

# Региональная экономика

УДК 352.075:368.031.32

## МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Ефремов А.В.*

*Рассмотрены основные условия функционирования и регулирования местного самоуправления сквозь призму децентрализации и децентрализации государственной власти. Проанализированы факторы, определяющие формы управления на местах в государствах федеративного и унитарного государственного устройства. Выявлена степень соответствия нормативных документов Украины по местному самоуправлению Европейской хартии по данной проблеме.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, функционирование и регулирование, нормативные документы.*

Местные органы власти являются продуктом разделения властей и функций в государственном управлении. Традиционно это разделение воспринимается как принцип организации отношений между различными несводимыми друг к другу видами власти, обеспечивающий повышение уровня демократии современной государственности.

Цель статьи – ознакомить специалистов с основополагающими факторами и условиями функционирования и развития местного самоуправления в современных условиях.

Вопросам классической концепции разделения властей учеными и практиками уделяется достаточное внимание. Здесь можно упомянуть ряд работ авторов (Василенко И.А. [1], Барабашев Г.В. [2], Кинг П. [3], [4, 5], Шабо Ж.-Л. [6], Шайо А. [7] и др.), анализировавших основные положения теории и практики разделения властей под углом зрения их применения к современной действительности. Однако постоянно изменяющиеся условия государственного управления вызывают необходимость вносить те или иные коррективы в механизм местного самоуправления.

К основным формам функционирования правового регулирования органов власти можно отнести: формы государственного устройства и организации.

Современная теория государственного управления рассматривает местное самоуправление, как правило, сквозь призму таких понятий как децентрализация и децентрализация государственной власти. В самом общем виде различие между ними заключается в том, что децентрализация представляет собой передачу части государственных полномочий назначаемым из центра представителям, а также дробление властей одного уровня.

При этом специалисты этого направления деятельности различают вертикальную и горизонтальную децентрализацию. В рамках первой (вертикальной) все полномочия по представительству интересов центральных властей на местах передаются только одному государственному представителю, в результате чего децентрализация в центре порой сопровождается концентрацией на местах. Горизонтальная же децентрализация выражается в существовании на местном уровне нескольких центров власти с распределением обязанностей по отраслевому принципу. В то время как децентрализация выражается в передаче центром отдельных властных полномочий местным (региональным) органам самоуправления, самостоятельным публично-правовым институтам, не входящим в систему государственной власти. То есть при децентрализации права на принятие решений передаются не представителям центральной власти, а органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые избираются заинтересованными гражданами. Обоснование необходимости децентрализации носят двоякий характер. Во-первых, при децентрализации управление передается непосредственно в руки самих заинтересованных лиц, то есть здесь просматриваются достоинства демократического характера, причем, демократизм гораздо более реален в местных масштабах, нежели в общенациональном. Во-вторых, децентрализованное управление, если только для этого обеспечены необходимые средства и

условия, является гораздо менее тяжеловесным и гораздо более практичным, чем деконцентрация управления.

Следовательно, деконцентрация и децентрализация имеют ряд общих моментов, являясь двумя различными видами перемещенных властных полномочий из центра на места. В то же время между ними существуют и важные различия.

Так, децентрализация – это форма управления, при которой происходит непосредственное отчуждение полномочий государства, как юридического лица в пользу другого юридического лица, каковым является местный управленческий коллектив. Однако, в унитарных государствах не приводит к ее демократизации, так как если даже децентрализация ведет к возникновению других юридических лиц, иных нежели государство, то эти юридические лица имеют чисто административный характер и совершенно не располагают законодательной или судебной властью.

Более демократическую форму управления обеспечивают государства с федеральным устройством, где местному самоуправлению делегируется какая-то часть законодательной и судебной власти.

Именно в эту систему публичного самоуправления все больше интегрируются местные органы власти, постепенно переходя от управления делами местного значения к решению тех проблем, которые наиболее эффективно могут быть решены на местном уровне, в рамках целостной системы публичного управления и исходя из задач системы в целом.

В то же время деконцентрация и децентрализация как формы полномочий государственных органов власти не существуют раздельно и независимо друг от друга: это две характеристики одного и того же местного управления, в значительной мере опирающаяся на судебную практику по муниципальным делам и спорам. Согласно этой теории в унитарных государствах местные органы являются в первую очередь агентами центральных ведомств, оказывающих услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством. Здесь местные органы действуют лишь поскольку центральное правительство с чисто технической точки зрения неспособно самостоятельно осуществлять управление во всех административно-территориальных единицах, то есть они чаще всего формируются для удобства управления государством, так как с момента достижения последним определенных размеров отказаться от допущения существования местных органов становится просто невозможно.

