

УДК 331.107 (477)

**РОЛЬ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ РЕГИОНА В ФОРМИРОВАНИИ
ОРГАНИЗАЦИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ***Кононов В.П., Пушкарёв Б.А.*

Проанализированы вопросы динамики и состояния местного самоуправления, принципы местного самоуправления, принципы формирования местных бюджетов организаций местного самоуправления, механизм контроля за деятельностью органов местного самоуправления, подходы к стратегическому планированию и прогнозированию развития образований местного самоуправления.

Ключевые слова: демократизация, децентрализация, федерализация, еврорегион, народный контроль, стратегическое планирование, Генеральный план.

Становление Украины как суверенного, демократического, социального, правового государства непосредственно связано с развитием системы местного самоуправления, с её нормативно-правовой базой. Однако без внутреннего соответствия этой самой нормативно-правовой базы местное самоуправление не сможет утвердиться как главная составляющая демократии в Украине.

Современное местное самоуправление возродилось семнадцать лет назад, ещё в Советской Украине. В то время местные советы признавались одновременно органами местного самоуправления и органами власти только что продекларированной украинской державы. То есть современное самоуправление даже старше чем молодая украинская держава.

Со временем местное самоуправление начало развиваться как негосударственная институция – одна из форм будущего демократического устройства. На протяжении нескольких лет Украина перепробовала разные варианты организации самоуправления. На некоторое время были разведены понятия местного и регионального самоуправления. В Украине попробовали французский вариант организации власти на местах с представителями государства в регионах и англо-американскую систему с назначением руководителей исполнительных органов [1]. Окончательный вариант взаимоотношений между местным самоуправлением и центральной государственной властью в Украине ещё не найден.

Проблема хозяйственных отношений в формировании организаций местного самоуправления в нашей стране остро обозначилась в последние 2-3 года. Это нашло отражение в работах О. Конотопцева [1], А. Боярчука [2,3], И. Когут [8], Т. Никуленковой [9], А. Ефремова [10] и других авторов.

Целью настоящей статьи является анализ существующих работ по указанной проблеме и предложение подходов к её решению.

Принятие новой Конституции Украины дало возможность самоуправлению развиваться на новом качественном уровне. В течение последних десяти лет сформировалась нормативно-правовая база местного самоуправления. За это время Украина присоединилась к западноевропейскому контексту развития этой институции и приняла целый ряд законов в развитие нормативно-правовой базы местного самоуправления: Закон Украины №1286-ХІІ от 3 июля 1991 года «О всеукраинском и местном референдумах», Положение «Об общих собраниях граждан по месту жительства в Украине», утверждённое Постановлением Верховного Совета Украины от 17 декабря 1993 года №3748-ХІІ, Закон Украины №3949-ХІІ от 4 февраля 1994 года «О статусе депутатов местных советов народных депутатов», Закон Украины №280/97 –ВР от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении», Закон Украины №452/97 –ВР от 15 июля 1997 года «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». Хартия была подписана Украиной 6 ноября 1996 года и вступила в действие для Украины с 1 января 1998 года. Закон Украины №14/98-ВР от 14 января 1998 года «О выборах депутатов местных советов и сельских поселковых, городских голов». 21 октября 1998 года Верховная Рада Автономной республики Крым приняла Конституцию Автономной республики Крым, которая была утверждена Законом Украины №350-ХІХ от 23 декабря

1998 года, Закон Украины №586-XIV от 9 апреля 1999 года «О местных государственных организациях», Закон Украины №2493-III от 7 июня 2001 года «О службе в органах местного самоуправления», Закон Украины №2625-III от 11 июля 2001 года «Об органах самоорганизации населения», Указ Президента Украины от 27 сентября 2007 года «О Европейской неделе местной демократии».

На протяжении последних лет в Украине принимались различные программы, направленные на совершенствование муниципальной власти, в том числе «Концепция государственной региональной политики», «Программа государственной поддержки развития местного самоуправления» и другие. Надо честно признать, что все они оказались декларациями. На сегодняшний день государственные функции в деятельности органов местного самоуправления доминируют. Государство вмешивается в их кадровую, имущественную и финансовую политику, в земельные отношения. Отсутствует чёткое определение понятия «громада», её полномочий. Не выработан правовой механизм взаимодействия общин и органов местного самоуправления со структурами государственной власти [2].

