

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Эффективное сотрудничество органов государственной и муниципальной власти является обязательной составляющей обеспечения социально-экономического развития государства. В статье рассмотрены проблемы функционирования системы местного управления, определены основные направления совершенствования взаимодействия государственной власти и органов местного самоуправления в аспекте децентрализации власти в Луганской Народной Республике.

Ключевые слова: делегирование полномочий, местное самоуправление, административно-территориальная реформа, местные государственные администрации.

Постановка проблемы. Успех реформ, которые проходят в Луганской Народной Республике, скорость темпов перехода к новой, более совершенной модели организации всех сфер общественно-политической и социально-экономической жизни, осуществления процессов реформирования местного самоуправления, децентрализации, деконцентрации, решение всех вопросов местного значения и обеспечения существенного повышения уровня жизни граждан в значительной степени зависит от эффективного взаимодействия между представительной и исполнительной ветвями власти.

Одним из приоритетных направлений государственной политики в настоящее время остается проведение административно-территориальной реформы, ведь от эффективности организации власти и социально-экономического развития на местном уровне зависит развитие всей республики. Учитывая кризисное состояние экономики, обеспечение эффективного функционирования органов местного самоуправления — властного института, наиболее приближенного к проблемам граждан, является обязательным атрибутом преодоления негативных последствий кризиса в политических и экономических процессах. Существующая система местного самоуправления постоянно сталкивается со многими проблемами территориального, финансового и административного характера, которые обусловлены недостатками действующего законодательства, что не способствует качественному выполнению возложенных на органы местного самоуправления полномочий.

Причинами, которые сегодня мешают эффективному взаимодействию органов местного самоуправления и органов государственной власти, в первую очередь являются: нечеткое разграничение полномочий между органами местного самоуправления и местными государственными администрациями, неэффективный механизм их взаимодействия, отсутствие четкого распределения полномочий и ответственности между местными органами разного уровня.

Именно поэтому проблема совершенствования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в аспекте децентрализации власти является достаточно актуальной и непосредственно связана с системными реформами и трансформационными процессами, происходящими в республике.

Анализ последних исследований и публикаций. Развитие и становление принципов демократии требует совершенствования механизмов взаимодействия граждан и государства, соответствующих им методов и форм. Актуальность этой проблемы обуславливает ее активное научное обсуждение. Значительное количество ученых уделяет внимание делегированию государственных полномочий органам местного самоуправления, в частности: Абалкин Л. И., Кампо В. М., Орзих М. Ф., Телешун С. А.; теоретические аспекты организации власти на разных территориальных уровнях исследуют: Аверьянов Ю. И., Вакуленко В. М., Кивалов С. В., Панейко Ю. Л., Саханенко С. Е.; вопросами трансформации системы местно-

го самоуправления занимаются Бессмертный Г. И., Кравченко В. В., Пухтинский Н. А. и др. Обстоятельное исследование различных аспектов государственного и местного управления содержится в трудах Ивановой Т. Н., Князева С. Д., Мальчина Ю. В., Нижник Н. И., Оболенского А. Н., Протасовой Н. А. и др.

Накопленный опыт анализа проблем взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, а также возможностей их решения позволяет комплексно взглянуть на эту проблему и предложить систему мер, параллельное осуществление которых является необходимым требованием времени по оптимизации и совершенствованию института местного самоуправления в Луганской Народной Республике в аспекте децентрализации власти.

Формулировка целей статьи. Целью статьи является определение основных проблем во взаимодействии между государственными органами и органами местного самоуправления в аспекте децентрализации власти.

Изложение основного материала. Конституция Луганской Народной Республики закрепила две системы власти: государственные администрации, которые являются органами исполнительной власти и местные администрации как публичную власть на местах. Это разные по своей юридической и экономической природе системы власти, прежде всего по функциям и полномочиям.

Проведенный анализ действующего законодательства свидетельствует, что перечень полномочий, которые делегируют органам местного самоуправления органы исполнительной власти достаточно объемный. Это полномочия, касающиеся социально-экономического и культурного развития, планирования и учета, бюджета, финансов и цен, коммунальной собственности, бытового, торгового обслуживания, общественного питания, транспорта и связи, строительства, образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, регулирования земельных отношений и охраны окружающей природной среды, социальной защиты населения. Результат исследования практики деятельности органов местного самоуправления за последние пять лет свидетельствует, что почти все эти полномочия местная власть способна осуществлять без вмешательства и контроля со стороны государственных органов или с двухсторонним согласованием делегированных полномочий. Существует и тот факт, что именно органы местного самоуправления практически осуществляют эти полномочия в течение многих лет, а не органы исполнительной власти, передавшие полномочия, выполнение этих полномочий которыми носят больше формальный характер. В этом случае, для эффективного исполнения делегированных полномочий, государство должно занять позицию регулятора в предоставлении полномочий.

