УДК 321:352

МОДЕЛИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ИНСТИТУТОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Трубицын Андрей Витальевич,
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Южно-Российский институт-филиал,
аспирант,
Россия, г. Ростов-на-Дону.
E-mail: trybicin.72@mail.ru

Аннотация
В статье рассматриваются существующие модели муниципального управления в современном обществе в контексте государственного регулирования и контроля.

Ключевые понятия:
муниципальное управление, модели муниципального управления, государственный контроль, российское государство.

В современном обществе одинаково важна как роль государства в муниципальном управлении, поскольку государство выступает в качестве гаранта и организатора деятельности муниципальных структур, так и самодеятельная активность населения, способствующая росту его гражданского самосознания и повышению ответственности, дебюрократизации муниципальных управленческих структур и, соответственно, снижению финансовых и организационных затрат государства на осуществление управленческих функций на поселенческом уровне.

Особую значимость приобретает вопрос об организации эффективно действующей системы регулирования и контроля государственной властью деятельности органов муниципального управления. В большинстве европейских стран государство, в соответствии с давними традициями муниципального управления, не вмешивается в деятельность муниципалитетов, фактически выступая лишь в качестве гаранта бесперебойного функционирования муниципальной системы управления.

Поскольку самоорганизация граждан в странах Западной Европы и США находится на высоком уровне, основным инструментом контроля и регулирования деятельности органов муниципального управления выступает само общество. Как отдельные граждане, так и общественные организации имеют возможность осуществления контроля за деятельностью муниципальных органов и влияния на проводимую муниципалитетами политику. В основе этой модели общественного контроля за муниципальным управлением находится традиция античной полисной демократии афинского типа, в которой все люди, обладающие статусом граждан, имели право участия в решении управленческих проблем города. Безусловно, что проблемы городского управления в современном мире значительно усложнились, однако данная модель как основа самой системы муниципального управления, сохранила свои позиции и именно на ней основываются модели муниципального управления в англосаксонских и романских странах Европы, в Соединенных Штатах Америки и многих бывших колониальных владениях европейских государств. Как писал Алексис де Токвиль, «муниципальные учреждения составляют силу свободных наций. Нация... без муниципальных институтов не может сохранить дух свободы» [7, с. 45].

Поскольку муниципальное управление формируется гражданами и осуществляет-

ся под контролем граждан, оно пользуется несравненно большей популярностью и доверием, нежели центральные органы государственной власти, к которым предъявляются большие требования и от которых граждане с большей вероятностью ожидают нарушения своих прав и интересов.

Можно говорить о существовании нескольких моделей организации контроля над местным самоуправлением в зарубежных странах. Так, англосаксонская (автономная) модель муниципального управления зиждется на двух основополагающих принципах британской государственности – верховенстве парламента и позиционировании исполнительной власти как выполняющей волю монарха. Парламент и королевское правительство выступают в качестве основных органов, осуществляющих контроль над деятельностью муниципальных органов, определяющих порядок функционирования последних.

Общественное самоуправление в Великобритании обладает достаточно широкой автономией и широкими полномочиями, но эти полномочия существуют только в пределах, установленных королевской и парламентской властью. Еще одной инстанцией, осуществляющей контроль и регулирование деятельности органов муниципального управления, в Великобритании является судебная система. Суд обладает полномочиями отмены указов и постановлений муниципальных органов, поскольку законодательно прописывается подчиненность органов местного самоуправления по отношению к ветви судебной власти. Будучи третейской инстанцией, суд гарантирует защиту прав и интересов граждан от возможных злоупотреблений со стороны муниципальных структур и, в то же время, может соотносить деятельность последних с интересами государства и общества в целом, отменяя те постановления, которые, по мнению судей, идут вразрез с государственными и общественными целями [6, с. 31].

Англосаксонская модель организации муниципального управления, таким образом, предоставляет местным структурам управления весьма широкий спектр полномочий, который может расширяться вплоть до осуществления полицейских функций на подвластной муниципалитету территории. То есть, полицейские формирования, функционирующие в данном муниципальном образовании, автономны в своей деятельности и не являются низовыми структурами единой общегосударственной полицейской системы. В частности, в США каждый штат имеет собственную полицию, в то же время в муниципальных образованиях есть свои шерифы, и лишь преступления особой важности расследуются федеральными органами.

