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления признано приоритетным направлением конституционного реформирования публичного управления [1, с. 10-11]. Необходимо подчеркнуть, что, по заключению Венецианской комиссии Совета Европы, поправки к Основному закону Украины, подготовленные Конституционной комиссией, имплементируют положения Европейской хартии местного самоуправления [2]. По мнению украинских исследователей, такие изменения Конституции Украины, как: ликвидация областных и районных администраций и внедрение

префектов, переориентация функций представителей центра с исполнительно-распорядительных на координационные и контрольно-надзорные, станут важным элементом механизма сдержек и противовесов на местном уровне, а также будут способствовать укреплению законности и правопорядка в государстве [3].

Актуальность исследования. Как свидетельствует мировая практика, начавшаяся в Украине модернизация правовой основы функционирования муниципальной власти не в состоянии мгновенно разрешить копившиеся годами системные проблемы в сфере публичного управления. Анализируя эти проблемы, украинские ученые считают, что к ним относятся и теоретико-концептуальные (неопределенность принципов реформы, неадаптированность к европейским стандартам публичной администрации, остаточная советская ментальность и т.д.). Они требуют первоочередного решения с применением нового алгоритма кон-



ституционно-правового регулирования, соответствующего стандартам современного конституционализма. При этом подходы к решению теоретико-концептуальных проблем связаны с предоставлением приоритетов институтам гражданского общества на конституционно-правовом, законодательно специализированном и отраслевом уровнях [4]. Нельзя не отметить, что, по данным исследований неправительственных организаций, факторы, способствующие возникновению этих проблем, для постсоветских стран общие. В частности, среди причин низкой эффективности местного самоуправления называют несовершенство законодательной базы и недостаточное урегулирование некоторых практических механизмов, форм и процедур для участия граждан в местном самоуправлении [5].

В этой связи, полезно, через призму сравнения, изучение опыта конституционного реформирования правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления других постсоветских стран, в частности Азии. Рассмотрение в таком аспекте предоставит возможность критически оценить особенности данной трансформации, осмыслить наиболее распространенные трудности, с которыми сталкиваются публичные институты на локальном уровне в период конституционно-правовых преобразований, и сформулировать предложения о модернизации отечественного конституционно-правового регулирования этой сферы общественных отношений.

Состояние исследования. Вопрос о необходимости реформирования основ организации та деятельности органов местного самоуправления в Украине поднимался в фундаментальных исследованиях отечественных ученых (М.А. Баймуратова, А.В. Батанова, А.Н. Колодия, М.И. Корниенко, В.В. Кравченко, П.Н. Любченко, А.Ю. Лялюка, А.Е. Олейника, Н.А. Пухтинского, С.Г. Сергиной, В.А. Сергина, А.Н. Ярмиша и др.). Однако при этом, на наш взгляд, опыт модернизации правовой основы функционирования муниципальной власти в постсоветских странах Азии исследован недостаточно. На сегодняшний день тема развития конституционно-правового регулирования муниципальных отно-

шений в государствах указанного региона наиболее полно раскрыта в отдельных работах ученых постсоветских стран Азии (Н.И. Арзиева, М.(С.) Гимшияна, М. Гулалиева, Э.Ш. Зейналовой, А.С. Кадьркуловой, Д. Туманяна, Л.Т. Чихладзе и др.).

Цель статьи. Исходя из вышеизложенного, цель этой статьи состоит в обобщении основных итогов преобразований в сфере конституционно-правового регулирования локального публичного управления на примере постсоветских стран Азии и выявлении специфики модернизации правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления в этих государствах.

Изложение основного материала. В украинской науке муниципального права под основами организации и деятельности органов публичной власти понимается система внешних факторов, выступающих в качестве необходимых условий их существования и эффективного функционирования. По объектному составу основы организации и деятельности органов публичной власти классифицируют на правовую, территориальную и материально-финансовую основу. В частности, правовая основа представляет собой систему правовых норм, которая служит юридическим основанием организации и деятельности органов публичной власти [6, с. 74].