Однако такой подход к местному управлению, слишком упрощен потому, что местное управление является весьма специфическим элементом публичного управления, обладающим значительной самостоятельностью и своеобразием. Это объясняется тем, что местные представительные органы (советы и т.д.) в федеративных государствах выступают в роли практически единственного центра власти вне рамок национального парламента и обладают легитимностью, базирующейся на выборах и народном голосовании.

По мере становления и развития государств благосостояния, местные органы власти переходят от противопоставления местных органов, местных интересов, местного управления государственным к их постепенной интеграции в общеуправленческий механизм, деятельность которого направлена на комплексное решение задач, стоящих перед обществом в целом. В то же время этот интегрированный механизм не является государственным механизмом в его традиционном понимании.

При этом следует признать, что местное управление является достаточно сложным и гибким механизмом, который может включать в себя как государственную администрацию на местах, так и избираемые местным населением органы власти, то есть органы местного самоуправления. Понятие «местное управление» таким образом, охватывает как прямое государственное управление на местах назначаемое центром и подчиняющиеся ему, так и местное самоуправление (деятельность местных выборных органов и должностных лиц, ответственных лишь перед избирателями и перед законом). Кроме того, наряду с классическими и наиболее распространенными выборными органами (представительная и исполнительная власть общей компетенции), могут существовать и отраслевые выборные органы управления социальной компетенции (органы управления здравоохранением и жилищным строительством и т.д.), обладающие определенной

независимостью от центральной государственной власти, так и от классических органов самоуправления. В отдельных случаях на местном уровне действуют и органы специальной компетенции, созданные центральной властью, но не входящие в иерархическую систему исполнительных органов. В итоге местное управление оказывается гораздо более разнообразным, чем это можно представить, если сводить его к самоуправлению.

Именно в таком качестве местное управление входит в систему государственного управления, обладая, как уже отмечалось, большей спецификой и самостоятельностью по сравнению с его другими элементами, во многом благодаря такой своей составной части, как местное самоуправление.

Следовательно, в прямом противопоставлении эти две экономические категории рассматриваться не должны, так как это частные в целом.

Управление местными делами в демократических странах может осуществляться как посредством назначенных центральной властью органов и должностных лиц государственной администрации на местах, выступающих в качестве периферийного звена государственного аппарата, так и через представительные органы, избираемые непосредственно населением административно-территориальных единиц. Такие представительные органы именуются обычно органами местного самоуправления или местного (муниципального) управления.

Видимо основным условием для принятия той или иной формы местного управления, для государств-федераций преобладающей формой в местном управлении является самоуправление, а для унитарных – местное управление. Однако при этом возникает потребность очень четкого очерчивания статуса, обязанностей и прав местного самоуправления. Учитывая, что Украина является унитарным государством, в дальнейшем будем рассматривать местное управление с четким определением в нем места и роли самоуправления. В унитарных государствах, характеризующихся единством государственной власти, т.е. отсутствием её территориального разделения, децентрализация приводит, как правило, к возникновению публичных или иных, нежели государство юридических лиц чисто административного характера, не располагающей законодательной или судебной властью. Здесь изменяющиеся условия хозяйствования заставляют центр искать новые пути влияния на местные органы с целью подчинения их деятельности решению, прежде всего общегосударственных задач (или же тех местных задач, которые имеют общенациональное значение). Следовательно, чем полнее втягиваются местные территориальные единицы в осуществление конституционно-правовых принципов государственности, тем более они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать целям всей страны, принципам государственной политики. При этом судьба местных органов во многом зависит от поддержки государства. Неразрывно связанные с налоговой и финансовой системой государства они, скорее всего, являются частью единого целого, чем независимыми территориальными единицами, и возможность что-либо предпринять на муниципальном уровне больше зависит от общей ситуации в государстве, чем от специфических местных обстоятельств.