Очевидный для нас недостаток англосаксонской модели широкой автономии муниципалитетов заключается в том, что она не подходит для государств с сильными социально-географическими и национальными территориальными различиями, поскольку создает плодотворную почву для развития центробежных и сепаратистских тенденций.

Следующая модель муниципального управления – романская – берет начало от системы местного самоуправления, действующей во Франции. Романская модель муниципального управления является наиболее распространенной в современном мире, в том числе и на постсоветском пространстве. Ее особенности заключаются в сочетании методов выборности и назначаемости при комплектовании органов местного самоуправления, более жестком административном контроле, в сравнении с англосаксонской моделью. Государство через своих назначенных представителей на местах контролирует деятельность органов местного самоуправления, а также отменяет те постановления и декреты органов местного самоуправления, которые идут вразрез с проводимой государством политикой.

Таким образом, в романской модели организации местного самоуправления заложен меньший уровень автономии муниципалитетов.

В то же время, помимо назначаемых сверху чиновников – работников государственного аппарата, контрольные функции от имени государства могут осуществлять и подразделения самих органов местного самоуправления. Существуют различные вариации применения романской системы муниципального управления: от полного административного контроля за деятельностью местного самоуправления и вступления постановлений последнего в силу только после санкционирования органами государственной власти, до либерального контроля, при котором решения местных органов могут быть отменены только по постановлению суда, если будут признаны противоречащими законодательству государства. Таким образом, в рамках романской модели наблюдается тенденция к ослаблению администрирования.

Особую разновидность данной модели представляет собой система муниципального управления, укрепившаяся, прежде всего, в ФРГ и Австрии. Как известно, Германия является федеративным государством, что требует особого подхода к организации как государственного, так и муниципального управления. Как отмечают А.В. Макарин и А.И. Стребков, «в Германии местное самоуправление основано на двух положениях: во-первых, на обязанности федеральных земель поддерживать входящие в них территории в их стремлении к самоуправлению и самостоятельному развитию; во-вторых, осуществлять выравнивание и консолидацию местных территориальных образований. В Конституции ФРГ говорится, что в землях, округах, общинах население должно иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами» [5].

Третья модель организации местного самоуправления, отличающаяся наиболее жестким уровнем контроля со стороны государства над деятельностью муниципалитетов, существует в ряде латиноамериканских государств и называется иберийской. Для данной модели характерно активное позиционирование государства на местном уровне, причем избираемый глава органа местного самоуправления одновременно является и представителем государственной власти на месте, наделяясь соответствующими полномочиями.

Таким образом, в иберийской модели при формальной демократичности муниципального управления существует и тотальный контроль государства над его деятельностью, так как мэр или глава муниципального совета параллельно выполняет функции государственного чиновника – представителя центральной исполнительной власти.

Глава территориального образования в данной модели обладает существенными полномочиями не только как избранный руководитель муниципалитета, но и как государственный чиновник. При этом государство оставляет для себя законодательно подтвержденную возможность непосредственного вмешательства в проводимую местными органами самоуправления политику, что продиктовано потребностью в сохранении единого государственного политического курса и противодействии местническим тенденциям и возможным злоупотреблениям властью со стороны муниципальных чиновников.

Наконец, отдельную ветвь моделей самоуправления представляют собой системы местного самоуправления, существовавшие и существующие в странах т.н. «социалистической» ориентации и основанные на леворадикальных марксистских и анархистских концепциях прямой демократии, общественной самоорганизации и самоуправления, «советской власти».

Своеобразная модель «социализма XXI века» была сформулирована в Венесуэле президентом Уго Чавесом и представляет собой синтез президентской вертикали власти с широким развитием местного самоуправления [1]. Коммуны становятся одной из опор режима, представляя собой противовес региональным властям и крупному капиталу.