Важными событиями для понимания вопросов демократии и децентрализации власти для становления органов местного самоуправления в Украине и легализации понятий «федерализация», «еврорегион» явились северодонецкие форумы, заседание рабочей группы Конгресса Совета Европы: «Регионы с законодательными полномочиями», которое прошло 3-4 апреля 2008 года в Ялте, а также международная конференция «Эффективное управление и административное территориальное устройство регионов Украины», проведённая в Донецке в июле 2008 года международной организацией «Ассамблея европейских регионов» [3].

Несмотря на принятие многих очень важных нормативно-правовых актов, следует отметить, что местное самоуправление в Украине находится ещё только на начальном этапе своего развития. И необходимо ещё решить немало теоретических, правовых, и практических задач, для того чтобы работу органов местного самоуправления наполнить реальным содержанием, позволяющим эффективно управлять регионами в интересах местного населения, учитывая интересы бизнеса и государства.

Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых ими органов, самостоятельно осуществляющих управление делами.

Принципы местного самоуправления установлены Конституцией Украины (статья 140, 141) и Европейской хартией местного самоуправления, а их детализация и конкретизация сделана в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» (ст.4), Конституцией Автономной Республики Крым (раздел IV), Постановлением Верховного Совета Украины «Об утверждении Положения об общих собраниях граждан по месту жительства в Украине», Законами Украины «Об органах самоорганизации населения» и «О местных государственных организациях».

В принципах местного самоуправления находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Для них характерно то, что принципы: 1) предопределяют построение и функционирование муниципальной власти; 2) помогают уяснить сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки; 3) выступают в качестве критерия оценки действующей системы местного самоуправления: насколько она отвечает началам и идеям, выраженных в принципах местного самоуправления; 4) отражая сущностные признаки и черты местного самоуправления, способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления.

К общим принципам местного самоуправления относятся: а) право и реальная способность органов самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения – это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путём свободного, тайного, прямого и всеобщего голосования [4]; б) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; в) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; г) ответственность орга-

нов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; д) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; е) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; ж) законность в организации и деятельности местного самоуправления; з) гласность, коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления; и) государственная гарантия местного самоуправления.

Статьей 4 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» определено, что местное самоуправление в Украине осуществляется на принципах: народовластия; законности; гласности; коллегиальности; сочетания местных и государственных интересов; выборности; правовой, организационной и материально-финансовой самостоятельности в пределах полномочий, определённых настоящим и другими законами; подотчётности и ответственности перед территориальными громадами их органов и должностных лиц; государственной поддержки и гарантии местного самоуправления; судебной защиты прав местного самоуправления [5].

Идея местного самоуправления, основанная на принципах демократии и децентрализации власти, реализация принципов местного самоуправления должны обеспечиваться не только их правовым закреплением в законодательстве, уставах муниципальных образований, но и системой организационных форм и методов работы.

Достаточно даже небольшого анализа, чтобы сделать вывод о том, что многие из этих принципов не работают или нарушаются. Это связано, прежде всего с тем, что принимаемые законы не проходят широкой общественной экспертизы, не все их положения согласованы между собой, зачастую не разработаны механизмы их реализации и ответственности конкретных должностных лиц за их нарушение. В обществе созрело мнение, что избирательная система местных органов власти нуждается в кардинальном изменении, пропорциональная избирательная система выборов органов представительной власти на местах себя не оправдывает. Закон «О выборах депутатов Верховной Рады АРК, местных Советов и сельских, поселковых, городских голов» [5], в нарушение Европейской хартии о местном самоуправлении (статья 3, пункт 2), лишает граждан конституционного права – свободно выдвигать и избирать в Советы конкретных лиц, а не голосовать за обезличенных представителей политических партий.

Принципы формирования местных бюджетов и собственности организаций местного самоуправления.

Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им Конституцией или законами полномочиям [4]. Этот важнейший принцип местного самоуправления, зафиксированный в статье 9 пункт 2 Европейской хартии о местном самоуправлении, получил своё правовое развитие в Конституции Украины, законодательстве о местном самоуправлении [5]. Без его реализации невозможно обеспечить самостоятельность, реальность и эффективность местного самоуправления. К принципам формирования местных бюджетов, согласно Бюджетного кодекса Украины, относятся также принципы: единства, сбалансированности, самостоятельности, полноты, обоснованности, эффективности, субсидиарности, целевого использования бюджетных средств, справедливости и непредвзятости, публичности и прозрачности, ответственности участников бюджетного процесса [6].

Конституция Украины, гарантируя экономическую и финансовую самостоятельность самоуправления, признаёт и защищает наравне с другими формами собственности и муниципальную собственность. В статье 142 Конституции Украины и в статье 16 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», в пункте 3 этой статьи слово в слово зафиксировано что «Материальной и финансовой основой местного самоуправления являются движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие денежные средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных громад сёл, посёлков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящейся в управлении районных и областных советов» [4].

Конституцией Украины определено, что государство принимает участие в формировании доходов бюджетов местного самоуправления, финансово поддерживает местное самоуправление. Расходы органов местного самоуправления, возникающие вследствие решений органов государственной власти, компенсируются государством.

Тем не менее, органы местного самоуправления в городе и особенно в сельской местности испытывают большие трудности с финансированием социальных программ, так, в текущем году в пять раз (с 251 миллиона гривен в 2007 году до 50 миллионов гривен в 2008 году) сократились ассигнования из Госбюджета на социальные программы Крымской автономии: газо- и водоснабжение ЖКХ, реконструкцию транспортной инфраструктуры. Если государство определяет приоритеты и устанавливает стандарты таких важных отраслей как образование, здравоохранение, следовательно, и государство должно взять на себя основную долю в финансировании этих отраслей, нести ответственность за их развитие. На практике всё бремя расходов на их содержание, как правило, несёт местный бюджет. Они забирают 60-70 % его дохода [2].

На сегодняшний день местные органы власти не могут влиять даже на распределение средств субвенций. Вроде бы доля местных бюджетов в сводном бюджете выглядит солидно – около 45%, однако реальные средства, которыми местная власть распоряжается, не превышают 2-3% [2].

В проекте бюджета страны на 2009 г. урезаны или совсем исключены многие статьи расходов на нужды органов местного самоуправления. Это побудило городских голов крупнейших городов Украины публично, через телеканал «Интер» 21 ноября 2008 г. обратиться к Правительству Украины с требованием созвать совместное совещание, на котором рассмотреть вопрос о разделении средств от собранных налогов между бюджетами Украины и местными советами 50 на 50%.

Авторы полностью разделяют позицию секретаря Ялтинского городского Совета Алексея Боярчука, который в своей статье [2] пишет: «Без финансов нет власти, нет местного самоуправления. Считаю, что нужен Закон «О местных налогах и сборах» или внести специальный раздел в Налоговый кодекс, в котором необходимо усилить,.... материально-финансовую федерализацию регионов».

Необходимо также внести изменения в пользу органов местных громад в Закон Украины «О бюджетной системе Украины» и в Бюджетный кодекс Украины.

Механизм административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления определён статьёй 8 Европейской хартии о местном самоуправлении и закреплён статьёй 20 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине». В нём записано, что «Государственный контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления может осуществляться лишь на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренным Конституцией и законами Украины, и не должен приводить к вмешательству органов государственной власти или их должностных лиц в осуществление органами местного самоуправления предоставленных им собственных полномочий». Согласно законодательству контроль за деятельностью органов местных советов осуществляют Прокуратура, вышестоящие органы власти, в пределах их полномочий, а также местные громады, которым органы местной власти подотчётны. Однако следует отметить, что контроль со стороны местных громад практически отсутствует, так как его механизм в законодательстве не прописан.

В советский период существовали комиссии народного контроля. Руководитель любой организации или чиновник мог быть приглашён на заседание этих комиссий для рассмотрения его деятельности. По результатам рассмотрения вопроса выносились предложения обязательные для рассмотрения и принятия мер вышестоящими организациями, правоохранительными органами и судами. Авторы считают, что целесообразно восстановить эти комиссии при органах местных советов.