Как показывает опыт многих стран, рациональное распределение полномочий и ответственности между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления позволяет обеспечить наиболее эффективное взаимодействие этих структур, основанное на свободном волеизъявлении граждан и защите ими своих социальных и экономических интересов в рамках действующего законодательства.

Несмотря на то, что будучи различными по юридической природе звеньями власти, — функционирование государственных органов является воплощением концепции государственной политически-правовой природы властей, а деятельность местных администраций соответствует концепции двойственности функций и полномочий местного самоуправления, — они обе представляют публичную власть и призваны обеспечить сбалансированное развитие соответствующих территорий и решения проблем как местного, так и общегосударственного значения.

Поэтому значительный вес приобретает вопрос взаимоотношений органов исполнительной власти с органами местного самоуправления, определение организационно-правовых форм их сотрудничества, разработка выводов и предложений по решению проблем регулирования общественных отношений в сфере делегирования полномочий органам местной власти.

Делегирование отдельных государственных полномочий производится в интересах социально-экономического развития муниципального образования на территории Луганской Народной Республики, с учетом возможности и реальности их осуществления органами местного

самоуправления. Делегируемые государственные полномочия не могут создавать препятствия для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и ухудшать социально-экономическое положение муниципального образования. В процессе делегирования государственных полномочий должен соблюдаться принцип гласности, информированности населения об объеме делегированных полномочий и их финансовой обеспеченности.

Делегирование полномочий должно сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Это важное условие, гарантирующее, во-первых, само осуществление полномочий, а во-вторых, продолжение выполнения местным самоуправлением присущих ему основных функций. Невыполнение такого условия должно быть основанием для отказа соответствующих органов местного самоуправления от выполнения соответствующих государственных полномочий или для выполнения органами местного самоуправления переданных полномочий только в пределах предоставленных ресурсов.

Следовательно, при передаче материальных и финансовых средств для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий важно учитывать их соразмерность переданным полномочиям и их достаточность для реализации данных полномочий. От достаточности переданных органам местного самоуправления указанных средств для осуществления отдельных государственных полномочий зависят пределы реализации данных полномочий соответствующими органами, а также ответственность органов местного самоуправления за их осуществление. Требование соразмерности финансовых средств органам местного самоуправления предоставлено конституцией и нашло отражение в Европейской Хартии местного самоуправления [3].

С учетом требований Хартии о соответствии этих полномочий возможностям и интересам местного самоуправления, необходимо выработать конкретные перечни государственных полномочий.

Важно, на основании законодательства о делегировании и законов о бюджете, закрепляющих объем финансовых средств на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, заключение договоров между уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления о порядке и сроках финансирования органов местного самоуправления при осуществлении ими отдельных государственных полномочий, об ответственности за несвоевременную передачу и нецелевое использование соответствующих финансовых средств.

Зачастую, органы государственной власти передают местным администрациям полномочия, реализация которых имеет непосредственное влияние на интересы местного населения. Предмет делегирования необходимо согласовать со всеми сторонами, предусмотрев четкий перечень государственно-властных полномочий, которые вообще не могут делегироваться от органов государственной исполнительной власти органам местного самоуправления. Также, следует отметить, что не допускается делегирование органам местного самоуправления государственных полномочий, если они отнесены к вопросам административно-территориального устройства; если делегирование полномочий приведет к нарушению прав и свобод человека и гражданина.

Еще одно условие, связанное с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, заключается в определении степени контроля за их реализацией со стороны государства. Такой контроль означает возможность соответствующих государственных органов давать указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий, оценивать принимаемые ими решения с точки зрения не только законности, но и целесообразности, а также отменять при необходимости такие решения или приостанавливать их действие.