В России, в отличие от стран Запада, отсутствуют развитые традиции низового демократического самоуправления, что создает определенные препятствия на пути к созданию эффективной системы муниципального управления в стране. Формально в советский период отечественной истории существовала развитая система народовластия, в том числе и на низовом уровне, однако на практике ключевым органом контроля и регулирования деятельности местных Советов оказывались структуры Коммунистической партии, довлевшие и над Советами, и над исполкомами Советов. Советы фактически выполняли роль «ширмы» для авторитарного режима партийной диктатуры, поскольку на практике от Советов не зависела реальная политика ни на местах, ни в масштабе государства в целом.

После перехода России к демократическому политическому режиму основные контролирующие функции взяло на себя государство. Как отмечает Д.Р. Еникеева, «роль государства в РФ в рассматриваемой области по сравнению с США значительна: именно государство «сверху» предоставляет населению право на демократию (как бы парадоксально это ни звучало), то есть право реализовывать местную власть, которое включает возможность проявлять личные инициативы, участвовать в решении вопросов местного значения, защищать свои права и т.д.» [2, с. 221].

Данную специфику отечественной управленческой вертикали необходимо иметь в виду, рассматривая проблемы муниципального управления в современной России и, в первую очередь, особенности системы регулирования и контроля деятельности муниципальных органов со стороны государства. Именно государство и его региональные структуры власти и управления, в условиях практического

отсутствия развитых институтов гражданского общества, становится единственным институтом, способным осуществлять контроль за деятельностью муниципалитетов.

А.М. Фокин, характеризуя развитие отечественной системы муниципального управления, выделяет государственность как одну из основных характеристик, с чем действительно сложно не согласиться. Он пишет: «…в России в силу исторических, экономических, территориальных, социальных, политических и др. условий сложилась традиция развития государственной модели городского самоуправления. В рамках этой модели государству принадлежит ведущая роль в формировании местного самоуправления. Эта зависимость проявляется в решающей роли государства, его органов власти и других управленческих структур при определении ценностного содержания городского самоуправления, правовых норм, кадровых структур, ресурсного, в т.ч. финансового обеспечения, формирования органов городского самоуправления» [8, с. 8].

Различные территориальные образования в нашей стране сильно отличаются по принятым в них социальным нормам и совокупности институтов, которые регулируют самые важные социальные процессы. Так, муниципальные образования в Ингушетии или Дагестане заметно отличаются от аналогичных структур в Краснодаре, Ростове-на-Дону или в Москве. Кроме того, следует учитывать и традиционно большую автономию национальных республик в России, основы которой закладывались еще в Российской империи и Советском Союзе.

К тому же сама государственная власть, особенно на региональном уровне, использует различные элементы системы местного самоуправления как собственные распорядительно-исполнительские институты, которые, с одной стороны, не имеют отношения к центральной власти, а с другой, несут всю полноту ответственности за промахи в решении социальных проблем, невыполнение взятых на себя обязательств по социальному обеспечению и поддержке населения. Подобная практика оправдывается недостатками законодательной базы.

Федеральный закон о местном самоуправлении четко разграничивает сферу компетенции и полномочия региональной власти и органов местного самоуправления, указывает возможные источники наполнения местных бюджетов и возможные способы распоряжения бюджетными средствами. Кроме того, под муниципальное правление частично переданы государственные обязанности по социальной защите населения, а также по развитию культуры, учреждений здравоохранения и т.п. При этом финансирование данного направления деятельности местных властей должно вестись из федерального бюджета, поскольку возможности муниципальных бюджетов весьма ограниченны.

Каждый регион России в силу социально-экономических и национально-культурных особенностей имеет и собственную специфику организации власти и управления на местах. Между тем, оптимизировать систему муниципального управления и, в особенности, осуществлять над ней контроль, возможно в той ситуации, когда государством будут обозначены основные приоритеты муниципальной политики и принята на вооружение конкретная модель организации муниципальной системы. «XX век принес понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы местного самоуправления. Причем объем полномочий этих органов должен определяться возможностями их реализации» [4, с. 64].

В завершение статьи подведем основные итоги. Ключевую роль в обеспечении эффективной деятельности муниципального управления имеет государственный контроль за деятельностью муниципальных органов. Можно выделить пять основных моделей муниципального управления: автономная (англосаксонская), либерально-административная (романо-германская), этатистская (иберийская), советская, «прямая демократия», каждая из которых отличается определенной спецификой организации взаимоотношений и взаимодействия государства и общества в рамках института муниципального управления. Синтез эффективных компонентов указанных моделей обладает большой теоретической и практической перспективностью, в особенности в условиях современного российского государства с его существенными региональными различиями и местной спецификой политической и экономической организации.

