

РАЗДЕЛ 1. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

SECTION 1. INTERNATIONAL EXPERIENCE



УДК 342.9
ББК 67.402.11

Grobova Victoria Pavlovna,
candidate of law, associate professor,
deputy Head of Sumy branch of Kharkov National
University of Internal Affairs,
Ukraine, Sumy,
e-mail: meon_nauka@mail.ru

Грובה Виктория Павловна,
канд. юрид. наук, доцент,
зам. начальника Сумского филиала Харьковского
национального университета внутренних дел,
Украина, г. Суми,
e-mail: meon_nauka@mail.ru

СОВРЕМЕННЫЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

CURRENT PROCESS OF IMPLEMENTATION OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT FUNCTIONS

Рассмотрен современный механизм реализации функций местного самоуправления. Определено, что под механизмом реализации функций местного самоуправления необходимо понимать комплексную систему экономических, политических, правовых, организационных возможностей, которые неразрывно связаны и составляют основу местного самоуправления. Обозначено, что для оптимальной реализации функций системы местного самоуправления необходимо определить условия, критерии местного самоуправления: в первую очередь это правовое оформление; наличие собственных ресурсов, материально-финансовой основы в виде местного бюджета и коммунальной собственности; четкое разграничение государственной и коммунальной собственности; согласование местных интересов с региональными и общегосударственными; наличие квалифицированных кадров, которые могут профессионально реализовывать функции управления, то есть муниципальной службы, которая получила в последнее время достаточно детальное законодательное урегулирование.

The modern mechanism of implementing the functions of local self-government has been reviewed. It has been determined that the mechanism of implementation the functions of local self-government shall be understood as the complex system of economic, political, legal, organizational capabilities, which are inseparably linked and form the basis of local self-government. It has been determined that for optimal realization of the functions of local self-government it is required to define the conditions and criteria of the local self-government: first of all, it's legal registration, availability of own resources, material and financial bases in the form of local budget and municipal property; clear distribution of the state and communal property, coordination of the local interests with the regional and statewide ones, availability of qualified personnel who can professionally implement control functions i.e. the municipal service, which has recently obtained sufficiently detailed legislative regulation.

Ключевые слова: механизм, функции реализации, местное самоуправление, автономность.

Keywords: mechanism, functions of implementation, local self-government, autonomy.

Только определив функции системы местного самоуправления, можно представить, какую роль она играет в механизме решения вопросов местного значения и предоставления публичных услуг населению, гражданскому обществу, политической системе общества, конституционному механизму вообще, каково ее социально-политическое назначение и роль в системе обеспечения прав и свобод граждан, общественного порядка, общественной безопасности и т. д. [1, с. 272]. При этом мы считаем, что при исследовании основных функций системы местного самоуправления прежде необходимо сосредоточить внимание на механизме их реализации, который присущ современному этапу общественного развития.

Отдельные вопросы определения понятия функций системы местного самоуправления, критериев их классификации уже исследовались в научных работах как отечественных, так и зарубежных ученых, среди которых следует отметить В. Б. Аверьянова, В. С. Журавского, В. В. Кравченко, В. С. Куйбиду, В. М. Кампо, А. М. Никитина, В. Ф. Погорилка и др. При всей значимости научных работ указанных ученых можно констатировать, что проблемы реализации функций системы местного самоуправления требуют дальнейшего исследования, так как без четко обозначенных функций на практике возникает немало сложностей при осуществлении задач, стоящих перед органами местного самоуправления. Названные обстоятельства подчеркивают, что вопросы механизма реализации функций системы местного самоуправления не потеряли своей актуальности. Отмеченные выше аспекты и составляют цель данной научной статьи.

Как отмечалось выше, функции местного самоуправления реализуются с помощью механизма, который представляет собой целостную систему. По мнению М. И. Байтина, функции получают свое реальное воплощение с помощью механизма, а структура механизма должна рассматриваться

в неразрывной связи с его деятельностью по выполнению функций [2, с. 178]. В свою очередь, под механизмом реализации функций местных советов некоторые исследователи понимают совокупность форм (видов) государственной деятельности и материально-финансовых средств, которые служат осуществлению этих функций [3, с. 61]. Таким образом, механизм реализации функций системы местного самоуправления необходимо рассматривать как комплексную систему экономических, политических, правовых, организационных возможностей, которые неразрывно связаны и составляют основу местного самоуправления.