Необходимо отметить, что в зарубежных и украинских научных кругах стало доктринальным положение о первостепенном значении конституционно-правовых институтов в системе детерминант демократического транзита постсоветских стран [7, с. 146; 8, с. 200; 9, с. 123 – 124]. Говоря о процессах институционализации общественной жизни в период перехода от коммунизма к либерализму, нельзя не поддержать точку зрения о том, что муниципализация как продукт локальной гражданской активности программирует демократический политический режим в государстве и обществе [10, с. 79]. Поэтому не случайно уже на начальном этапе государственного строительства в республиках бывшего СССР началась радикальная перестройка правовой основы функционирования институтов местного управления. В то же время в силу многочислен-

ных факторов (наличия политической воли власти и стратегии комплексного реформирования, уровня социально-экономического развития, сложности национально-этнической ситуации, существования собственных традиций местного самоуправления и т.п.) интенсивность и траектория преобразований конституционно-правового регулирования сферы местного управления в постсоветских странах Азии имеет свою специфику.

Например, азербайджанский исследователь М. Гулалиев указывает, что в соответствии с Конституцией АССР 1978 г. местные Советы народных депутатов обладали значительными полномочиями (контролировали исполнение законов предприятиями, управлениями и организациями, расположенными на их территории, координировали использование земли, охрану природы, строительство, использование трудовых ресурсов, социально-культурное и бытовое обслуживание и т.п.). По его мнению, наличие у Советов народных депутатов таких полномочий в 1991-92 годах создало условия для избрания в Советы большого числа представителей националистического Народного Фронта и, в конечном счете, для свержения центральной власти. Более того, подчеркивает М. Гулалиев, в дальнейшем с принятием Конституции 1995 г. передача этих полномочий от местных Советов народных депутатов к местным органам исполнительной власти способствовала централизации власти [11].

В свою очередь, в Армении с момента провозглашения в 1990 г. Декларации о независимости до принятия в 1995 г. Конституции не была разработана четкая стратегия реформы общественной системы управления. Армянские ученые считают этот факт, в какой-то мере, оправданным, поскольку бывшая система территориального управления без «руководящей и направляющей» силы коммунистической партии уже не выглядела столь плохой, и необходимо было время на ее апробацию. В данный период, указывает М.(С.) Гимшиян, органы местного самоуправления освободились от непосредственного руководства партийных органов, но продолжали контролироваться исполнительной властью государства [12].



Подобные тенденции развития правовой основы организации и деятельности органов власти на местах характерны также для Грузии и Республики Казахстан. Так, Л.Т. Чихладзе отмечает, что в первые годы после обретения государственной независимости сущность законодательной реформы в области муниципального управления заключалась в усилении централизованного управления местными делами. Последнее подтверждается анализом закона Республики Грузия «О местном управлении в переходный период» (1991 г.), где префекты, как представители государственной власти на местах, обладали значительными управленческими полномочиями [13]. Что касается Республики Казахстан, то первый Закон «О местных представительных органах» (1993 г.) вообще не содержал понятия местного самоуправления, а собрания представителей граждан поселка, аула (села), аульного (сельского) округа являлись органами, выполняющими государственные функции в сельской местности. По свидетельству исследователей, принципы Европейской хартии местного самоуправления не были имплементированы в данный Закон [14].

Второй этап развития правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления неразрывно связан с провозглашением в новых Основных законах принципа народного суверенитета и установлением континентальной (европейской) модели организации публичной власти на местах (Конституции Азербайджанской Республики (Главы 1, 6, 9), Республики Армения (Главы 1, 5, 7), Грузии (Глава 1), Республики Казахстан (Разделы 1, 7), Кыргызстана (Главы 1, 5, 7), Республики Таджикистан (Раздел 1, 6), Туркменистана (Разделы 1, 3, 4), Узбекистана (Главы 2, 21). Указанные конституционные положения получили развитие в законах о местном управлении (Органический закон Республики Грузия «О местном самоуправлении и управлении» (1997 г.), Законы Туркменистана «О Генгеше» (1997 г.) и «О выборах членов Генгешей» (1997 г.), Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении» (2001 г.), Законы Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» (1999 г.) и

«О государственной власти на местах (в ред. 1997 г.) и т.д.).