Механизм правительственного надзора за муниципалитетами в разных странах различный. Так, в унитарных государствах (Великобритания, Испания, Польша, Япония) такой надзор, как правило, осуществляется правительством. В федеративных государствах муниципалитетами ведают, как правило, правительства субъектов федерации. В отдельных странах, на-

пример в скандинавских, контроль за законностью финансовой и иной деятельности органов местного самоуправления осуществляют специальные относительно независимые контролеры-омбудсмены, они поднимают вопросы об ответственности должностных лиц муниципалитетов за неправильное осуществление финансово-бюджетных и других полномочий.

Для республиканской системы местного самоуправления следует признать возможным применение такого опыта по контролю за реализацией переданных на местный уровень государственных полномочий. По вопросам же местного значения органы местного самоуправления должны обладать определенной в рамках законодательства свободой действия. Контроль со стороны республиканских органов власти в этой сфере необходимо осуществлять только в соответствии с действующим законодательством.

Наделение (делеги́рование) органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не должно трактоваться как полное освобождение органов государственной власти от ответственности за совершение переданных полномочий. Полномочия, переданные органами государственной власти для реализации органам местного самоуправления, продолжают сохранять свое государственное значение.

Существенные различия в научных кругах возникают по вопросам согласия сторон в процессе делегирования и возможны ли односторонние действия. Есть мнение, как об обязательном выполнении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им без их согласия, так и о необходимости предварительного согласования такой передачи с муниципальными органами.

Поскольку уменьшается объем прав и обязанностей с одной стороны и увеличивается с другой, в этой ситуации согласие необходимо. Государственные органы должны воздерживаться от принятия решений о наделении местной власти отдельными государственными полномочиями в ситуации, если есть возражения соответствующих органов и существует объективная возможность невыполнения ими указанных полномочий. При этом органы местного самоуправления не вправе путем принятия собственного решения отказаться от наделения их отдельными государственными полномочиями в одностороннем порядке без указания объективных причин такого отказа.

В этом случае установление объективной возможности исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления должна быть главным условием их делегирования. Функциональная готовность органов местного самоуправления к выполнению тех или иных полномочий должна служить дополнительным критерием принятия соответствующих решений. Поэтому было бы правильным рассмотреть необходимость проведения обязательных консультаций в процессе подготовки и принятия решений органами государственных администраций с органами местного самоуправления, если это касается интересов последних.

Следующий главный принцип делегирования полномочий — достижение эффективной реализации переданных государственных полномочий не должно причинять ущерб решению вопросов местного значения. Однако, зачастую, объем делегированных полномочий превышает объем собственных полномочий органов местного самоуправления. Поэтому местным администрациям следует передавать лишь часть полномочий органов исполнительной власти. По крайней мере собственные полномочия органов местного самоуправления, основное социальное назначение которых заключается в решении вопросов местной жизни, преобладать не могут. Учитывая, что объем полномочий составляет почти половину, а в отдельных случаях даже больше половины, их компетенции, это дает основания характеризовать их в большей степени как органы государственной исполнительной власти, а не как исполнительные органы местных советов, что не способствует развитию местного самоуправления в целом.

Другими словами, органы местного самоуправления порой вынуждены в ущерб своим интересам решать государственные задачи на своей территории, и чаще всего финансово необеспеченные. Тем более что данное положение не в полной мере соответствует принципам самостоятельности и независимости местного самоуправления, зафиксированным в Конституции.

Одним из способов решения указанных проблем является регламентация делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которая позволит установить единые подходы в правовом регулировании передачи государственных полномочий, предусмотрит как порядок передачи данных полномочий, так и порядок передачи необходимых для их осуществления ресурсов.

В то же время, по целому ряду текущих вопросов органам местного самоуправления и органам государственного управления целесообразно использовать более оперативные формы. Так, если характер взаимодействия в определенной сфере требует детального определения прав, обязанностей и ответственности, а также связан с выделением материально-финансовых средств, предпочтительной формой взаимодействия является договор (соглашение). В нашем случае договор приобретает значение важного средства саморегуляции отношений партнеров. Такие договоры и соглашения уместно было бы подписывать главам исполнительных органов власти.

Существенными и необходимыми условиями таких договоров необходимо признать цель передачи, сроки делегирования, взаимные обязательства сторон, объем и конкретный перечень переданных органам местного самоуправления государственных полномочий; объемы и порядок предоставления органами государственной власти органам местного самоуправления необходимых для их осуществления ресурсов; формы контроля за реализацией этих полномочий.

