



Выводы. В результате проведенных исследований обосновано, что деятельность малых предприятий в большинстве случаев является убыточной, за исключением промышленности, оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств, транспорта, складского хозяйства, информации и телекоммуникации, финансовой и страховой деятельности, образования. Для устранения такой ситуации нами изучены факторы влияния на финансовую стабильность предприятий. Доказано, что основное внимание необходимо обратить на внутренние факторы, среди которых оптимизация управленческих решений, уровень информационного обеспечения, повышение уровня инвестиционной привлекательности и другие, которые обеспечат улучшение финансового состояния.

Перспективами дальнейших исследований в данном направлении считаем детальное изучение факторов влияния на финансовое состояние и привлечение инвестиционных ресурсов для выхода из финансового кризиса.

Список использованной литературы:

1. Ганущак Т.В. Оценка финансовой устойчивости предприятия / Т.В. Ганущак // Научный вестник Волынского национального университета имени Леси Украинки. – 2009. – С. 104–110.
2. Гоголь А. Особенности методики финансового анализа предприятий малого бизнеса / А. Гоголь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : file:///C:/Users/Oleksandr/Downloads/Vcndtue_2013_2_58.pdf.
3. Главное управление статистики во Львовской обл. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>.
4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://lubbook.net/book_239_glava_9_Tema_9_L%D1%96kv%D1%96da%D1%81%D1%96ja_%D1%96_geo.html.
5. Матросова В.А. Оценка финансового состояния предприятия и направления его улучшения / В.А. Матросова, В. Медникова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.kpi.kharkov.ua/archive/наукова_периодика/Технический_прогресс_и_эффективность_производства/2010/56/1_24.pdf.

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ГОСУДАРСТВАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Неля БОДАК,

аспирант юридического факультета
Ужгородского национального университета

Summary

In this article, the theoretical and methodological approaches to the analysis of the local government and local self-government in the Eastern European countries are studied. The historical preconditions of development of democratic states and evolution of the civil society are considered on the basis of analyzing the local self-government in the Eastern European states. A particular attention is drawn to the problems of regionalization as the extreme form of a decentralized unitary state. The objective factors of interconnection between the state and self-government in the economical sphere and financial support are examined.

Key words: local government, local self-government, democratic state, civil society, regionalization, decentralization, financial support.

Аннотация

В статье исследуются теоретико-методологические подходы к анализу местного управления и самоуправления в восточноевропейских странах. На основании анализа местного самоуправления в государствах Восточной Европы рассмотрены исторические предпосылки становления демократических государств и развития гражданского общества. Обращено внимание на вопросы регионализации как крайней формы децентрализованного унитарного государства. Рассматриваются объективные факторы взаимосвязи государства и самоуправления в экономической сфере и финансовой поддержке.

Ключевые слова: местное управление, местное самоуправление, демократическое государство, гражданское общество, регионализация, децентрализация, финансовая поддержка.

Постановка проблемы. Мировой процесс становления и развития государственной организации и местного самоуправления был достаточно длительным и противоречивым. Вследствие формирования централизованных государств произошло как бы «раздвоение публичной власти» на две системы организации общественной жизни: государственную – централизованную, муниципальную (местную) – децентрализованную.

Как известно, публичная власть в процессе эволюции общества материализуется в институтах и учреждениях, возникающих из потребностей общественного развития. Такой формой, на наш взгляд, является местная, или «муниципальная», власть, которая берет свое начало со времен и условий административно-территориального реформирования городов-полисов и других видов общинно-родовых поселений. Одновременно с процессом создания государства шло формирование права посредством трансфор-

мации обычаев и традиций, придания нормативно-правового характера судебным решениям, а также практического закрепления нормативных актов местных органов, обязательных для исполнения предписаний должностных лиц. Причем осуществлялся данный процесс как на государственном (централизованном) уровне, так и на уровне и в пределах действия местного самоуправления (муниципальной власти). При этом формирование систем местного управления (самоуправления) чаще всего было связано с двумя общественными проблемами: с одной стороны, так называемой «вертикальной» организацией государственной власти, с другой – ее взаимосвязями с различными городскими и сельскими общинами и местным населением различных поселений. Именно данными обстоятельствами и определилась заинтересованность автора в сравнительном историко-правовом исследовании процесса становления и развития восточноевропейского муниципализма.



