

УДК 352

Г. И. Досмагамбетова,
и.о. профессора кафедры
«Политическая стратегия государства»
Академии государственного управления
при Президенте РК, кандидат политических наук

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ ОБЩЕСТВА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Аннотация

В статье проанализирована практика функционирования местного самоуправления в демократически развитых государствах, охарактеризованы основные параметры соотношения государственных и самоуправленческих структур, их взаимодействия в процессе становления и развития государства, раскрыты особенности различных моделей местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная власть, англосаксонская модель, континентальная модель, делегирование государственных полномочий.

Аңдатпа

Мақалада демократиялық дамыған мемлекеттердегі жергілікті өзін-өзі басқарудың қызмет атқаруының тәжірибесі талданған, мемлекеттік және өзін-өзі басқару құрылымдарының қарым-қатынасының негізгі өлшемдері сипатталып, олардың мемлекеттің қалыптасуындағы процестегі өзара әрекеттесулері, жергілікті өзін-өзі басқарудың әртүрлі моделдерінің ерекшеліктері ашылған.

Тірек сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару, мемлекеттік басқару, англосаксондық үлгі, континентальды үлгі, мемлекеттік өкілеттікті беру.

Abstract

The article analyzes the practice of functioning of local governments in the developed democratic countries, characterized by the ratio of the basic parameters of the state and local government structures and their interaction in the process of formation and development of the state, disclosed the features of different models of LG.

Keywords: local government, state power, the Anglo-Saxon model, the continental model, delegation of state powers

В последние десятилетия во всех демократически развитых государствах проявилась тенденция к еще большему увеличению роли местного самоуправления. Необходимо отметить, что одна из основных проблем, с которой сталкиваются органы местного самоуправления практически любой страны, – это проблема взаимодействия с органами государственной власти, прежде всего центральными и (там, где они существуют) региональными. Эта проблема имела место практически на всех этапах развития государственности. Так, известный российский ученый В. П. Безобразов, размышляя над проблемами организации управления обществом и государством, утверждал, что «государство и самоуправление неразделимы и что попытки разъединения могут привести к разрушению или самоуправления, или государства, так как первое не может сделаться во втором, – государством в государстве». По его мнению, «самоуправление не может быть иначе рассматриваемо, как в совокупности с общим организмом всего государственного механизма управления, в состав которого оно входит, как органическая часть единого целого» [1].

В настоящее время в научной литературе наиболее часто встречается классификация известных в мировой практике моделей организации власти на местах, в основе которой лежат отношения между органами местного самоуправления (управления) и органами центральной власти. В соответствии с данным подходом можно выделить четыре базовые модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную, смешанную и советскую.

Как известно, англосаксонская (классическая) модель получила распространение преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и других. Этот тип, который также называют партнерской моделью, ближе к идеалам общественной теории. Он предполагает «отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, опекающих выборные муниципальные органы» [2]. Англосаксонский подход рассматривает местное

самоуправление (local government, local self-government) прежде всего как управление, т.е. осуществление публичной власти на местном уровне. С точки зрения законодателя, местные органы функционируют лишь постольку, поскольку центральное правительство с чисто технической точки зрения не способно самостоятельно осуществлять управление во всех административно-территориальных единицах. Отсюда местные органы власти рассматриваются как своеобразные «агенты» центральных ведомств, оказывающие услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством. Англосаксонскому типу свойственен характерный набор принципов организации власти.

1. «Принцип позитивного регулирования» деятельности местных органов власти: объем полномочий здесь устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей. Местные органы власти вправе совершать лишь те действия, которые непосредственно предписаны законом. Этот принцип регулирования получил определенное распространение в странах с иными правовыми системами (Дания, Израиль).

В некоторых странах преобладает принцип «негативного» регулирования, в соответствии с которым местные органы вправе осуществлять такие действия, которые прямо не запрещены законом и не закреплены за какими-либо иными органами (то есть обладают общей компетенцией решать вопросы местного значения в рамках закона). Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 104 Конституции Чехии 1992 года представительные органы общин (представительства) «принимают решения по вопросам самоуправления, поскольку они законом не отнесены к ведению высшей территориальной самоуправляющейся единицы».

2. Система местных органов власти состоит из организационных ячеек различных типов, поскольку законодательно установлены более или менее четкие критерии разграничения компетенции для городской и сельской местности.

3. Отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов власти вышестоящим и представительные органы местной власти формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий. Комиссии (комитеты), действующие в структуре представительных органов местной власти, наделены широкими полномочиями и правами в сфере принятия решений. Это проявляется в отсутствии уполномоченных центрального правительства на местах, т. е. должностных лиц, которые опекают представительные органы местного самоуправления, избираемые населением отдельных административно-территориальных единиц.

4. Наряду с представительными органами местного самоуправления непосредственно населением могут избираться и некоторые должностные лица.

5. Контроль за деятельностью местных органов в англосаксонских странах осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства, а также через суд.

В Великобритании – родине классических муниципальных форм – бесспорным считается факт, что компетенция органов местного самоуправления производна от парламента и что они являются креатурами (ставленниками, послушными исполнителями воли) парламента.

В США при определении конституционного статуса органов местного самоуправления учитываются особенности американской правовой доктрины. В качестве исходного положения в данном случае применяется формула «муниципалитеты – креатуры штатов». Вместе с тем принцип самоуправления, закрепленный в конституциях большинства американских штатов, подразумевает право муниципальных органов решать вопросы местного значения в рамках предоставленных им полномочий самостоятельно, без вмешательства штата.

Заметно отличается от англосаксонской континентальная модель организации власти на местах. Континентальный (французский) тип местного самоуправления, классическим примером которого служит Франция, еще ближе к государственной теории. В его основе – административная опека органов самоуправления, присутствие на местах агентов центрального правительства [3]. Она получила распространение не только в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия), но и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки.

При определении компетенции и условий функционирования этот тип местного самоуправления исходит из так называемой «естественно-правовой доктрины», которая основывается на различии между «искусственно» созданными актами центральных властей образованиями и «естественно» сложившимися образованиями (общинами), признанными центральными властями (например, города, поселки). Считается, что в управлении

первыми должны преобладать интересы государства, в то время как вторые могут обладать значительной самостоятельностью и руководствоваться, прежде всего, местными интересами, что и закрепляется в их компетенции.

Принципы «континентального» построения властей иные, нежели в англосаксонской системе:

1. Используется «принцип негативного регулирования»: местные органы вправе осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом. Объем и содержание полномочий местных органов обуславливается остаточным свободным пространством, которое по закону не предоставлено другим государственными органами.

2. Типично единообразное построение системы органов власти местного самоуправления на низовом уровне: правами муниципалитетов пользуются как городские, так и сельские общины (независимо от размеров территории и численности населения).

Во Франции, например, низовым территориальным коллективом является коммуна, статус которой могут иметь самые различные по величине населенные пункты. Городские и сельские коммуны имеют одинаковую систему управления и одинаковые права. Жители каждой коммуны избирают на 6 лет муниципальный совет.

3. Преобладает сочетание прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Налицо известная соподчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим (в т.ч. может быть предусмотрено право осуществлять общий и специальный контроль за законностью актов местных органов власти). На местах действуют уполномоченные центрального Правительства (во Франции они называются «комиссары»).

4. Представительные органы создаются не на всех уровнях системы разделения властей (их нет в округах и кантонах Франции).

Контроль за деятельностью органов власти местного самоуправления представлен разнообразными формами и осуществляется по значительному кругу вопросов.

Анализ англосаксонской и континентальной моделей местного самоуправления позволяет провести аналогии между организациями власти на локальном и первом субнациональном уровнях, между федерализмом и мягкими формами унитаризма, предусматривающими развитие самоуправления на местах. Федерализм предполагает развитие аналогичных форм самоуправления на первом субнациональном уровне. Причем разные модели федерализма могут предусматривать наличие в регионах агентов центрального правительства, то есть можно говорить как о моделях партнерства между центром и регионами (США), так и о моделях административной опеки (например, в Индии). В унитарных государствах в качестве местного самоуправления рассматривается выборная власть первого субнационального уровня, ведь французский департамент с его префектом и выборным представительным собранием – образование, однопорядковое американскому штату. Необходимо отметить то обстоятельство, что в унитарном государстве в этом качестве рассматривается любая выборная власть в регионе, а в федеративных – только выборная власть субрегионального уровня. При этом управленческие модели могут быть идентичными, поскольку смысл их различия предельно прост – наличие или отсутствие чиновников, назначаемых из центра и выполняющих функции прямого администрирования.

Сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем.