Исследуя правовую базу, которая определяет функции системы местного самоуправления, можно наглядно увидеть пробелы в ее системе, неполноту и несовершенство. Безусловно, наиболее эффективной формой систематизации законодательства является кодификация. Поэтому мы считаем, что для устранения таких негативных явлений, как неполнота нормативно-правовых актов, внутренняя несогласованность и бессистемность, наиболее целесообразным будет принятие Муниципального кодекса Украины. В данном аспекте также имеется предложение некоторых ученых, которые с целью унификации концептуальных подходов к институту местного самоуправления, а также для предотвращения метания от одной концепции организации местной власти к диаметрально противоположной целесообразным считают принятие специального законодательного акта – Украинской хартии местного самоуправления. В данном документе должна быть изложена научная концепция развития местного самоуправления в Украине; определена правовая природа локальной демократии; сформулированы ее основные принципы и аспекты взаимоотношений центральной власти и местной демократии [4, с. 293]. Мы считаем, что данное предложение является дискуссионным на сегодняшний день.

Кроме того, правовая автономность системы местного самоуправления связана как с необходимостью закрепления функций и полномочий местного самоуправления законодательным путем отдельно от полномочий органов исполнительной власти, так и с правом территориального общества выдавать собственные нормативно-правовые акты [5, с. 80]. При этом правовые акты субъектов местного самоуправления – это принятые в установленном порядке подзаконные властные решения, которые содержат нормы права, индивидуально-конкретные предписания, с помощью которых самостоятельно решаются, непосредственно или через органы самоуправления, все вопросы местного значения [6, с. 21]. Акты местного самоуправления играют важную роль в механизме правового регулирования общественных отношений, выступают главным правовым средством осуществления субъектами местного самоуправления власти на соответствующей территории и реализации их функций [7, с. 132]. Таким образом, акты местного самоуправления выступают важным и необходимым элементом правовой основы местного самоуправления. Они образуют самостоятельную подсистему подзаконных нормативных актов в Украине, а их самостоятельность обусловлена тем, что согласно ст. 5 Конституции Украины органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [5, с. 81].

Продолжая рассмотрение механизма реализации функций местного самоуправления, нужно подчеркнуть, что наряду с совершенной нормативно-правовой основой местное самоуправление должно иметь и эффективную организационную структуру, которая должна отвечать заданиям

и функциям местного самоуправления, оптимальному соотношению местных, региональных и общегосударственных интересов [8, с. 197]. Организационная самостоятельность, как отмечается в конституционном праве, заключается в том, что территориальные общества и органы местного самоуправления должны иметь возможность не в нарушение более общих законодательных положений самим определять свои собственные организационные структуры, с тем чтобы они отвечали местным требованиям и обеспечивали эффективность реализации функций местного самоуправления [9, с. 85].

В частности, к организационно-правовым формам деятельности местного самоуправления относим такие, как: сессии советов местного самоуправления как основная организационно-правовая форма их деятельности; заседания исполнительных комитетов советов и постоянных комиссий; работа депутатов по всей территории соответствующего территориального общества; организация и проведение местных референдумов, общих собраний граждан; местные инициативы членов территориального общества; общественные слушания и т. п. При этом в соответствии с законами Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских председателей», «О всеукраинском референдуме» организация деятельности местного самоуправления происходит в форме общих сборов, общественных слушаний, местных инициатив, обращения граждан, общественного контроля, опроса общественного мнения, привлечения общественности к разработке решений органов власти, общественно-консультативных советов и т. п.

Таким образом, рассматривая организационную основу системы местного самоуправления, мы видим, что она имеет наиболее удельный вес. Следовательно, благодаря организационной деятельности реализуются практически все функции и полномочия органов местного самоуправления. Относительно представительских органов, то это управление соответствующими объектами, контроль и проверка выполнения, планирование и координация. Развязываются вопросы правильного построения исполнительных и других органов, их создания, обеспечения слаженности и четкости в их работе, четкого разграничения функций между советами, их органами и т. п.

Но местное самоуправление может только тогда эффективно осуществлять свои функции, когда имеет для этого материальные и финансовые ресурсы. Полностью верным является то, что власть, которая не может правильно сформировать свои финансы, не имеет никаких перспектив. Можно констатировать тот факт, что система местного самоуправления функционирует там, где существует экономическая и финансовая база. В соответствии с Конституцией Украины материально-финансовую основу местного самоуправления составляет движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, которые есть в собственности территориальных обществ сел, поселков, городов, районов в городах, а также объект их общей собственности, что находится в управлении районных и областных советов (ч. 1 ст. 142). Однако органы местного самоуправления имеют право и на гарантированную государством прибыльную базу, достаточную для обеспечения населения услугами на уровне минимальных социальных потребностей. Поэтому государство принимает участие в формировании доходов бюджетов местного самоуправления, финансово поддерживает местное самоуправление [10].