Актуальность темы. Отдельные аспекты теоретико-методологических подходов к анализу природы местного управления и самоуправления, становления местного управления в государствах Восточной Европы изучали такие ученые, как С.А. Авакьян, А.Г. Мозохин, А.И. Черкасов, И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, В.И. Иванов, О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, В.В. Еремян, Г.В. Барабашев, С.С. Новикова, А.А. Транин и другие.

Целью статьи является исследование вопросов организационно-правовых основ организации и деятельности органов местного управления и местного самоуправления в государствах Восточной Европы, теоретико-методологические подходы к сравнительному анализу природы местного управления и самоуправления.

Изложение основного материала исследования. Прежде чем перейти к анализу института местного самоуправления в государствах Восточной Европы на современном этапе, необходимо, на наш взгляд, показать исторические предпосылки не только становления демократических государств, но и их современного социально-политического положения.

Начало крушения советской системы в 1989 г. явилось «детонатором» революций и системных реформ в странах Центральной и Восточной Европы. В результате в конце 1980-х – начале 1990-х гг. в третий раз в XX ст. изменилось направление общественного развития данных стран: народные восстания за возрождение прав и свобод человека разрушили систему «реального социализма» и положили начало либерально-демократическим преобразованиям [1, с. 66]. Спецификой таких преобразований явилось углубление процессов демократии общества, которые нашли свое выражение, во-первых, в отказе от коммунистических стереотипов, во-вторых, во все возрастающем участии граждан в управлении государственными и общественными делами [2, с. 57].

Общественная трансформация в странах Восточной Европы показала, что преодоление социалистического прошлого во многих случаях сопровождается возвратом к до социалистическим нормам и ценностям, ломкой сложившихся к данному

времени общественных отношений и формированием новых. Все это нашло отражение в конституционных актах исследуемых государств. Лидирующие позиции по результатам экономических, политических и государственных реформ занимают Венгрия, Польша, Чехия и Словакия. Для данных стран характерны общие подходы к формированию новых международных отношений, ориентация на западные военно-политические союзы, интеграция в общеевропейские структуры, результатом чего стало принятие их в НАТО, а в мае 2004 г. – в Европейский Союз (далее – ЕС). Такие государства Восточной Европы, как Болгария и Румыния, хотя и несут в себе качественно новые признаки общественного развития, все еще преодолевают экономический и политический кризис и стагнацию. Однако в свете перспектив сближения данных государств с европейским сообществом вопросы организации и становления управления (как государственного, так и местного) становятся актуальными теоретическими и практическими проблемами.

Местное управление и местное самоуправление в постсоциалистических государствах Восточной Европы неразрывно связаны с процессами становления демократического режима, следствием чего явилось формирование новой законодательной базы, регулирующей организацию и деятельность муниципальных институтов данных государств. Общей для всех стран данного региона является «весьма непростая проблема определения полномочий местного самоуправления с центральными властями и ведомствами, представляющими интересы на территории местных сообществ» [3, с. 164].

Однако представляется очевидным, что каждое восточноевропейское государство, опираясь на исторические и национальные особенности, строит собственную модель местного самоуправления, методологической основой для которой является Европейская хартия о местном самоуправлении 1985 г.

