

© Кузьмин Д. И.

канд. экон. наук,

доцент кафедры конституционного и муниципального права,
Владимирский филиал РАНХиГС

ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: необходимость совершенствования территориальной организации власти вообще и местного самоуправления в частности обусловлена обеспечением распространения наиболее рациональных типов управления на низшем уровне, формирования дееспособных и самодостаточных территориальных общин.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная организация, ресурсы, община.

Abstract: the need to improve territorial organization of power in general, and local government in particular, due to the spread of software most efficient types of control at the lowest level, the formation of capable and self-sufficient local communities.

Keywords: local self-government, territorial organization, resources, community.

Общины должны обеспечиваться материальными, финансовыми и другими ресурсами в объемах, достаточных для эффективной реализации задач и управленческих функций местного самоуправления, предоставления социальных услуг на уровне, предусмотренном общегосударственными стандартами. Это будет соответствовать Европейской хартии местного самоуправления, в которой говорится, что местное самоуправление означает право и способность местных властей в рамках закона регулировать и управлять долей государственных полномочий, относящихся к их компетенции, в интересах местного населения.

Между тем текущее состояние местного самоуправления характеризуется отсутствием адекватного ресурсного обеспечения, необходимого для выполнения задач и полномочий местного самоуправления, кризисом жилищно-коммунального хозяйства, систем инфраструктуры, углублением диспропорций в социально-экономическом развитии регионов вообще и территориальных общин в частности.

При этом государственная финансовая система стремится к выравниванию бюджетов муниципальных образований, ориентируясь скорее на поддержку дотационных территориальных общин, а не самодостаточных, поскольку на практике действует правило: чем больше поступлений в местный бюджет происходит за счет внутренних источников, тем больше изъятий будет в следующем бюджетном году. И, наоборот, чем меньше таких поступлений, тем больше поступит в местный бюджет средств за счет трансфертов.

Во второй половине XX в. в странах Европы были проведены структурные, функциональные и организационные реформы систем организации власти на местах, которые касались различных территориальных уровней управления. Следствием таких реформ стало укрупнение административно-территориальных единиц, сокращение численности местных органов власти. Эти процессы в своей основе были направлены на формирование самодостаточности территориальной, демографической и материально-финансовой базы для выполнения полномочий и функций.

Так, например, в Италии в соответствии с Законом об устройстве местных автономий (1990 г.) новые коммуны могут создаваться при наличии не менее 10 тыс. человек,

а провинции – 200 тыс., предусматриваются существенные финансовые стимулы для объединения и последующего слияния коммун с населением до 5 тыс. или их присоединения к большим коммуна [2, с. 275].

Радикальные меры по уменьшению численности коммун применены в последние десятилетия в Швеции, например, их количество сократилось с 848 (1969 г.) до 288 (1995 г.), в Бельгии - с 2359 (1975 г.) до 589 (1988 г.). В то же время численность самоуправляющихся единиц (коммун) в странах - членах Совета Европы еще остается весьма значительной: Франции – 36757; ФРГ - 8500; Италии - 8090; Испании - 8056; Греции - 5750; Нидерландах - 714; Бельгии - 589; Финляндии - 464; Португалии - 305; Дании - 275 единиц.

В большинстве стран Совета Европы средний размер самоуправляющихся единиц (коммун) составляет от 10 до 40 км². В частности: Франции - 15; Люксембурге - 22; Греции - 23; ФРГ - 29; Италии - 37; Бельгии - 52; Нидерландах - 57; Испании - 62; Дании - 141; Португалии - 310; Великобритании - 505; Ирландии - 837. Средняя численность населения в них составляет 5-7 тыс. В отдельных странах - членах Совета Европы значительный удельный вес составляют малочисленные коммуны. Так, например, в Италии в 8,1 % коммун проживает менее 500 чел., а в 60 % - до 3 тыс. человек. В то же время существуют коммуны-гиганты, например, Рим - 2,8 млн человек [1, с. 33].

Во многих государствах решения проблемы формирования надлежащей материальной основы местного самоуправления видят не в укрупнении коммун, а в развитии сотрудничества между отдельными коммунами (кооперативный подход). Такое сотрудничество обычно осуществляется путем заключения контрактных соглашений о предоставлении услуг и совместной деятельности в определенных отраслях между различными органами и уровнями власти.

В США, например, муниципалитеты вступают в отношения с другими муниципалитетами или органами власти графств в таких отраслях, как строительство, противопожарная безопасность, гражданская оборона, здравоохранение, борьба с последствиями стихийных бедствий [3, с. 8].