Сегодня сложилась очень противоречивая и сложная ситуация, когда законодательство закрепляет самостоятельность местных советов относительно разработки и использования собственных бюджетов, но стабильность местных бюджетов прямо зависит от установленного размера отчислений из регулирующих доходы источников. Как точно подчеркивают М. П. Воронов и В. М. Скрипничук, помогать местным бюджетам нужно не методом фактического исключения и перераспределения средств, а путем создания целевых программ развития регионов, предоставления дотаций, субсидий [11, с. 41]. Одним из показателей финансовой автономности является объем собственных доходов местного бюджета. Часть собственных доходов местного бюджета в Украине является крайне незначительной; таким образом, принцип самостоятельности этих бюджетов остается пока еще декларируемым [12, с. 123].

Как свидетельствует мировой опыт, одной из главных тенденций развития местной власти является сочетание самоуправления с его автономией и самостоятельностью и государственного управления на местном уровне. Следует иметь в виду, что часть налоговых прибылей значительно отличается по государствам и континентам. Так, в США на долю местных налоговых прибылей на рубеже веков приходилось более чем 60%; в Японии, Франции, Дании – 40–45%; в Бельгии, Великобритании – приблизительно 30%. Государственные трансферты в интересах местных органов поступают путем перераспределения налоговых поступлений. Можно отметить, что субвенции более используются в США, Италии, Германии, где используются на финансирование полиции, исправительных заведений. Муниципалитеты, которые стремятся к финансовой независимости, используют субсидии общего назначения (Франция, Великобритания, Бельгия) [13, с. 328].

Кроме того, как отмечает О. Климаков, основные недостатки современной системы формирования доходной части региональных и местных бюджетов заключаются в следующем: 1) отсутствуют единые нормативные отчисления от общегосударственных налогов; 2) практически ежегодно изменяются виды налогов, которые засчитываются к бюджетам; 3) не существует проверенного практикой механизма межрегионального перераспределения выравнивания доходов региональных и местных бюджетов [14, с. 83]. Таким образом, нехватка бюджетно-финансовой автономии, отсутствие обоснованного прогнозирования и планирования доходов и расходов местных бюджетов, непонятный порядок установления объемов финансирования местного самоуправления из государственного бюджета – все это свидетельствует о необходимости законодательного урегулирования финансово-экономических отношений местного самоуправления. Как указывает Н. П. Воронов, государственные органы должны хранить свои экономические полномочия, передавая местному самоуправлению возможность собирать налоги в пределах, которые необходимы для выполнения их функций и которые может позволить

себе налогоплательщик. Необходимо на законодательном уровне закрепить процесс разработки и расчета отчислений к местным бюджетам. Процесс распределения средств из государственного бюджета в виде дотаций и субсидий должен быть прозрачным и справедливым. Обеспечение экономической самостоятельности местного самоуправления будут также способствовать развитие коммунальной собственности и предпринимательская деятельность советов, их органов, активизация внешнеэкономических связей [15, с. 78].

Новая региональная политика, расширяя права, экономические возможности и ответственность регионов, должна в то же время предусмотреть глубокое превращение форм и методов управления ими, их радикальную бюрократизацию и переориентацию из административно-распределительных функций на экономические и социальные, то есть на выполнение обязанностей перед гражданами [16, с. 16]. В свою очередь, В. В. Кравченко, М. В. Питчик предлагают некоторые пути решения проблемы финансового обеспечения местного самоуправления: во-первых, законодательное решение вопроса финансового, материального и другого обеспечения выполнения органами местного самоуправления делегированных им отдельных полномочий органов исполнительной власти, что, по их мнению, нуждается в законодательном определении принципов, условий и порядка делегирования этих полномочий, форм контроля за их выполнением, а также ответственности за неподобающее выполнение делегированных полномочий; во-вторых, реформирование бюджетной системы и межбюджетных отношений с целью обеспечения самостоятельности местных бюджетов, изменения их структуры путем предвидения в их расходной части отдельно финансирование расходов на выполнение собственных, делегированных полномочий, а также расходов, связанных с выполнением социально-экономических программ развития регионов и местных программ социально-экономического развития, с целью расширения собственной доходной базы местных бюджетов и гарантирования государством финансового обеспечения предоставления населению минимального уровня социальных услуг [17, с. 102].

