



i tipichnyye sledstvennyye situatsii kak vazhnyye faktory razrabotki metodiki rassledovaniya prestupleniy. *Voprosy bor'by s prestupnost'yu*. M., 1979. Vyp. 30. P. 110–122.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Padalka Andrey Nikolayevich – PhD in Law, Acting as Chief of Department of Financial Investigations of the National University of State Fiscal Service of Ukraine

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Падалка Андрей Николаевич – кандидат юридических наук, и. о. заведующего кафедрой финансовых расследований Университета государственной фискальной службы Украины

Irisha96kiss@gmail.com

УДК 342.5

ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ СНГ

Руслан ПАНЧИШИН,

кандидат юридических наук,

докторант кафедры конституционного права и сравнительного правоведения
Ужгородского национального университета

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена освящению опыта некоторых стран СНГ в сфере проведения муниципально-правовой реформы, а также разработке предложений относительно возможностей его использования в процессе осуществления реформы децентрализации в Украине. Автором исследуются особенности организации местного самоуправления в республиках Казахстан, Молдова, Грузия, которые устоялись вследствие проведения указанной реформы. Определены модели децентрализации, которые используются в практике осуществления соответствующей реформы в странах СНГ. Автором обоснованы предложения относительно возможности использования позитивного опыта некоторых постсоциалистических стран с целью повышения эффективности осуществления муниципально-правовой реформы в Украине.

Ключевые слова: территориальные общины, местное самоуправление, реформа децентрализации, зарубежные страны.

THE EXPERIENCE IN IMPLEMENTING DECENTRALIZATION REFORM IN SOME POST-SOCIALIST COUNTRIES

Ruslan PANCHISHIN,

Candidate of Law Sciences, Doctoral Student of the Department of Constitutional Law and Comparative Law of Uzhgorod National University

SUMMARY

The article is devoted to the consecration of the experience of some the CIS countries in the field of municipal law reform, as well as the development of proposals for the possibilities of its use in the process of decentralization reform in Ukraine. The author examines the features of the organization of local self-government in the republics of Kazakhstan, Moldova, Georgia, which are settled as a result of the implementation of this reform. Decentralization models have been identified that are used in the practice of implementing the relevant reform in the CIS countries. The author substantiates proposals regarding the possibility of using the positive experience of some post-socialist countries in order to increase the effectiveness of the implementation of municipal legal reform in Ukraine.

Key words: territorial communities, local self-government, reform of decentralization, foreign countries.

Постановка проблемы. Большинство стран постсоциалистического пространства успешно осуществили муниципально-правовые реформы либо пребывают в процессе их завершения, что позволяет вести речь об использовании положительного опыта некоторых государств в указанной сфере. Такой опыт является наиболее ценным в отношении его применения в Украине, поскольку страны СНГ пребывали в схожих исходных условиях, что обусловлено историческими, правовыми, политическими особен-

ностями их развития. Таким образом, исследование опыта некоторых стран СНГ в сфере проведения муниципальной реформы позволит перенять положительные аспекты, а также даст возможность избежать ошибок в процессе реализации соответствующей реформы в Украине.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что вопросы проведения муниципально-правовой реформы в странах СНГ в контексте возможности использования опыта таких государств в процессе реализации



реформы децентрализации в Украине в научной литературе раскрыты недостаточно. Однако, исходя из того, что некоторые страны СНГ используют сходную с Украиной модель децентрализации, изучение опыта таких государств является актуальным направлением отечественной правовой науки.

Состояние исследования. Научные исследования, посвященные изучению зарубежного опыта в сфере организации местного самоуправления, а также проведения муниципально-правовой реформы в зарубежных странах, принадлежат таким учёным, как П.В. Ворона, О.Ю. Лялюк, В.А. Онищенко, А.В. Приешкина, Б.М. Свицкий и другие. Вместе с тем остаются недостаточно исследованными некоторые вопросы, относящиеся к проблеме использования опыта постсоциалистических государств в процессе осуществления реформы децентрализации в Украине.

