# Современный механизм реализации функций местного самоуправления

 Гробова Виктория Павловна,канд. юрид. наук, доцент, зам. начальника Сумского филиала Харьковского национального университета внутренних дел

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.

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, A. M. 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, обращениях 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 находятся 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 4045%; 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. Обеспечению 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. Питцик 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 социальноэкономических 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.

Список литературы

Лихачов С. В. Щодо функцш оргашв мгсцевого самоврядування в Укра1ш // Форум права. 2010. № 2. С. 272-276.

Теория государства и права: курс лекцш / под. ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 776 с.

Барабашев Г. В. Непосредственная демократия в СССР / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет // Новое в жизни, науке и технике. Сер. Правовнашейжизни. 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.

Батанов О. В. М1сцеве самоврядування в Украш // Державотворення i правотворення в Украшг досвщ, проблеми, перспективи: монографiя / за ред. Ю. С. Шемшученко. К.: 1н-т держави i права iм. В. М. Корецького, 2001. С. 293-308.

Бисага Ю. М. Мунщипальне право Украши: навч. поаб. / Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач, А. В. Бачило. Вид. 2-ге. Ужгород: «Шра», 2008. 440 с.

Воронов М. П. Мюцеве самоврядування Укра!ни та його акти: навч. посiб. К.: НМК ВО, 1992. 56 с.

Любченко П. М. Компетенц1я суб’ектв мiсцевого самоврядування. Х.: Модель всесвпу, 2001. 224 с.

Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. / О. Е. Кутафин, 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.

Коршенко М. I. Мунщипальне право Украши. Концептуальш та органiзацiйно-правовi питання: навч. посiб. К.: Алерта, 2005. 144 с.

Конститущя Украши: Закон Украши вщ 28 червня 1996 р. // Вщомост Верховно! Ради Укра!ни. 1996. № 30. Ст. 142.

Воронов М. П. Децентратзащя влади як основа взаемовщносин державних виконавчих оргашв i органiв мiсцевого самоврядування / М. П. Воронов, В. М. Скрипничук // Державне будшництво та мюцеве самоврядування: збiрник наукових праць. Х.: Право, 2001. Вип. 1. С. 36-42.

Кравченко В. I. Мiсцевi фшанси Украши: навч. посiб. К.: Знання, 1999. 487 с.

Хачатурян Х. В. Отечественное самоуправление в мировом историческом процессе: монография. К.: Из-воКиМУ, 2008. 555 с. / Khachaturyan H.V. Domestic self-government in the global historical process: monograph. K.: Publishing house of KiMU, 2008. 555 p.

КтмаковО. Деяюаспектиформуваннямюцевихбюджетв// ЗбiрникнауковихпрацьУкрашсько! Академii державного управлшня при Президентовi Укра!ни; За заг. ред. В. I. Лугового, В. М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 2000. Вип. 2. В. 4 ч. С. 82-87.

Воронов Н. П. Основи полновластия местних Советов народних депутатов // Актуальние проблеми формирования правового государства: краткие тезиси докладов и научних сообщений республиканской научной конференции (24-26 октября 1990 г.). Х.: Юрид. шститут, 1990. C. 77-80.

Бодров В. Державне регулювання економши регюшв: проблеми теорп та практики // Збiрник наукових праць Украши Академй державного управлiння при Президента Украши; За заг. ред. В. I. Лугового, В. М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 2000. Вип. 2. В. 4. С. 15-21.