Следовательно, мы убедились, что для оптимальной реализации функций системы местного самоуправления необходимо определить условия, критерии местного самоуправления: в первую очередь это правовая оформленность; наличие собственных ресурсов, материально-финансовой основы в виде местного бюджета и коммунальной собственности; четкое разграничение государственной и коммунальной собственности; согласование местных интересов с региональными и общегосударственными; наличие квалифицированных кадров, которые могут профессионально реализовывать функции управления, то есть муниципальной службы, которая получила в последнее время достаточно детальное законодательное урегулирование.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

1. Лихачов С. В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні // Форум права. 2010. № 2. С. 272–276.
2. Теория государства и права: курс лекций / под. ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 776 с.
3. Барабашев Г. В. Непосредственная демократия в СССР / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет // Новое в жизни, науке и технике. Сер. Право в нашей жизни. 1984. № 11. С. 61–64 / Barabashev G.V. Direct democracy in the USSR / G.V. Barabashev, K.F. Sheremet // News in life, science and engineering. 1984. # 11. P. 61–64.
4. Батанов О. В. Місце самоврядування в Україні // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: монографія / за ред. Ю. С. Шемшученко. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. С. 293–308.

5. Бисага Ю. М. Муніципальне право України: навч. посіб. / Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач, А. В. Бачило. Вид. 2-ге. Ужгород: «Ліра», 2008. 440 с.
6. Воронов М. П. Місцеве самоврядування України та його акти: навч. посіб. К.: НМК ВО, 1992. 56 с.
7. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Х.: Модель всесвіту, 2001. 224 с.
8. Кутафін О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. / О. Е. Кутафін, В. И. Фадеев. М.: Юристъ, 1997. 428 с. / Kutafin O.E. Municipal law of the Russian Federation: textbook. / O. E. Kutafin, V. I. Fadeyev. M.: Yurist, 1997. 428 p.
9. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посіб. К.: Алерта, 2005. 144 с.
10. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 142.
11. Воронов М. П. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і органів місцевого самоврядування / М. П. Воронов, В. М. Скрипничук // Державне будівництво та місцеве самоврядування: збірник наукових праць. Х.: Право, 2001. Вип. 1. С. 36–42.
12. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. К.: Знання, 1999. 487 с.
13. Хачатурян Х. В. Отечественное самоуправление в мировом историческом процессе: монография. К.: Из-во КиМУ, 2008. 555 с. / Khachaturyan H.V. Domestic self-government in the global historical process: monograph. K.: Publishing house of KiMU, 2008. 555 p.
14. Клімаков О. Деякі аспекти формування місцевих бюджетів // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України; За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 2000. Вип. 2. В. 4 ч. С. 82–87.
15. Воронов Н. П. Основи повноважень місцевих Советов народних депутатів // Актуальні проблеми формування правового государства: краткие тезисы докладов и научных сообщений республиканской научной конференции (24–26 октября 1990 г.). Х.: Юрид. институт, 1990. С. 77–80.
16. Бодров В. Державне регулювання економіки регіонів: проблеми теорії та практики // Збірник наукових праць України Академії державного управління при Президентові України; За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 2000. Вип. 2. В. 4. С. 15–21.
17. Пітцик М. В. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: навч. посіб. / М. В. Пітцик, В. В. Кравченко та ін. К., 2000. 263 с.

УДК 341–342

ББК 67.51

Kaminskaya Natalia Vasilievna,
candidate of law, associate professor,
professor of the department of constitutional and international
law of the National academy of internal affairs,
Ukraine, Kiev,
e-mail: na-pro@yandex.ua

Каминская Наталия Васильевна,
канд. юрид. наук, доцент, профессор кафедры
конституционного и международного права
Национальной академии внутренних дел,
Украина, г. Киев,
e-mail: na-pro@yandex.ua

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

TERRITORIAL AND MATERIAL-FINANCIAL BASES OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT: EUROPEAN EXPERIENCE

Основания местного самоуправления составляют те объекты реальной действительности, на которых базируется организация и деятельность соответствующих органов и должностных лиц, те ресурсы, которые они имеют в своем распоряжении. Среди них выделяют правовую, территориальную, материально-финансовую основы либо основания. В современных условиях в период евроинтеграционных процессов, трансформации политико-правовых и экономических систем постсоветских государств важен опыт европейских стран касательно усовершенствования таких оснований, что, в свою очередь, влечет повышение эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, жизнедеятельности территориальных общин, местного населения.

The bases of the local self-government constitute those objects of the reality, on which the organization and activity of the appropriate authorities and officials is based, those

resources, which they have in their disposal. Legal, territorial, material-financial bases or grounds are distinguished among them. In the modern conditions in the period of the Euro-integration processes, and transformation of political-legal and economic systems of the post-Soviet states, the experience of the European countries regarding improvement of such bases is important, which, in its turn, involves increasing of efficiency of the activity of the authorities and officials of the local self-government, the vital activity of the regional communities and local population.

Ключевые слова: местное самоуправление, община, территориальная основа, регион, область, город, Европейский Союз, NUTS, материально-финансовая основа, коммунальная собственность, финансовые дотации, местное налогообложение, местный бюджет.

Keywords: local self-government, community, territorial basis, region, area, city, European Union, NUTS, material-