Институт местного самоуправления нашел закрепление и регламентацию практически во всех новых Основных законах постсоциалистиче-

ских восточноевропейских странах. Так, в ст. 2 болгарской Конституции, принятой 12 июля 1991 г. Великим Народным Собранием, говорится, что Республика Болгария – государство с местным самоуправлением [4, с. 394]. Территориальное самоуправление является основной формой организации публичной власти на местах, предусматривается в ст. 70 так называемой Малой конституции Республики Польша (Конституционного закона «О взаимных отношениях между законодательной и исполнительной властью Республики Польша, а также о территориальном самоуправлении»), принятой 17 октября 1992 г. Действующая Конституция Республики Польша, принятая Национальным Собранием 02 апреля 1997 г., территориальному самоуправлению посвящает раздел VII [5, с. 716].

В Венгрии, в отличие от других стран Восточной Европы, прослеживается принцип преемственности Конституции, который действует даже в условиях смены одного общественного строя другим. Так, в настоящее время в Венгерской Республике действует Конституция 1949 г., в редакции 1989 г. с последующими изменениями и дополнениями, в которую Законом LXI «О местном управлении» 1990 г. была включена глава IX «Органы местного самоуправления». Под местным самоуправлением, согласно п. 42 Венгерской Конституции, понимается «самостоятельное, демократическое решение местных общественных дел, касающихся сообществ избирателей, осуществление местной административной власти в интересах населения» [6, с. 539].

Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г., которая была разработана и принята еще в период вхождения Чехии в состав Чехословацкой Федеративной Республики, в ст. 8 закрепляет принцип территориального самоуправления, используя при этом, по справедливому мнению С.С. Новиковой, «как положительный опыт послевоенного развития европейских демократических государств, так и опыт «домюнхенской» Чехословакии, иные исторические традиции самоуправления в чешских землях» [7, с. 497].



Большое значение вопросам территориального самоуправления придает Конституция Словацкой Республики от 01 сентября 1992 г., свидетельством чего служит тот факт, что глава 4, посвященная самоуправлению, следует после глав о правах, свободах и экономике, но предшествует главе о законодательной власти. Думается, что законодатель тем самым «делает попытку соединить индивида, обладающего значительными правами и свободами, органы публичной власти (в лице местного самоуправления) и государственную власть» [7, с. 109].

Примечательно, что понятие местного самоуправления не употребляется из рассматриваемых основных законов государств Восточной Европы лишь в Конституции Румынии от 21 ноября 1991 г. Однако анализ положений раздела 2 главы V дает основания заключить, что используемый Конституцией термин «местная автономия» является тождественным по смыслу понятию местного самоуправления [8, с. 5].

Институт местного самоуправления является одним из аспектов проявления конституционного принципа разделения властей, признаваемого в Конституциях демократических государств в качестве основополагающего начала организации и деятельности государственного механизма. Так, согласно ст. 8 Конституции Республики Болгария, государственная власть делится на законодательную, исполнительную и судебную. Такую же норму содержат Конституции Чешской Республики (ст. 2), Республики Польша (ст. 10). В Конституциях Румынии, Венгрии и Словакии принцип разделения властей лишь подразумевается, хотя регламентации статуса каждого государственного органа посвящены отдельные главы (разделы) и их компетенция четко разграничена.

По мнению профессора Бирмингемского университета Кеннета Давей, первоначально термин «местное самоуправление» в постсоциалистических государствах Восточной Европы неоднократно использовался для того, чтобы «провести различие между местной демократией и местной администрацией от имени центральной власти», а первоначальное

законодательство в области местного управления в данных государствах было направлено главным образом на «обеспечение политической автономии местного самоуправления и отделение государства (руководящего аппарата) партии, где надежно была внедрена предыдущая система национальных комитетов» [9, с. 83].

При этом «автономия» рассматривается К. Давеем как способность местных представительных органов принимать самостоятельно решения относительно управления местными службами и влиять на развитие местной экономики. «Это находит место, по крайней мере, в трёх измерениях: 1) объеме полномочий, которыми наделены местные органы власти; 2) адекватности их ресурсов к выполнению данных обязанностей; 3) объеме их дискреционного права при осуществлении своих полномочий и распоряжения своими ресурсами».