Анализируя эту конституционно-правовую базу, нельзя не поддержать справедливые выводы ученых о том, что общими чертами содержания правовой основы являются: во-первых, определение полномочий муниципальных органов в соответствии с принципом «*intra vires* – можно лишь то, что установлено законом» (принцип позитивного регулирования); во-вторых, закрепление административного контроля в качестве обязательного механизма взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления. Указанные формулы позволяют государству в одних странах (Азербайджан, Армения, Кыргызстан) обеспечивать централизованное управление местными делами при относительной самостоятельности муниципалитетов, а в других (Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) рассматривать органы местного самоуправления как подсистему единого государственно-административного механизма, то есть формировать «квазисоветскую» модель организации власти на местах [15, с. 9, 14]. Яркой иллюстрацией указанной практики являются положения Закона Республики Узбекистан «О государственной власти на местах», в котором на хокимов (представителей центральной власти на местах) возлагается обязанность «координировать деятельность и руководить органами местного самоуправления». Более того, в соответствии с Постановлением Кабинета Министров «О совершенствовании структуры аппарата хокимиятов городов и районов» на хокимов возложена «координация деятельности и руководство органами местного самоуправления». Такие правовые установки подталкивают хокимов активно вмешиваться в деятельность органов самоуправления граждан [16].

Третий этап развития правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления (начало XXI ст.) характеризуется продолжением реформ публичной власти. Так, в Армении в результате конституционной реформы 2005 г. правовая основа организации и деятельности органов местного самоуправления подверглась модифицированию. Во-первых, Глава 7 «Территориальное управление

и местное самоуправление» Конституции Армении была трансформирована в «Местное самоуправление», в силу чего муниципалитеты получили больше самостоятельности в сферах управления и финансов, а контрольные функции центральной власти ограничивались. По оценке международных организаций, внесенные в Конституцию Республики Армения изменения были направлены на усовершенствование системы местного самоуправления, демократизацию, соответствие законодательства основным принципам местного самоуправления Европейской хартии местного самоуправления [17]. Во-вторых, изменения правовой основы характеризуются значительной динамичностью. Например, только на законодательном уровне организация и деятельность местного самоуправления регулируется Законами «О бюджетной системе» (1997 г.), «О местных пошлинах и платежах» (1998 г.), «О финансовом выравнивании» (1998), «О гражданкой службе» (2001 г.), «О местном референдуме» (2002 г.), «О порядке возмещения потерь муниципального бюджета со стороны государства в результате применения законов Армении» (2006), «О местном самоуправлении в городе Ереване» (2008 г.), «О местном самоуправлении» (2002 г.), причем лишь в последний нормативно-правовой акт поправки вносились более 20 раз [18]. Следовательно, армянский опыт демонстрирует перманентные процессы приведения законодательного поля в соответствие с реальными общественными отношениями.

Вместе с тем, по мнению армянского ученого Д. Туманяна, на практике часто встречаются отклонения от законодательства, а темп реформ не отвечает требованиям времени. В частности, принцип независимости муниципалитетов постоянно нарушается чрезмерным применением центральной властью форм правового, специализированного и финансового контроля, а также существующим типом «руководитель-подчиненный» во взаимоотношениях маршпетов (представителей центральной власти) и руководителей муниципалитетов. Ситуация усугубляется низкой степенью децентрализации и одинаково не большим «ассортиментом» услуг, оказываемых органами



местного самоуправления независимости от их финансового и человеческого потенциала. В этой ситуации получается, что полномочий для больших и средних городских муниципалитетов мало, а для маленьких сельских муниципалитетов много [19].

В то же время развитие правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления в постсоветских странах Азии в целом является прогрессивным. В частности, ученые Кыргызстана обращают внимание на тот факт, что современная правовая основа организации и деятельности органов местного самоуправления является фундаментом децентрализации власти и эффективной работы муниципалитетов. По мнению А.С. Кадыркуловой и Н.И. Арзиева, Законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», «О коммунальной собственности» и др. сыграли значительную роль в реализации реформы системы местного самоуправления на уровне городов, сел и поселков, эффективном осуществлении Программы Децентрализации ПРООН (ПРООН – Программа развития ООН), введении практики делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, утверждении прав органов местного самоуправления в области финансово-экономической политики и т.д. [20].