Наряду с рассмотренными моделями существуют варианты организации власти на местах, в той или иной степени вобравшие в себя черты каждой из них и обладающие собственными специфическими признаками. Эти модели получили название смешанных. К таким моделям можно отнести местное самоуправление в Германии, Австрии, Японии, в некоторых социалистических и развивающихся странах. Характерным признаком смешанной модели можно считать сочетание достаточно автономного местного самоуправления на низовом территориальном уровне с государственным управлением на более высоком.

Принципиальные отличия от всех вышеперечисленных имеет «советская» модель организации власти на местах, которая была характерна, прежде всего, для Советского Союза и других стран «мировой системы социализма». Сейчас она сохраняется в той или иной

форме лишь в некоторых странах, продолжающих считать себя социалистическими (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба). Отдельные черты советской модели продолжают прослеживаться и в некоторых странах СНГ. Это – единовластие представительных органов снизу доверху, жестко централизованные системы представительных и исполнительных органов, иерархическая соподчиненность всех ее звеньев. На практике в основе советской модели лежало отрицание принципа разделения властей и декоративное провозглашение полновластия представительных органов (советов) на соответствующей территории. Хотя советы теоретически и считались полновластными органами, но реальная власть принадлежала партийным организациям, функционировавшим на различных уровнях административно-территориального деления и принимавшим все важнейшие решения. В настоящее время страны Восточной Европы практически отказались от советской модели, преимущественно взяв на вооружение континентальную модель местного самоуправления как наиболее близкую их правовым системам.

Рассматривая различные модели организации власти и управления на местах, необходимо отметить огромное количество вариантов построения систем органов местного самоуправления. Многообразие форм организации местного самоуправления может наблюдаться и в масштабах одного государства. В США подобные различия существуют даже в пределах одного штата. Существуют также и весьма специфичные варианты. В таких своеобразных административно-территориальных единицах, как кочевое племя или род, вожди единолично и в составе советов старейшин, советов вождей продолжают выполнять управленческие функции. Среди оседлого населения стран Африки и Океании, несмотря на повсеместную ликвидацию административных полномочий вождей, их влияние на решение вопросов местного значения остается достаточно большим. В ряде стран вожди входят в состав органов местного самоуправления, особенно на низовом уровне (Малави, Свазиленд, Сьерра-Леоне, Папуа-Новая Гвинея и др.). В силу этого перечень названных моделей организации власти на местах не является исчерпывающим: рассмотрены наиболее типичные и часто встречающиеся модели.

Детальное рассмотрение существующих моделей позволяет сделать вывод о том, что неизменным остается одно – государство, которое всегда и везде оставляет за собой право контролировать местные органы власти. Для этого в его распоряжении оставлена масса возможностей давления – аннулирование, временная приостановка, пересмотр (решений), отзыв, отставка, роспуск и т.п. При этом верховная власть исходит из постулата, что ряд осуществляемых на локальном уровне функций имеют общегосударственное и общенациональное значение. Но необходимо признать, что государственный контроль одновременно служит защитой рядовых граждан от злоупотреблений чиновников низового уровня.

При анализе моделей взаимоотношений между центром и местным самоуправлением выделяются три модели взаимоотношений. В модели относительной автономии муниципальной власти предоставляется независимость в рамках четко определенных прав и обязанностей, при этом не отрицается роль государства. Регулятором отношений между центром и местным самоуправлением является закон. Соответственно, контроль со стороны государства регламентируется законом.

В модели агентства муниципалитеты выступают в качестве агентств, проводящих политику центра. При этом взаимоотношения между центром и местной властью детально прописываются в законодательстве. Бюджетное обеспечение осуществляется за счет субсидий и неместных источников финансирования, а местные налоги, по сути, не вводятся.

В модели взаимодействий трудно определить сферы действий центральных и местных органов власти, так как они находятся в системе сложных взаимоотношений. Проблема решается путем вовлечения представителей всех уровней власти в процесс дискуссий. Акцент ставится на совместную деятельность и принятие решений, соответственно, нет однозначного разграничения ответственности между центральной и местной властью. Рассматриваемые концепции и модели свидетельствуют о том, что государственные и самоуправленческие начала лежат в плоскости единого поля власти, изменения происходят в интересах децентрализации управления и повышения их эффективности. Различия, главным образом, состоят в выборе средств реализации этих целей. Не акцентируется внимание на характере и уровнях публичной власти [4].