Кроме того, в унитарном государстве центральные органы власти занимают привилегированное положение – не только за счет масштаба подотчетной им территории, но за счет предоставления государства как носителя суверенитета. Эта особая роль государства является основанием для постоянных сомнений в самостоятельности местного самоуправления. Как правило, местное самоуправление создается или признается, с существенными ограничениями – государством. Закрепление за органами самоуправления определенных полномочий на практике является лишь результатом разграничения компетенций между центром и административно-территориальными единицами в рамках единого механизма публичного управления. Местные органы не могут самостоятельно определять круг своих полномочий, поскольку последние устанавливаются вышестоящими государственными органами. В отличие от государства как такового, местное управление не обладает суверенитетом, а потому не может ограничивать полномочий различных ветвей власти.

Одним из важнейших элементов формирования механизма местного самоуправления является организация его правового регулирования, то есть наработка правовых актов, устанавливающих правила функционирования данной системы.

Естественно, что в различных странах система правовых актов структурирована по-разному, отражая существенные различия, связанные со спецификой национальных экономик, наметились тенденции к сближению правовых отношений в области муниципального права, что в последнее время нашло свое отражение в Европейской хартии самоуправления, подписанной большинством европейских государств. Кроме того, отдельные вопросы функционирования местного самоуправления могут регулироваться и другими международными актами.

Однако, основными документами (основой), на которых базируется организация и функционирование местного самоуправления являются Конституция и другие нормативно-правовые акты, издаваемые центральными законодательными органами отдельных субъектов федерации в государствах с федеративным устройством и государственными органами в унитарных государствах.

В конституциях большинства унитарных государств, местному самоуправлению отводятся специальные разделы и главы, содержащие, как правило, стандартные положения следующего характера: понятие и основные функции местного самоуправления, административно-территориальные единицы, в которых осуществляются местное самоуправление, общие условия деятельности (распределение функций, полномочий, организации выборов, государственный контроль, судебные гарантии). Практически во всех странах, особенно с унитарным устройством, отдельные направления деятельности местных органов управления регулируются и подзаконными актами: циркулярами министерств, указаниями и распоряжениями. В зависимости от вложенных в них требований, они могут иметь обязательный или рекомендательный характер.

В Конституции Украины местному управлению, названному местным самоуправлением, посвящен одиннадцатый раздел, содержащий семь статей следующего содержания: понятие, особенности осуществления, органы местного самоуправления и их состав и выборность, материальная и финансовая основа, формирование доходов местных органов самоуправления, роль государства в их формировании, правила управления имуществом, разработка и утверждение программы социально-экономического развития, полномочия исполнительной власти, защита прав местного управления в судах.

Как видим, здесь все основные и вспомогательные положения определены центральной властью, и, естественно, ни о каком реальном самоуправлении речи не ведется.

Конкретизированы конституционные положения местного самоуправления в Законе Украины «О местном самоуправлении» (Відомості Верховної Ради - 1997 - №24 С. 170), где в восьмидесяти статьях все до мелочей зарегулировано и ничего не оставлено для творчества даже на региональном уровне, то есть на областном и региональном (АРК) уровне. Хотя, скажем, в Конституции Франции (унитарное государство) 1958 г. говорится лишь о том, что территориальными сообществами республики являются коммуны, департаментные, заморские территории, которые свободно управляются выборными советами в соответствии с условиями, предусмотренными законом.

В странах же с федеральным устройством общенациональные конституции обычно регулируют лишь основные принципы формирования и функционирования местных органов, возлагая правовое регулирование местного управления, в основном, на субъекты федерации. Так, например, в США функционирование местного управления регулируется самими штатами, поэтому положения, регулирующие деятельность местного самоуправления содержатся в конституциях всех штатов, с различным учетом урегулированности особенностей местного управления в каждом штате.

Формально начало основания местного управления в Украине считается со дня принятия Закона Украины «О местном самоуправлении» в 1997 году, в котором установлены общие подходы и правила организации и функционирования института местного самоуправления, как одного из основ конституционного строя. Естественно, что закон этот принят на базе привнесенных принципов из стран, развивающихся в демократическом направлении.

Следовательно, этот институт должен действовать в русле Европейской хартии о местном самоуправлении. Однако действует он в указанном русле или нет, попробуем разобраться, и насколько соответствуют наши действия по местному самоуправлению Европейской хартии.