Целью и задачей статьи является исследование опыта некоторых стран постсоциалистического пространства в сфере осуществления реформы децентрализации, а также разработка предложений относительно его применения в процессе реализации муниципально-правовой реформы в Украине.

Изложение основного материала. Исследуя опыт осуществления муниципально-правовой реформы в некоторых постсоциалистических странах, необходимо констатировать, что некоторые страны СНГ в процессе реализации соответствующей реформы избрали путь наделения общин реальной способностью и возможностью самостоятельно и под собственную ответственность решать вопросы местного значения. Данное задание стало основной целью указанной реформы. В качестве способа решения ресурсных и финансовых проблем избрано так называемое укрупнение территорий или объединение территориальных общин. К государствам, избравшим именно такой путь децентрализации, к примеру, относятся республики Казахстан, Молдова, Грузия и некоторые другие.

В таких государствах на конституционном уровне сформировались определённые схожие черты местного самоуправления. В научной литературе определены такие из них: разграниче-

ние полномочий государственной власти и местного самоуправления; единство и целостность государственных территорий; организационная и экономическая самостоятельность местного самоуправления по предмету их ведения; сочетание централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти; сбалансированность социально-экономического развития территорий [1, с. 409].

Между тем, невзирая на некую схожесть организации местного самоуправления в указанных выше государствах, необходимо также отметить наличие разных моделей децентрализации, положенных в основу проведения соответствующей реформы.

Так, некоторые учёные выделяют три основные модели децентрализации, которые встречаются в процессе осуществления муниципально-правовой реформы в зарубежных странах. Первая модель – формально децентрализованные системы органов местного самоуправления. Она характеризуется выраженным стремлением к административной децентрализации на основе автономии территориальных общин, которые имеют законное право решать различные местные и региональные вопросы. Вторая модель рассматривается как комбинация тенденций централизации и децентрализации, при которой представительные органы власти и местные исполнительные органы обладают относительно высокой степенью административной автономии от государственных и областных органов, но остаются под патронажем государства. Третья модель обладает несомненными чертами административной централизации. Ее отличительной чертой является то, что местные органы власти временно уполномочены выполнять функции государственной власти на местном уровне. В свою очередь, это создает своеобразную иерархическую пирамиду компетенций, подчиненную высшему органу власти в государстве [2, с. 33].

Первая модель децентрализации в наибольшей мере свойственна многим европейским государствам; вторая и третья характерны именно для постсоциалистических государств, включая Украину, поскольку наряду с функционирующим органом местного самоуправления публичная власть

на местном уровне также представлена местными органами государственной власти. Далее более детально следует охарактеризовать модель организации местного самоуправления в некоторых государствах СНГ.

Так, административно-территориальная организация Республики Казахстан состоит из 14 областей, 3 городов республиканского значения (Астана, Алматы и Ленинск – центр управления космодромом Байконур), 175 административных районов, 87 городов, 35 поселков и 6982 сельских населенных пунктов [3, с. 11, 12].

Право населения на осуществление местного самоуправления закреплено в Конституции и специальном законе. При этом установлено, что местные представительные органы – маслихаты выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общественных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление. Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет [4].

В Конституции Республики Казахстан подчеркивается необходимость обязательного учёта общенациональных интересов и стратегии государственного развития и в соответствии с этим определение задач и векторов развития административно-территориальных единиц.

Характерно, что закон, регламентирующий организацию и осуществление местного самоуправления в Республике Казахстан, носит название «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [5] и содержит нормы, посвященные публичному управлению на местном уровне, включая деятельность органа местного самоуправления (маслихаты) и местных органов государственной власти (акиматы). При этом указанным законом чётко разграничены полномочия этих органов.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» экономическую и финансовую основу деятельности местного государственного управления и самоуправления составляют:



- 1) местный бюджет;
- 2) имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами;
- 3) иное имущество, находящееся в коммунальной собственности в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Также предусматривается, что маслихаты и акиматы в своей деятельности обязаны:

- 1) не допускать принятия решений, не соответствующих основным направлениям внутренней и внешней политики;
- 2) соблюдать интересы Республики Казахстан в обеспечении национальной безопасности;
- 3) придерживаться общегосударственных стандартов, устанавливаемых в общественно значимых сферах деятельности;
- 4) обеспечивать соблюдение прав и законных интересов граждан [5].