Данные измерения являются взаимозависимыми. Большой объем полномочий по вопросам планирования местного развития в действительности не дает много автономии, если бюджеты в целом представляются неадекватными и решения на местном уровне существенно ограничиваются постановлениями на государственном уровне. Имеются также и компромиссные решения, возложенные на местные органы такие важные вопросы, как образование, здоровье и социальное благосостояние, расширяют местное дискреционное право, с одной стороны, и уменьшают его – с другой. Это усиливает влияние на местном уровне по отношению к соответствующим службам большей значимости, однако цена этого и давление по поддержке и сохранению национальных стандартов обычно заканчиваются повышением контроля со стороны центральных органов власти и зависят от финансовых потоков.

Нельзя не согласиться и с мнением И.А. Алебастровой, отмечающей, что переход к новой концепции организации власти на местах в восточноевропейских государствах произошел, в отличие от многих других аспектов реформирования их политических систем, относительно спокойно и безболезненно, что представляется совершенно закономерным. «Ор-

ганизация власти на местах в форме самоуправления в наибольшей степени соответствует задачам формирования социально-рыночной экономики и правового государства, демократизации и децентрализации процессов управления» [10, с. 5].

Таким образом, децентрализация составляет основное политическое содержание функциональной характеристики института местного самоуправления в современных государствах Восточной Европы. Именно децентрализованное управление выступает необходимым условием демократизации государственной власти и общества в целом. Следовательно, представляется, что одной из особенностей формирования в данных государствах муниципальных систем является ее тесная взаимосвязь с гражданским обществом, в рамках которого сочетается общий интерес и ответственность, с одной стороны, местного населения, и граждан конкретного государства – с другой.

Начиная со второй половины XX в., в европейском конституционном и муниципальном праве «особенно отчетливо проблема децентрализации зазвучала в связи с регионализацией» [11, с. 88].

В отечественной доктрине существует мнение о том, что регионализация не является децентрализацией, так как на уровне регионов нет реальной возможности выделить «региональные местные дела», которые отличались бы от общенациональных дел, традиционно принадлежащих государству. Так, по мнению Ф.П. Бенуа, «децентрализация не затрагивает прямо государство; регионализация трансформирует его, переносит часть прав централизации на уровень регионов» [11, с. 89]. Таким образом, регионализация ограничивает централизацию посредством перемещения властных функций на места.

В современном мире признаки регионализации наиболее отчетливо проявляются в ЕС. Единый рынок позволяет внутригосударственным регионам ЕС играть более активную и самостоятельную роль во внешнеэкономических связях. Параллельно наблюдается процесс освобождения регионов от жесткого контроля со стороны национальных правительств.



Таким образом, можно констатировать, что государствам Восточной Европы присущи практически все признаки регионального государства, под которым понимается «государство, созданное при условии осуществления политико-территориальной региональной реформы, в результате которой вся территория унитарного государства подразделяется на крупные административно-территориальные единицы с предоставлением им самостоятельности в политической и законодательной сферах, а также права на самоорганизацию» [12, с. 302].

В последнее время в странах Центральной и Восточной Европы наблюдается достаточно серьезная социальная трансформация: «... резкое усиление национальной консолидации, которое характеризовало эти страны на этапе распада биполярной системы и связывалось с идеологемами «национального освобождения» и «возвращения в европейскую семью народов», кажется, уже выполнило свое историческое предназначение. По мере того, как «освобождение» произошло окончательно и бесповоротно, а «возвращение в Европу» идет полным ходом, уровень и напряженность национальной консолидации в этих странах значительно снижаются. На смену обретению (по негативу) национальной идентичности в этих странах приходит осознание своей общеевропейской идентичности, и существующий набор европейских идеологем постепенно начинает играть все более значимую роль в общественном мнении в Центральной и Восточной Европе» [13, с. 70].