Однозначно сказать что наш институт местного самоуправления полностью соответствует положениям Европейской хартии нельзя, и вот почему:

- мы еще не полностью убеждены, что существование отмеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и. одновременно, приближенное к гражданину управление;
- мы еще полностью не осознаём, что защита и укрепление местного самоуправления представляет собой значительный вклад в построение демократического государства, основанный на принципах демократии децентрализации власти;
- мы еще не обеспечили условия для соблюдения требований, предусмотренных статьёй 12 настоящей Хартии. Так статья 3, пункт 1 гласит: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Реально выполнить пункт 3.1. невозможно, так как ещё не четко сформулированы отношения между органами самоуправления и назначаемым президентом страны главой администрации. И вообще, назначение сверху глав администрации без ограничения их прав вмешиваться в деятельность института местного самоуправления полностью перечеркивает реальное существование института местного управления.

По той же причине перечеркивается положение пунктов 2 и 4, статьи пункта 2, статьи 8.

Реально не обеспечиваются пункты 1, 2, 3 статьи 9 о финансовом положении местного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы, что для реальной организации института местного управления Украины необходимо:

- пересмотреть статус института назначаемых глав администрации, с целью невмешательства их в деятельность руководителей местного самоуправления;
- переработать закон о местном самоуправлении в сторону резкого сокращения регламентационных пунктов, ограничивающих свободу действий аппарата местного управления;
- принять, доработать или переработать следующие базовые конституционные законы:
  - а) закон о финансовых основах местного самоуправления;
  - б) закон об обеспечении гарантий избирательных прав граждан – право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления;
  - в) закон о гарантиях избирательных прав граждан в участии и регулировании по изменению положений местного управления;
  - г) закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях;
  - д) закон о передаче от центральных органов законодательной базы уровня регионов (области) касающейся регионального управления.

При переработке закона о местном самоуправлении необходимо учитывать:

- закон о милиции;
- закон о пожарной безопасности;
- закон о закрытых административно-территориальных образованиях;
- закон об административном контроле над местным управлением, который должен исходить из того, что любой административный контроль за деятельностью органов самоуправления (управления) должен;
- осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных Конституцией и законом о местном самоуправлении (управлении);
- предназначаться лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов и за надлежащим выполнением делегированными органами местной власти полномочий;
- осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которое это вмешательство имеет в виду защитить.

Кроме того, если его нет, а если есть принять или уточнить закон о статусе выборного должностного лица местного управления, так как его отсутствие или нечеткая формулировка будет вызывать множество проблем у высших должностных лиц местного самоуправления и у тех, кто вместе с высшими должностными лицами избираются для осуществления деятельности в местном самоуправлении.

Крайне необходим закон о передаче объемов государственной собственности в муниципальную. Без данного закона процесс передачи и формирования имущественной базы местного управления будет постоянно тормозиться.

Необходим и закон на местном уровне о минимальных государственных стандартах, который станет основой формирования справедливой и открытой налоговой базы для большего накопления местных бюджетов. Как важный шаг к реальному функционированию института местного самоуправления необходим закон о разграничении земель по видам собственности.

## ВЫВОДЫ

Местное самоуправление является одним из важнейших механизмов демократизации общества в Украине, однако основные положения этого института несовершенны, эффективность его функционирования неудовлетворительна. Поэтому неотложной задачей ученых-экономистов является проведение тщательного анализа механизма местного самоуправления в странах, где уже длительное время функционирует институт местного самоуправления. На базе результатов этого анализа изучить и скорректировать нормативную базу, регламентирующую механизм местного самоуправления, в том направлении, чтобы он учитывал все положительное, наработанное человечеством и отвечал бы положениям Европейской хартии о местном самоуправлении.

Кроме того, при корректировке нормативной базы надо учесть следующий важный момент. Учитывая, что разрабатывается множество нормативных документов по местному самоуправлению (управлению) необходимо, по возможности, допускать минимум нестыковок и юридических противоречий. Это значительно упростит работу органам местной власти по защите своих прав в различных судебных инстанциях.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Василенко И.А. Административно- государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. - М.: Изд. МГУ, 1996.-С. 27-29
2. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. - М.: Изд. МГУ, 1996.-С.78-81
3. Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. - 2000. - №5.-С.46
4. Политические институты на рубеже тысячелетий. - Дубна: ООО «Феникс», 2001.-с.22
5. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). - М: Юристь, 2001.- 97с.
6. Шабо Ж.-Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления // Полис. - 1993. - №3. - С. 155-165.
7. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). – М.: Юристь, 2001.- 121с.