Важной чертой местного самоуправления в его взаимоотношениях с государством, центральной властью является то стратегическое значение этого феномена, которое он

сыграл и продолжает играть в истории государственности. Так, с появлением последней роль первоначальных и примитивных форм местного самоуправления в жизни общества изменилась: с образованием государств и последовавшей за ним концентрацией властных полномочий в высших органах политической власти местное самоуправление лишилось своей самостоятельности и потеряло значительный объем своей компетенции.

Однако концентрация полномочий в центральном аппарате государства, вообще – централизация власти, влечет за собой, как правило, нарушение гармонии во взаимоотношениях с обществом и в принятии решений, несовместимых с интересами населения, вынужденного проявлять неповиновение. Спровоцированный таким образом кризис ставит на повестку дня государственной власти вопрос об увеличении полномочий местных властей. Ослабленное центральное правительство «автоматически» сбрасывало как непосильное для себя бремя часть своих функций на органы местного самоуправления, оставляя за собой лишь наиболее важные для обеспечения своей жизнедеятельности.

В результате перераспределение полномочий в значительной степени сдерживало процесс разрушения государства и способствовало выходу из кризиса, вслед за чем центральная власть вновь возвращалась к практике концентрации полномочий. И лишь в случае нахождения баланса интересов государства и общества процесс централизации полномочий останавливался, развитая система местного самоуправления не давала государству повторять порочный путь «по заколдованному кругу» [5].

В современной практике государственного строительства широко используется делегирование государственных полномочий именно местным органам власти как способ перераспределения полномочий между субъектами публичной власти и эффективная форма децентрализации властных полномочий между центральной властью и местными органами власти. По мнению исследователей, передача тех или иных государственных полномочий местным органам позволяет избежать ряда весьма существенных проблем, решение которых содействует:

- возможности избежать излишней концентрации власти на центральном уровне, перегрузки центрального правительства сугубо местными делами;
- обеспечению участия населения в осуществлении властных полномочий, политическом процессе;
- сближению государства с гражданским обществом.

Действительно, хорошо знакомые с положением дел в соответствующих муниципальных единицах, органы местного самоуправления зачастую способны более эффективно и оперативно, чем центральное правительство решать локальные вопросы. Данное положение нашло свое отражение в принципе субсидиарности, являющемся одной из основ делегирования [6]. Согласно названному принципу вопросы, которые можно решить на низовых уровнях управления, нет смысла передавать на более высокий уровень управления. Этот принцип закреплен в статье 4 Европейской хартии местного самоуправления [7].

«Выгода и необходимость» возложения государственных полномочий на органы местного самоуправления была осознана законодателями многих государств. В общем виде указанный принцип зафиксирован в Европейской Хартии о местном самоуправлении, где говорится о том, что «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, имеют свободу действий в осуществлении своих инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции или не предоставлен иному органу власти» (статья 42).

Как подчеркивается в исследовательской литературе, «следует различать две категории функций и полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления:

- по решению собственно дел местного значения, т.е. дел, непосредственно затрагивающих жизнедеятельность данного сообщества и соответствующих его управленческим и финансовым возможностям;
- функции и полномочия, присущие централизованному государственному управлению (а потому единообразные на всей территории)».

В данном случае вопрос возможности и целесообразности делегирования государственных полномочий местным органам власти, не вызывает сомнения и не является основным. Более важным представляется вопрос о существенных характеристиках, предъявляемых требованиях к процедуре делегирования государственных полномочий местным органам власти.

Итак, в системе взаимоотношений государства и органов местного самоуправления значительное место занимают определение компетенции местного самоуправления с

возложением на них отдельных государственных полномочий, формирование материальной и финансовой базы.

Порядок предоставления полномочий местным органам неодинаков в различных странах. Законодательство большинства государств современного мира подразделяет полномочия местных органов на обязательные и факультативные (добровольные). В числе обязательных полномочий обычно входят жизненно важные для местных сообществ вопросы, которым придается общегосударственное значение: поддержание общественного порядка и безопасности, организация дошкольного, начального, а иногда и среднего образования населения, территориальное планирование управление землепользованием, противопожарная охрана, водоснабжение, канализация, сброс сточных вод, утилизация коммунальных отходов, контроль за загрязнением окружающей среды, здравоохранение, эксплуатация санитарных учреждений, обеспечение населения электричеством, газом и теплом, освещение и уборка улиц, регулировка уличного движения, содержание дорог, коммунальных кладбищ, организация ритуальных услуг, развитие торговли и рынков и т.п.