Процессы децентрализации власти и управления, укрепления региональной идентичности стимулируют регионы рассматриваемых стран и к самостоятельному выходу на внешнюю арену. К проблемам, которые регионы, как правило, решают на внешней арене непосредственно между собой, минуя государства, относятся вопросы культурного сотрудничества, обмена опытом по повседневному управлению, вопросы внешней торговли товарами и услугами, производимыми в данных регионах, а также поиска инвестиций для крупных региональных проектов.

Представляется необходимым подчеркнуть, что европейская идеологическая среда позволяет регионам осуществлять такого рода внешние связи как в рамках непосредственного соседства, приграничного сотрудничества, так и на общеевропейском уровне. Немаловажным стимулом к внешней активности регионов стран Восточной Европы являются и открывающиеся возможности получения прямой финансовой поддержки непосредственно от структур и фондов ЕС.

Весьма важным для развития регионализма в восточноевропейских странах представляется также институциональное оформление региональной самостоятельности и внедрение на региональный уровень форм самоуправления.

Так, в Венгрии самоуправление на региональном уровне было введено сразу же после краха социалистического режима на рубеже 1990-х гг. В Польше решение об этом было принято в 1998 г. путем принятия Закона «О регионализации местного самоуправления», результатом реализации которого явилось выведение местного самоуправления на более высокий региональный уровень, параллельное учреждение промежуточного между регионами (воеводствами) и общинами (гминами) звена управления – повятов – и резкое сокращение числа воеводств.

В Чехии тенденции к становлению регионализма усугубляются тем фактом, что в ходе административной реформы 1990 г. провинции как промежуточный уровень организации власти были отменены, в результате чего между центральным правительством и большим количеством фрагментированных муниципальных образований остались только незначительные районные структуры управления, которые не имеют представителей составляющей (так же как и в Словакии). Все это создает понятные сложности в организации управления, в частности потенциала районных структур часто бывает недостаточно для того, чтобы эффективно координировать межмуниципальное развитие, а решать все серьезные проблемы на уровне центральных властей достаточно сложно.

Продолжая мысль о правовом регулировании местного управления и местного самоуправления в странах Восточной Европы на современном этапе, следует подчеркнуть, что данные вопросы регулируются не только Конституциями исследуемых государств, но и специальными законами. Однако прежде чем перейти к их исследованию, нельзя не отметить, что все шесть восточноевропейских государств в период с 1992 по 1997 гг. ратифицировали Европейскую хартию о местном самоуправлении 1985 г. как фундаментальный документ, содержащий те общие демократические ценности, которые заложены в самоуправлении. Например, парламент Венгрии ратифицировал Хартию в 1993 г., но ее нормы обрели силу закона и стали частью внутреннего права лишь в 1997 г. В Венгрии к основным специальным правовым актам об органах местного самоуправления относятся следующие: Закон «О местном самоуправлении» от 1990 г. с изменениями, внесенными в 1994 г., который был включен в Конституцию 1994 г. в качестве главы IX, и ряд других законов, касающихся местных выборов, местного налогообложения, передачи определенной собственности государства местным органам [14, с. 118].

Итак, после создания конституционной основы в странах Восточной Европы были приняты различные нормативно-правовые акты, нормы которых касались местного самоуправления, вследствие чего внутреннее законодательство каждого государства на самом высоком уровне признает право местного самоуправления и регулирует его функционирование.

Выводы. Таким образом, анализ современной концепции местного управления и местного самоуправления шести стран Восточной Европы показывает, что муниципальная реформа в данных государствах прошла условно два этапа.