Таким образом, следует констатировать, что Республика Казахстан является государством, в котором принцип децентрализации сочетается с принципом единства государственной политики, что предполагает, с одной стороны, наделение органом местного самоуправления самостоятельностью во всех основных сферах, связанных с развитием территорий, а с другой стороны – соответствие векторов такого развития основным направлениям внешней и внутренней политики государства.

Ещё одним государством СНГ, в котором достаточно стремительно и успешно развивается муниципально-правовая реформа, является Республика Молдова.

В соответствии со ст. 109 Конституции Республики Молдова публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения. Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ [6].

Как следует из изложенных выше положений Конституции Республики Молдова, местное самоуправле-

ние основано не просто на принципах децентрализации публичного управления, поскольку в его основу положен принцип автономии.

Некоторые учёные, исследуя опыт организации местного самоуправления в данном государстве, указывают, что автономия местных публичных властей заключается в праве административно-территориальных единиц удовлетворять свои собственные интересы без вмешательства центральных властей, что ведет к административной децентрализации: автономия – это право, а децентрализация – система, требующая автономии [7, с. 5].

Вследствие осуществления муниципально-правовой реформы в Республике Молдова было принято ряд законов, а также внесены изменения в некоторые действующие законы в сфере регулирования организации и деятельности органов местного самоуправления. Так, в настоящее время действующими являются законы «О местном публичном управлении» [8], «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова» [9], «О местных публичных финансах» [10], «О публичной собственности административно-территориальных единиц» [11] и другие.

Следует указать, что в данных законах закреплены гарантии автономии местного самоуправления. К наиболее важным из них относятся гарантии финансовой и ресурсной автономии. Законом «О местных публичных финансах» установлено, что местные бюджеты представляют собой самостоятельные элементы, которые разрабатываются, утверждаются и исполняются на условиях финансовой автономии в соответствии с положениями настоящего закона и закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, а также закона о местном публичном управлении [10].

С положительной стороны также следует отметить гарантии публичной собственностью административно-территориальных единиц, которой в соответствии с законом признается все движимое и недвижимое имущество, находившееся на их территории до вступления в силу закона об административно-территориальном устройстве Республики Молдова, за исключением находившегося в собственности

государства и частной собственности [11].

Таким образом, в Республике Молдова сложилась модель децентрализации местной публичной власти, основанная на принципах автономии, которая предполагает финансовую, ресурсную, организационную, институционную самостоятельность органов местного самоуправления, выборность и другое. Вместе с тем в Конституции Республики Молдова акцентировано, что автономия местного самоуправления не должна использоваться вопреки унитарной форме государственного устройства, что является важным в целях сохранения конституционного лада и национального единства.

Значительный интерес для Украины представляет собой опыт проведения муниципально-правовой реформы в Грузии.

Как отмечается в научной литературе по этому поводу, последняя реформа местного самоуправления в Грузии началась весной 2014 года, когда был принят новый закон – Кодекс местного самоуправления Грузии [12]. Учёные утверждают, что, в отличие от предыдущего законодательства, Кодекс четко распределил полномочия между центральной и местной властью, а также передал ряд полномочий местному самоуправлению, такие как обеспечение населения водоотведением и канализацией, развитие местных мелиоративных систем, установление правил содержания животных и решение вопросов безнадзорных животных, развитие инфраструктуры, соответствующей потребностям детей, пенсионеров и инвалидов, в том числе адаптация общественных мест и муниципально-транспортного транспорта (столица – г. Тбилиси дополнительно имеет полномочия обеспечения населения неотложной медицинской помощью) [13, с. 288–289].