Выводы. Подводя итоги проведенного исследования, можно констатировать значительный прогрессивный динамизм изменений конституционно-правовой регламентации муниципальных отношений в постсоветских странах Азии. После распада Советского Союза процесс развития правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления можно разделить на три этапа. Этап I (первая половина 90-х г. XX ст.) – период оптимизации советской правовой основы организации и деятельности органов местного самоуправления. Этап II (вторая половина 90-х г. XX ст.) отличается кардинальными преобразованиями конституционно-правового регулирования деятельности муниципалитетов, предусматривающими переход от советской модели организации власти на местах к европейской (континен-

тальной). Этап III (начало XXI ст.) отмечен активизацией реформирования правовой основы функционирования локальных публичных институций, которое сочетает в себе тенденции усовершенствования системы местного самоуправления, демократизации, рецепции международных стандартов и сохранения методов централизованного управления. Кроме того, практика реализации этих конституционно-правовых норм характеризуется наличием так называемых «советских стереотипов» организации публичного управления на местах.

Список использованной литературы:

1. Тацій В. Актуальні питання конституційної реформи та державного розвитку на сучасному етапі / В. Тацій // *Право України*. – 2014. – № 7. – С. 10-17.
2. Preliminary Opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine (J. Scholsem, H. Suchocka, K. Tuori, P. Paczolay, G. Papuashvili, E. Tanchev, R. Kiener) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)008-e).
3. Серьогіна С.Г. Механізм стримувань і противаг на місцевому рівні сприятиме зміцненню законності й правопорядку в державі / С.Г. Серьогіна // *Голос України*. – № 130 (6134) від 22.07.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.golos.com.ua/article/257247>.
4. Пухтинський М. Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні / М. Пухтинський // *Юридичний журнал*. – 2012. – № 7 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://justinian.com.ua/article.php?id=3853>.
5. Участие граждан в местном самоуправлении в странах Восточного Партнерства: сравнительный анализ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.alda-europe.eu/public/doc/496-Report-on-CP-in-EaP-Countries-RUS.pdf>.
6. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних

закладів / за ред. С.Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2011. – 364 с.

7. Вайнштейн Г. Посткоммунистическое развитие глазами западной политологии / Г. Вайнштейн // *Мировая экономика и международные отношения*. – 1997. – № 8. – С. 139-148.

8. Закоморна К.О. Про деякі особливості формування інституціонального дизайну конституційного простору постсоціалістичних країн / К.О. Закоморна // *Наука і правоохорона*. – 2012. – № 2. – С. 196-200.

9. Мазманян А. Выбор оптимальных институтов: взгляд на строительство демократии в постсоветских странах / А. Мазманян // *Сравнительное конституционное обозрение*. – 2007. – № 2(59). – С. 122-128.

10. Батанов О.В. Феноменологія сучасного європейського муніципалізму та місцеве самоврядування в Україні / О.В. Батанов // *Часопис Київського університету права*. – 2010. – № 4. – С. 77-81.

11. Гулалиев М. Политические реформы в Азербайджане (1989–2004 гг.) / М. Гулалиев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.idea.int/europe_cis/upload/gulaliev_rus_ed.pdf.

12. Гимшиян М.(С.) Политическая и конституционная реформы в Армении / М.(С.) Гимшиян [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.idea.int/europe_cis/upload/Gimishyan_rus_ed.pdf.

13. Чихладзе Л.Т. Становление и развитие местного управления и местного самоуправления в Республике Грузия : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л.Т. Чихладзе. – М., 2003. – 24 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1190418>.

14. Гладкова А.Г. Организационно-правовые проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Республике Казахстан / А.Г. Гладкова // *Вестник Челябинского государственного университета*. – 2012. – № 37(291) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-pravovyye-problemy-i-perspektivy-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-respublike-kazakhstan>.

15. Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление и местное управление в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: теория,



практика и тенденции развития : автореф. дис. ... д. юрид. наук : 12.00.02 / Л.Т. Чихладзе. – Москва, 2013. – 42 с. – С. 9, 14.

16. Развитие потенциала местного самоуправления в Республики Узбекистан: анализ современного состояния и рекомендации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.undp.uz/ru/download/index.php?type=publication&id>.

17. Доклад «О мерах по совершенствованию местного самоуправления в Армении [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.osce.org/eea/86511?download=true>.

18. Закон Республики Армения «О местном самоуправлении» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1305&lang=rus>.

19. Туманян Д. Местное самоуправление в Армении / Д. Туманян [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.logincee.org/file/21202/library>.

20. Кадыркулова А.С., Арзиев Н.И. Проблемы реформирования местного самоуправления на современном этапе в Кыргызстане / А.С. Кадыркулова, Н.И. Арзиев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.arch.kyrlibnet.kg/?&npage=download&nadd=749>.

К ВОПРОСУ О ПЕРСПЕКТИВЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НЕПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СУДЕЙ В УКРАИНСКИЙ ПРОЦЕСС

Светлана ЗАПАРА,

доктор юридических наук,
доцент, декан юридического факультета
Сумского национального аграрного университета

Summary

Given the reform of the judicial system in Ukraine with a view to restoring confidence in the national justice and the efficiency of the latter, should take into account European practice to attract „non-professional” judges to consider certain types of disputes. In the presented article focuses on labor disputes and proposed to provide a legislative basis for the formation of such a court submission representatives of the parties of social dialogue (employers and unions). According to the author of the publication, to attract „non-professional” judges to the disputes can positively influence the process of settlement of labor disputes and is particularly relevant in the case of the resolution of disputes relating to the non-fulfillment of conditions of the collective agreement, agreements, according to the parties to the dispute and in other cases.

Key words: professional and non-professional judge, labor disputes, employers and trade unions.

Аннотация

При реформировании судебной системы в Украине с целью восстановления доверия к национальному правосудию и повышения его эффективности необходимо учитывать европейскую практику привлечения «непрофессиональных» судей для рассмотрения отдельных видов споров. В статье сделан акцент на трудовых спорах и предложено предусмотреть на законодательной основе формирование такого суда с участием сторон социального диалога (работодателей и профсоюзов). Доказано, что привлечение «непрофессиональных» судей может положительно повлиять на процесс рассмотрения трудовых споров и является особенно актуальным в случае разрешения споров, связанных с невыполнением условий коллективного договора, соглашения, по заявлению сторон спора и в других случаях.

Ключевые слова: профессиональный и непрофессиональный судья, трудовые споры, работодатели, профсоюзы.

Постановка проблемы. 20 мая 2015 года в Украине Указом Президента № 276 принята Стратегия реформирования судебного устройства, судопроизводства и смежных правовых институтов на 2015–2020 года [1], подготовленная при участии экспертов проекта ЕС «Поддержка реформ в сфере юстиции» (далее – Стратегия). Стратегия предусматривает два этапа реформы: 1) немедленное обновление законодательства, направленное на восстановление доверия к судебной власти, и смежных правовых институтов в Украине; 2) системные изменения в законодательстве, в том числе принятие изменений к Конституции Украины и компромиссное построение институциональных возможностей соответствующих правовых институтов. Таким образом, ближайшие годы в Украине ознаменуются глубокой судебной реформой. Национальное

правосудие поставлено перед дилеммой собственного реформирования/формирования с учетом применения известных оптимальных инструментов справедливого правосудия. Одним из таких инструментов является деятельность непрофессиональных судей как непосредственных представителей народа, осуществляющих правосудие. Привлечение непрофессиональных судей – привычная практика во многих странах.

Цель представленной статьи – анализ перспектив привлечения «непрофессиональных» судей в Украине на примере лучшей зарубежной практики.

Над проблемой возможности участия непрофессиональных судей в осуществлении правосудия в той или иной мере работали В.Д. Бринцев, Ю.Н. Грошевой, С.А. Иваницкий, В.В. Король, П.Н. Каркач, В.Н. Коваль, В.Д. Маляренко, А.Р. Михайленко,