Первый этап генезиса законодательства местного управления и местного самоуправления в странах Восточной Европы, охватывающего период с 1990 г. по 1997 г., характеризуется становлением демократических муниципальных систем. По существу первоначальное зако-



нодательство в области местного самоуправления являлось реакцией на систему коммунистического правления (систему советов): практически все первые конституционные законы о местном управлении делают акцент на особенностях, отличных от прошлого. Так, к примеру, венгерский Закон «О местном самоуправлении» 1990 г. к таким особенностям относит следующие:

1) отделение местных органов управления от органов государственного управления, нашедшее отражение в самостоятельном статусе юридического лица и праве иметь собственное имущество;

2) право ведения расчетов в любом объеме с целью установления независимого местного самоуправления и сотрудничества с соседями скорее на добровольной, чем на принудительной основе;

3) свободные выборы, основанные на принципе состязательности, в рамках многопартийной системы;

4) отсутствие иерархических отношений между уровнями управления и ограничение надзорных вмешательств в вопросы законности;

5) право местных органов самоуправления вводить собственные налоги, а также получать государственные облагаемые налогом субвенции или субсидии, определенные нормативными актами [9, с. 83].

На втором этапе муниципальной реформы, охватывающем период с 1997 г. по 2014 г., основной задачей являлись подготовка и непосредственная интеграция в ЕС. В целом он связан с попытками парламентариев восточноевропейских государств привести муниципальное законодательство в соответствие с Европейской хартией местного самоуправления 1995 г., адаптировать положения последней к внутреннему правопорядку регулирования. Практически во всех исследуемых странах в первые Основные законы о местном самоуправлении были внесены соответствующие поправки.

Исходя из этого, необходимо признать, что в становлении и развитии местного управления и местного самоуправления современных государств Восточной Европы важнейшую роль играет организация

публичных институтов в различных административно-территориальных единицах, а также взаимодействие последних с органами местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Кривогуз И.М. Крушение «реального социализма» в Европе и судьбы освободившихся народов / И.М. Кривогуз. – М. : Политические процессы на пороге XXI века, 2001. – С. 66.

2. Еремян В.В. Страны Восточной Европы: специфика переходного периода от советской системы государственного управления к самоуправлению / В.В. Еремян // Материалы семинара, состоявшегося в Москве 5–7 декабря 2000 г. – М. : Статут, 2001. – С. 57–65.

3. Мавлюдов А.А. Местное самоуправление как общественный институт: Социально-экономическая, правовая и политическая модель Республики Татарстан / А.А. Мавлюдов // Сборник научных трудов. – Казань, 2001. – С. 152–175.

4. Конституция Республики Болгария от 12 июля 1991 г. // Конституции государств Европы. – Т. 1. – С. 394.

5. Конституция Республики Польша от 02 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы. – Т. 2. – С. 716–718.

6. Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. в редакции 1998 г. // Конституции государств Европы. – Т. 1. – С. 539.

7. Новикова С.С. Вводная статья к Конституции Чешской Республики и Конституции Словацкой Республики / С.С. Новикова // Конституции государств Европы. – Т. 3. – С. 109, 497.

8. Конституция Румынии от 21 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. – Т. 3. – С. 86.

9. Давей К. Роль местной автономии в продвижении демократии в странах Центральной и Восточной Европы / К. Давей // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2003. – № 2. – С. 83, 84.

10. Алебастрова И.А. Муниципальные системы в странах Восточной Европы: Конституционные аспекты / И.А. Алебастрова // Научно-аналитический обзор. – М. : ИНИОН РАН, 1994. – С. 5.

11. Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства / А.А. Транин. – М., 1984. – С. 88, 89.

12. Иванец Г.И. Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Г.И. Иванец, И.В. Калинин, В.И. Червонюк ; под общей ред. В.И. Червонюка. – М. : Юридическая литература, 2002. – С. 302.

13. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания) / Г.В. Барабашев. – М., 1971. – С. 70.

14. Бекени Й. Европейская Хартия местного самоуправления и ее адаптация к условиям Венгрии / Й. Бекени // Государственная служба за рубежом. Местное самоуправление: реформы и проблемы. Реферативный бюллетень. – 2000. – № 1 (32). – С. 118–132.