Государство обычно устанавливает минимальные стандарты подобных услуг, следит за их выполнением, гарантируя тем самым определенную защиту населения в случае неэффективности действий или же бездействия местных властей. При невыполнении местными органами своих обязательных функций возможны следующие меры воздействия по отношению к ним: с местных властей может быть взыскан ущерб, вызванный таким невыполнением; они могут быть лишены правительственных субсидий; соответствующие функции могут быть осуществлены властями вышестоящего уровня за счет местного органа; в некоторых случаях местный совет может быть распущен и т.д.

Факультативные полномочия реализуются местными органами по своему усмотрению, в зависимости от финансовых возможностей, как правило связаны с социальной и культурной сферой: содержание общественных парков, библиотек, посадка деревьев, строительство домов для бедных и инвалидов и другие. Стандарты факультативных услуг, как правило, не устанавливаются сверху, а разрабатываются непосредственно на местах. Исследователь местного самоуправления А. Черкасов отмечает, что «в ряде стран некоторые из указанных полномочий могут относиться к обязательным функциям, и наоборот, отдельные функции, перечисленные в качестве обязательных, могут входить в число факультативных» [83, с. 113].

К примеру, в Латвии функции самоуправления можно разделить на две большие группы: обязательные и добровольные. Из обязательных можно выделить три вида функций:

– постоянная функция, которая основывается на одном законе о самоуправлении, отвечает за выполнение этой функции само самоуправление, и финансирует эту функцию бюджет самоуправления;

– на время передаваемые функции. В период прохождения реформы (например, земельной) существует необходимость выполнения каких-либо функций определенное время. На время переданные функции устанавливаются другими законами, отвечает за эти функции само самоуправление, финансируются они либо из бюджета самоуправления, либо в законе указывается источник финансирования;

– одноразовые поручения, которые может дать Кабинет Министров, приняв Положение. В таком случае самоуправление отвечает за выполнение таких функций, но финансирует Кабинет Министров или находится компромисс, соглашение между Кабинетом Министров и самоуправлением.

Другая группа функций – добровольные, которые в Латвии бывают трех видов. Первый вид – это функции не своего, а другого самоуправления. Например, на территории самоуправления нет средней школы. Функция образования возложена на оба самоуправления, так как на их территории проживают дети, которые должны посещать среднюю школу. Но, поскольку на территории одного из самоуправлений школы нет, а деньги на образование имеются, оно должно заключить договор об обучении детей, проживающих на территории самоуправления, с тем самоуправлением, у которого школа имеется. Отвечает за эти функции то же самоуправление, которое обязано отвечать за эти функции по закону, то есть то, которое платит.

По закону, самоуправление имеет право выполнять отдельные функции органов государственного управления – это второй вид добровольных функций. Для реализации этих полномочий необходимо заключить договор между самоуправлением и определенным государственным органом. Отвечает за эту функцию орган государственного управления.

Третий вид добровольных функций латвийского самоуправления – добровольные инициативы, «то есть те дела, выполнять которые обещают политические партии и объединения перед выборами жителей определенных территорий: построить что-либо, исправить, отремонтировать». Обычно основой для реализации этой функции является решение определенного совета, и отвечает за финансирование – самоуправление, которое должно выделить средства из своего бюджета. Но на практике, к сожалению, эта функция реализуется редко и с большим трудом, поскольку денег на добровольные инициативы в бюджете, как правило, не остается.

Конституционное законодательство ряда стран также выделяет так называемые «делегированные (порученные) и «собственные» полномочия местных органов. По мнению российского исследователя А. В. Глухова, «и «собственные» полномочия муниципальной власти, и «делегированные» сверху государственные должны законодательно оговариваться отдельными правовыми актами государственной власти и ее органов, устанавливающих (делегирующих) эти полномочия» [8]. Так, например, в Финляндии полномочия, установленные для органов местного самоуправления законом, являются обязательными, от них не вправе отказаться последние, поскольку через эти полномочия удовлетворяются жизненно важные потребности населения.