Таким образом, в отличие от других государств, в Грузии законодательство о местном самоуправлении унифицировано в единый нормативно-правовой акт. Анализируя положения Кодекса местного самоуправления Грузии [12], можно выделить такие ключевые достижения муниципально-правовой реформы в данном государстве:

– определено понятие и приведена характеристика основных населённых



пунктов, составляющих основу административно-территориального устройства государства (ст. 4);

– обозначены гарантии реализации полномочий муниципалитетов (самоуправляющийся город и самоуправляющийся теми), а также возложение обязательства на органы государственной власти до принятия решений по вопросам, касающимся установленных настоящим Законом полномочий муниципалитета, проводить предварительные консультации с непредпринимательскими (некоммерческими) юридическими лицами, объединяющими более половины муниципалитетов страны (ст. 7);

– детально регламентированный порядок образования и упразднения муниципалитетов, а также установления и изменения административно-центра и границ муниципалитетов (ст. ст. 10, 11);

– определены формы и механизмы осуществления полномочий муниципалитета (ст. 19);

– закреплены гарантии обеспечения участия граждан в осуществлении местного самоуправления (ст. ст. 85–88) и другое.

Выводы. Проведенный в статье научно-правовой анализ позволяет сделать вывод о том, что в таких государствах, как Республика Молдова, Грузия и другое, в результате осуществления муниципально-правовой реформы получила развитие модель организации местного самоуправления, основанная на европейских принципах и стандартах. При этом следует также отметить, что в некоторых странах СНГ (например, в Республике Казахстан) действует модель децентрализации, основанная на одновременном осуществлении местной публичной власти органами государственной власти и местного самоуправления.

На основании результатов исследования можно указать на такие положительные аспекты реформы децентрализации в странах СНГ, которые могут быть использованы для повышения эффективности соответствующей реформы в Украине: 1) закрепление на конституционном уровне гарантий обеспечения единства государства, недопущение негативного воздействия на унитарную организацию государства вследствие децентрализации публичной власти, соответствие

региональной и национальной политике; 2) определение правового статуса местных публичных финансов и собственности административно-территориальных единиц (коммунальной собственности); 3) четкое регулирование форм и механизмов осуществления муниципалитетами (общинами) функций местного самоуправления, а также форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Балыхин А.Г. Основные подходы к реализации местной власти в странах СНГ с позиций эффективной деятельности. *Евразийский международный научно-аналитический журнал «Проблемы современной экономики»*. 2011. № 1 (37). С. 409–410.

2. Ляпин И.Ф. Современные модели децентрализации государственной власти: опыт государств. Статьи по предмету «Теория государства и права». *Административное и муниципальное право*. 2011. № 4 (40). С. 33–37.

3. Система державного управління Республіки Казахстан: досвід для України / Уклад. В.В. Мороз; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2012. 52 с.

4. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029#pos=5;37.

5. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-ІІ. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1170.

6. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.

7. Костаки Г.И., Боршевский А.П., Мазур В.В. Местное самоуправление в Молдове. *Закон и жизнь*. 2011. № 5. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2011/5/01.pdf>.

8. О местном публичном управлении: Закон Республики Молдова от 28 декабря 2006 г. № 436. URL: http://lex.justice.md/document_rus.php?id=0D9577C4:27DF0CCC.

9. О местных публичных финансах: Закон Республики Молдова от

6 октября 2003 г. № 397-ХV. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=7085.

10. Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова: Закон Республики Молдова от 27 декабря 2001 г. № 764. URL: <http://lex.justice.md/ru/312874>.

11. О публичной собственности административно-территориальных единиц: Закон Республики Молдова в редакции Законов Республики Молдова от 15 июля 2010 г. № 181, 27.07.2018 № 172. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3237.

12. Кодекс о местном самоуправлении: Закон Грузии от 5 февраля 2014 года № 1958-Іс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2244429/4/ru/pdf>.

13. Чернописский П.Б. Конституційні реформи в Литві і Грузії у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади як приклад для України. *Форум права*. 2017. № 4. С. 282–293.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Панчишин Руслан Игоревич – кандидат юридических наук, докторант кафедры конституционного права и сравнительного правоведения Ужгородского национального университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Panchishin Ruslan Igorevich – Candidate of Law Sciences, Doctoral Student of the Department of Constitutional Law and Comparative Law of Uzhgorod National University

PR16363@gmail.com