Подходы к стратегическому планированию и прогнозированию развития образований местного самоуправления.

Известно, что определяющими документами стратегического планирования и прогнозирования развития образований местного самоуправления являются краткосрочный (годовой), среднесрочный (три – пять лет) и долгосрочный (до 20 лет) социально-экономический план развития региона, а также генеральные планы застройки городов, поселков и сёл региона. Составление планов, их увязка не могут быть выполнены без учёта интересов бизнеса, которые представляют производственные структуры, пришедшие к пониманию среднесрочного и долгосрочного планирования своей деятельности. По мнению авторов, в составлении этих планов и их реализации

должны принимать участие органы местного самоуправления, представители малого, среднего и крупного бизнеса, финансовые учреждения, органы местной государственной администрации, с широким публичным обсуждением вопросов стратегического порядка. Беда многих громад в том, что таких генеральных планов у них просто нет. Отсюда имеющаяся хаотичность и бесперспективность их развития, которая наблюдается в последнее время в сельской местности и в столице Крыма – Симферополе. Это связано с тем, что в сельской местности и в некоторых городских советах нет специалистов по этому направлению, а в некоторых случаях нет желания заниматься этим делом, так как при отсутствии Генерального плана можно «ловить рыбу в мутной воде». В этой ситуации, по мнению авторов, государство обязано взять на себя инициативу (а это закреплено законом «О местных государственных администрациях, статьи №17 и 20) поручить и оплатить разработку и экспертизу таких планов ведущим научным специализированным и территориальным проектным институтам. Утверждение Генерального плана, в случае затягивания этого вопроса органами местных советов, принять на референдуме местной громады. Только таким способом и в кратчайшие сроки можно решить стратегию развития не только образований местного самоуправления, но и регионов страны.

ВЫВОДЫ

Роль хозяйственных отношений в формировании организаций местного самоуправления в настоящее время во многом обуславливается наполнением реальным содержанием принципов местного самоуправления, принципов формирования местных бюджетов и собственности организаций местного самоуправления; механизма контроля за деятельностью органов местного самоуправления, а также активным участием громад, органов местного самоуправления, представителей малого, среднего и крупного бизнеса, финансовых учреждений, органов местной государственной администрации в принятии решений стратегического характера в развитии регионов.

Развитие в Украине местного самоуправления находится на начальном этапе и необходимо ещё решить немало теоретических, правовых, и практических задач, для того чтобы органы местного самоуправления могли эффективно управлять регионами в интересах местного населения, учитывая интересы бизнеса и государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конотопцев О. Становлення українського самоврядування: досягнення та невдачі / О. Конотопцев // Аспекти самоврядування. – 2007. – №1 – С.2 – 12.
2. Боярчук А. Будет ли на Украине третья республика? / А Боярчук // Крымская правда. – 2008. – 14 мар. – С.4.
3. Боярчук А. Неюбилейные заметки / А. Боярчук // Крымская правда. – 2008. – 31 окт. – С.5.
4. Закон України «Про ратифікацію європейської хартії місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – №38. – ст. 249.
5. Законодательство Украины о местном самоуправлении.: сб. нормат. актов. – 6-е изд. с изм. и доп. / подгот. В.Н. Игнатенко. – Харьков.: ООО «Одиссей», 2008. – 512 с.
6. Бюджетный кодекс Украины – Харьков.: ООО «Одиссей», 2007. – 104 с.
7. Конституційне право України: навч. посіб. – 3-тє вид., виправл. та допов. – К.: Атіка, 2004 – 512 с. – С.398-399.
8. Когут І.А. Принципи формування місцевих бюджетів в умовах сучасної економіки України / І.А. Когут // Економіка і управління. – 2008. – №4. – С.62-66.
9. Никуленкова Т.В. Исторические предпосылки возникновения и развития коммунального хозяйства / Т.В. Никуленкова // Социально-экономическое развитие АР Крым: проблемы и перспективы. Сб. науч. тр. – Симферополь: НАПКС, 2008. – С.27-28.
10. Ефремов А.В. Концепция комплексного управления прибрежными зонами / А.В. Ефремов // Vivat Академия. – 2008. – май-июнь – С.11-12.