В Германии и Финляндии, например, функции местного самоуправления делятся на три группы: добровольные, обязательные и порученные. К третьей группе относятся вопросы, которые не считаются непосредственно местными и образуют так называемую делегированную сферу влияния. Возложение на общину каких-либо государственных задач в каждом конкретном случае осуществляется по законодательному акту земли, которым в обязательном порядке должны быть урегулированы необходимые финансовые вопросы. Показательно, что в Германии в настоящее время обязательные и порученные дела составляют 80–90 % от общего объема дел, выполняемых местными органами. Конституционное право некоторых государств предусматривает совместную компетенцию местных органов с центром или же субъектами федерации. Например, согласно законодательству Голландии, обязанности муниципалитетов могут выполняться как автономно, так и в соответствии с системой «совместного властвования». В Мексике, а также в некоторых штатах Бразилии муниципалитеты по ряду вопросов (питьевая вода, транспорт, парки) обладают совместной компетенцией с субъектами федерации.

Общая для большинства стран современного мира тенденция заключается в сокращении собственно коммунальных дел и расширении обязательных и порученных. Такая ситуация отражает возрастающую интеграцию местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению прежде всего задач, имеющих общегосударственное значение.

К процедуре делегирования в зарубежных странах предъявляются достаточно жесткие требования, регламентирующие финансово-материальное сопровождение, ответственность и контроль за реализацией государственных полномочий, переданных местным органам власти. Действительно, исполнение органами местного самоуправления возлагаемых государством полномочий связано со значительными расходами. Таким образом, может возникнуть угроза финансовой самостоятельности, нарушению относительной «коммунальной автономии», что может повлечь за собой невозможность исполнения собственных, переданных функций. Для предотвращения данных и других неблагоприятных последствий в законодательстве зарубежных государств, международных правовых актах закрепляется положение об обязательном сопровождении процедуры делегирования государственно-властных полномочий органам местного самоуправления, передачей необходимых, в том числе финансовых, материальных ресурсов.

На основании вышеуказанного можно выделить следующие требования, предъявляемые к процедуре передачи государственных полномочий местным органам власти:

- 1) передача производится в соответствии с принципом субсидиарности;
- 2) передача отдельных государственных полномочий осуществляется на основании специального законодательного акта с возможным заключением дополнительных соглашений и (или) договоров;
- 3) процедура сопровождается передачей необходимых материальных, финансовых, информационных и иных ресурсов со стороны государства местным органам власти;
- 4) переданные полномочия сохраняют государственно-правовую природу, при этом органы государственной власти контролируют как исполнение переданных полномочий,

так и использование переданных средств и ресурсов, сохраняют право давать указания («императивные консультации») по поводу реализации;

5) устанавливается ответственность перед государством за неисполнение или ненадлежащее исполнение делегированных государственных полномочий местным органам власти в пределах переданных финансовых, материальных иных ресурсов.

Применение принципа делегирования имеет неоднозначные оценки со стороны исследователей. Часть исследователей как позитивное явление отмечают деконцентрацию власти на центральном уровне, разгрузку центрального правительства от местных дел и сближение государства с гражданским обществом. Другие, отмечая общую для большинства стран современного мира тенденцию сокращения собственно коммунальных дел и возрастание доли государственных полномочий (обязательных и порученных дел) в структуре общественных задач, говорят о включении местного самоуправления в единую вертикаль государственного управления.

Несмотря на то, что в научной литературе имеют место различные подходы к анализу взаимоотношений центральных и местных органов власти, существует, однако, точка зрения о необходимости эффективного контроля центра над местным самоуправлением. Такая необходимость обосновывается, в частности тем, что «многие функции, осуществляемые местными властями, по сути своей, имеют общенациональный характер, и поэтому необходимо поддерживать хотя бы минимальные стандарты их реализации» [9]. Государственный контроль в конечном итоге призван гарантировать такое развитие местного самоуправления, при котором оно бы «не стало государством в государстве, а решало свои задачи в рамках общегосударственных законов» [10]. Германский ученый Ф. Л. Кнеймайер замечает, что с точки зрения единства властной конструкции надзор следует рассматривать как естественный противовес правам, которые гарантированы общинам. Причем данный контроль выступает прежде всего «как корректива их права на самоуправление», направленная на обеспечение законности действий коммун и «гарантирование интересов государственного целого в связи с особыми интересами коммун» [10, с. 118].