Не менее важно определить, какой из способов урегулирования разграничения полномочий является наиболее целесообразным: когда лучше опираться на закон, а когда — на договоры, соглашения. По этому поводу важно уметь использовать договорную форму реализации полномочий местных органов власти, не «разрушая» законодательный слой.

Действительно, договорная форма регулирования вопросов делегирования является привлекательной, но не бесспорной. В связи с этим возникает несколько вопросов:

Во-первых, договор как форма правового регулирования отношений предполагает равенство сторон и процедуру согласования предмета договора — то есть порядка передачи и реализации отдельных государственных полномочий. Какими же тогда будут правовые последствия за отказ местных органов власти подписать договор?

Во-вторых, делегирование, как правило, предусматривает односторонний механизм передачи, односторонние действия и решения органов государственной власти, отсюда неясно, что же в конечном итоге будет предметом договора. Если договорная форма правового регулирования взаимоотношений предполагает равенство сторон и процедуру согласования предмета сделки, то возможен отказ органов местного самоуправления от делегированных полномочий, если да, то будут ли (и если будут, то какие) санкции за отказ органов местного самоуправления подписать договор.

В-третьих, очень сложно определить, какие финансовые средства, в каком объеме должны быть переданы на местный уровень. В этой ситуации договор, регулирующий предоставление органам местного самоуправления отдельных полномочий, выглядит более целесообразным с точки зрения учета специфики муниципальных органов власти.

Но даже и в этом случае возможен и целесообразен договорный порядок передачи государственных полномочий органам местного самоуправления.

Выводы.

1. Принятая на сегодняшний день практика делегирования полномочий от органов исполнительной власти органам местного самоуправления не способствует эффективному функционированию органов местного самоуправления, а приводит к компетенционным спорам, вмешательство в деятельность органов местного самоуправления и не в полной мере соответствует положениям Европейской Хартии местного самоуправления.

2. Полномочия, которые делегируются органами государственной власти, вполне могли бы находиться в исключительной компетенции органов местного самоуправления, которые способны обеспечивать их эффективную организацию, в случае проведения двухсторон-

них консультаций с последующим заключением договоров (соглашений), которые разграничивают степень компетенций и ответственности каждой из сторон.

3. На законодательном уровне необходимо осуществить перераспределение полномочий между органами государственной и муниципальной власти и сформировать перечни полномочий: полномочия, которые относятся к исключительной компетенции органов местного самоуправления — последствия выполнения которых касаются местных интересов; полномочия, которые относятся к исключительной компетенции государственных органов — последствия выполнения которых касаются интересов государства в целом; полномочия, требующих согласования между органами государственной власти и органами местного самоуправления — последствия выполнения которых касаются как местных, так и государственных интересов.

4. На законодательном уровне необходимо урегулировать процедуру контроля за выполнением делегированных полномочий, где четко определить разрешенную «границу» контроля со стороны органов исполнительной власти. Необходимо предусмотреть и действенную защиту для органов местного самоуправления в случае вмешательства в их деятельность других органов власти.

Проблемы передачи и реализации отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления актуальны и требуют дальнейшего исследования. От эффективного решения которых, в конечном итоге, будет зависеть не только усовершенствование механизма передачи и выполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, сама реформа местного самоуправления, но и полнота решения, достижения целей и задач республики и общества в целом.

Список литературы

1. Конституция Луганской Народной Республики Народный Совет Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/konstitutsiya/>.
2. Об организации деятельности органов местного самоуправления в переходный период : Закон ЛНР № 21-П от 30.04.2015 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/944/>.
3. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/evropeiskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-soversheno-v-strasburge/>.
4. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление : учебник для академического бакалавриата / И. А. Василенко. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014. — 494 с.
5. Шугрина, Е. С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях / Е. С. Шугрина // Муниципальное право. — 2012. — № 4. — С. 7–14.

© Зелепухин С. С.

Postgraduate student Zelepukhin S. S. (SEI HPE LPR “Donbass State Technical University”, Alchevsk, LPR)

PROBLEM ISSUES OF DELEGATION OF PUBLIC AUTHORITIES TO LOCAL GOVERNMENT BODIES

Effective cooperation between state and municipal authorities is an obligatory component of ensuring the socio-economic development of the state. The article deals with the problems of the functioning of the local government system, identifies the main directions for improving the interaction between the state authorities and local governments in the aspect of decentralization of power in the Luhansk People's Republic.

Key words: *delegation of authority, local government, administrative and territorial reform, local state administrations..*