Исходя из изложенного, представляется необходимым выявление возможных направлений совершенствования территориальной организации власти, повсеместное обеспечение осуществления местного самоуправления на территориях, отделенных друг от друга.

Среди концептуальных путей решения проблемы совершенствования территориальной организации местного самоуправления можно выделить два подхода.

Преимущественно политический, предусматривающий установление территории муниципального образования как результат борьбы за право распоряжаться местными ресурсами между субъектами, представляющими различные интересы, а также стремление каждой группы интересов получить в свое распоряжение максимально возможное количество ресурсов для достижения собственных целей. При этом задача формирования территориальной основы местного самоуправления, соответствует цели создания системы местной власти, способной удовлетворять основные потребности населения муниципального образования.

Преимущественно функциональный, при котором формирование территорий муниципалитетов происходит на основе эффективного выполнения функций, возложенных на местное самоуправление. При этом территория муниципального образования определяется таким образом, чтобы в его пределах за счет имеющихся ресурсов и объектов инфраструктуры могли решаться все вопросы, отнесенные к полномочиям местной власти действующим законодательством.

Можно утверждать, что существующая система местного самоуправления и его территориальная организация недостаточно эффективны, что объясняется следующим рядом обстоятельств:

неспособностью местной власти решать проблемы благосостояния человека в населенном пункте, где проходит его жизнедеятельность, и обеспечить адекватный уровень жизни;

передачей соответствующих полномочий на местный уровень, не обеспеченных при этом финансовой поддержкой;

неопределенностью источников финансирования местных программ и текущих расходов;

недостаточным учетом разницы в экономическом и социальном развитии регионов и территориальных общин, что приводит к большой дифференциации в обеспечении социальных стандартов жизни населения.

На основе изучения генезиса территориальной организации местного самоуправления можно сделать выводы о том, что она обуславливается совокупностью различных политико-экономических ситуаций в стране и тесно связана с системой административно-территориального устройства государства.

Функционирование местного самоуправления должно базироваться на следующих методологических принципах:

территориальности, выражающей локализацию интересов территориальной общины в пределах населенного пункта. Как известно, жители населенных пунктов осознают свою принадлежность к определенной общности людей по территориальному признаку и чувствуют свою непосредственную причастность к проблемам своего муниципального образования. Увеличение же территории до уровня района или области уменьшает осознанность общих интересов и причастность к их реализации, снижает эффективность самоорганизации как неотъемлемой составляющей самоуправления;

сохранение самобытности отдельных частей страны на основе учета исторических, экономических, демографических, географических особенностей регионов и их этнических и культурных традиций;

доступности органов местного самоуправления для граждан, поскольку значительная часть услуг населению предоставляется органами местного самоуправления по месту их пребывания, а также улучшение условий для предоставления социально-культурных услуг.

адаптации системы административно-территориального устройства к изменениям в экономической, социальной, экологической и других сферах развития общества, государства и его регионов;

социально-экономической целостности муниципального образования, наличия производственной и социальной инфраструктуры, необходимой для воспроизведения нормальных условий жизнедеятельности на этой территории. Следовательно, муниципальным образованием может стать не любая населенная территория, а только имеющая комплекс условий, необходимых для осуществления органами местного самоуправления поставленных перед ними задач;

субсидиарности, которая предусматривает создание условий для сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, развития местного самоуправления;

повышение эффективности управления территории со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, сбалансированного социально-экономического развития населенных пунктов и регионов. Целесообразность этого принципа обусловлена необходимостью подконтрольности органов и должностных лиц местного

управления, а также четкостью деятельности органов и должностных лиц самоуправляющихся территорий, население которых способно оперативно реагировать на действия местной власти;

самодостаточности административно-территориальных единиц, предусматривает создание необходимых условий для формирования финансово-экономической базы, достаточной для реализации органами исполнительной власти и органами местного самоуправления возложенных на них полномочий в пределах соответствующих административно-территориальных единиц;

добровольности объединения органов местного самоуправления для решения проблем развития регионов и территориальных общин;

сохранение единства и целостности государства.

Список литературы

1. Анимича Е. Г., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления. — М. : ИНФРА-М, 2000. — 208 с. — Серия «Высшее образование».

2. Афанасьева О. В., Колесников Е. В., Комкова Г. Н., Малько А. В. Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. В. Малько. — М. : Норма, 2004. — 320 с. — Серия учебно-методических комплексов.

3. Фененко Ю. В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю. В. Фененко. - М. : МГИМО-Университет, 2004. - 401 с.