В Европейской Хартии о местном самоуправлении в пункте 2 статьи 8 отмечается, что «любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен, как правило, иметь целью соблюдение законности и конституционных принципов». В то же время «административный контроль может включать и контроль за целесообразностью, осуществляемый органами власти высшего уровня, в случаях, когда речь идет о задачах, использование которых делегировано органам местного самоуправления» [7].

Важную роль в осуществлении надзора за деятельностью местных властей играют представители государственной администрации на местах, также общий административный контроль над местными органами осуществляется центральным правительством в лице, как правило, одного или нескольких министров.

Административный контроль центральных властей за деятельностью местных органов выражается, прежде всего, в их праве утверждать некоторые акты и санкционировать отдельные действия последних, смещать должностных лиц местного самоуправления. К числу вопросов, по которым местные органы власти не вправе принимать самостоятельные решения, обычно относятся их финансовые акты, сделки с муниципальным имуществом и тому подобные. В Великобритании, например, утверждению центральных властей подлежат проекты местных нормативных актов, планы капиталовложений, застройки населенных пунктов, приобретение земельных участков и т.д. В отдельных государствах (Великобритания, Скандинавские страны) контроль над определенными сферами деятельности местных органов, и в первую очередь финансовой, осуществляют специальные контролеры (омбудсмены), имеющие право ставить вопрос об ответственности должностных лиц муниципалитетов за неправильное исполнение финансово-бюджетных и некоторых иных полномочий.

Очевидно, что построение собственной модели местного самоуправления в Республике Казахстан должно происходить исходя из специфических особенностей нашей страны.

В соответствии с принятой в 2012 году «Концепцией развития местного самоуправления в РК» Казахстан за основу берет польский опыт [11]. Обосновывая данный выбор, необходимо подчеркнуть, что, по мнению подавляющего большинства экспертов, одной из наиболее успешных польских реформ является реформа местного самоуправления. Сутью реформы была децентрализация государства – то есть децентрализация власти и средств, а также

ответственности: люди получили возможность самим определять приоритеты своего развития и решать проблемы, с которыми они могут справиться. Жители почувствовали, что действительно могут влиять на происходящее в их городе или регионе. Сегодня основные услуги, обеспечивающие жизнь человека, предоставляются местным самоуправлением. Ему также принадлежит большинство имущества, ранее принадлежавшего государству. Самоуправление явилось подлинной школой демократии для государственных элит, но также самого общества. Создание самоуправления стало толчком экономического и социального развития – в девяностые годы было построено в десять раз больше сетей водопроводов и канализации, чем за предыдущее десятилетие.

Практика посткоммунистических стран, в частности, Латвии, показывает, что единого для всех плана децентрализации государственного управления и построения местного самоуправления не существует. При этом, прежде чем приступить к указанным политическим процессам, необходимо провести тщательный анализ характерных для Казахстана исторических, политических, экономических, культурных и иных условий, учитывая успешный опыт внедрения и функционирования соответствующих процессов в зарубежных странах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Безобразов В. П. *Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть.* – СПб., 1882. – С.1; МГУ, 1996.
- 2 Барабашев Г. В. *Местное самоуправление.* – М.: МГУ, 1996.
- 3 Черкасов А. И. *Сравнительное местное управление: теория и практика.* – М., 1998.
- 4 *Государственное управление и политика / Под ред. Л. В. Сморгунова.* – СПб.: Санкт-Петербург. универ., 2002. – С. 564.
- 5 Лапин В. А. *Потенциальные возможности местного самоуправления // Полития.* № 4 (10). – Зима 1998–1999. – С. 32–33.
- 6 Поплавска Э. *Принцип субсидиарности и его место в Новой Конституции Польши // Журн. рос. права.* – 1999. – № 3/4. – С. 165–177.
- 7 *Европейская Хартия местного самоуправления // Народный депутат.* – 1993. – № 11. – С. 57.
- 8 Глухова А. В. *Местное самоуправление и его становление в России.* – Саранск: изд-во Мордовского университета, 1999. – 168 с.
- 9 Газарян Л. *Европейская хартия о местном самоуправлении: пример Литвы // Местное самоуправление в Санкт-Петербурге и Литве – два пути / Под ред. М. Б. Горного.* – СПб.: С.-Петербург. гуманитарно-политологический центр «Стратегия», 1999. – С. 91–100.
- 10 Кнеймайер Ф. Л. *Организация местного самоуправления в Баварии // Государство и право.* – 1995. – № 4. – С. 107–121.
- 11 *Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438.*