1. Дабагян Э.С. Венесуэла: траектория политического процесса: [об У. Чавесе] / Э. С. Дабагян. – М.: Аванглион-принт, 2011. 265 с.

2. Еникеева Д.Р. Общественный контроль деятельности органов местного самоуправления (сравнительный анализ опыта России и США) / Государство и право: теория и практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.) / Под общ. ред. Г.Д. Ахметовой / Д.Р. Еникеева. – Челябинск, Два комсомольца, 2011. 226 с.

3. Муамар Каддафи. Зелёная Книга. / М. Каддафи. – М.: Концептуал, 2012 г. 208 с.

4. Кирьян П. Традиция местного самоуправления в России (на историческом материале Российской империи) // Муниципальное право. 2005 № 4. 94 с.

5. Теория и история политических институтов. Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. А.В. Макарина, проф. А.И. Стребкова / А.В. Макарин, А.И. Стребков. – Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2008. 320 с. [Электронный ресурс]. URL: http://uchebnik-besplatno.com/uchebnik-teoriya-politiki/osnovnyie-modeli-mestnogo.html (дата обращения: 14.02.2012 г.).

6. Пивоваров К.А. Государственный контроль в сфере местного самоуправления // Сибирский юридический вестник. 2000. № 3. 79 с.

7. Токвиль А. О демократии в Америке / А. Токвиль. М.: Прогресс. 2000. 560 с.

8. Фокин А.М. Формирование городского самоуправления как социального института в условиях реформирования России / А.М. Фокин. Автореферат дис. канд.соц.наук. – Хабаровск, 2003. 22 с.

1. Dabagjan Je.S. Venesujela: traektorija politicheskogo processa: [ob U. Chavese] / Je. S. Dabagjan. – M.: Avanglion-print, 2011. 265 s. (Russian).

2. Enikeeva D.R. Obshhestvennyj kontrol' dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija (sravnitel'nyj analiz opyta Rossii i SShA) / Gosudarstvo i pravo: teorija i praktika: materialy mezhdunar. zaoch. nauch. konf. (g. Cheljabinsk, aprel' 2011 g.) / Pod obshh. red. G.D. Ahmetovoj./ D.R. Enikeeva. – Cheljabinsk, Dva komsomol'ca, 2011. 226 s. (Russian).

3. Muamar Kaddafi. Zeljonaja Kniga. / M. Kaddafi. – M.: Konceptual, 2012 g. 208 s. (Russian).

4. Kir'jan P. Tradicija mestnogo samoupravlenija v Rossii (na istoricheskom materiale Rossijskoj Imperii) // Municipal'noe pravo. 2005 № 4. 94 s. (Russian).

5. Teorija i istorija politicheskih institutov. Uchebnoe posobie dlja vuzov / Pod red. prof. A.V. Makarina, prof. A.I. Strebkova. / A.V. Makarin, A.I. Strebkov. – Izd-vo S.-Peterb. gos. un-ta, 2008. 320 s. [Jelektronnyj resurs]. URL: http://uchebnik-besplatno.com/uchebnik-teoriya-politiki/osnovnyie-modeli-mestnogo.html (data obrashhenija: 14.02.2012 g.). (Russian).

6. Pivovarov K.A. Gosudarstvennyj kontrol' v sfere mestnogo samoupravlenija // Sibirskij juridicheskij vestnik. 2000. № 3. 79 s. (Russian).

7. Tokvil' A. O demokratii v Amerike. / A. Tokvil'. M.: Progress. 2000. 560 s. (Russian).

8. Fokin A.M. Formirovanie gorodskogo samoupravlenija kak social'nogo instituta v uslovijah reformirovanija Rossii / A.M. Fokin. Avtoreferat dis. kand.soc.nauk. – Habarovsk, 2003. 22 s. (Russian).

UDC 321: 352

MODELS OF MUNICIPAL MANAGEMENT: PECULIARITIES OF THE INTERRELATIONSHIP BETWEEN THE STATE AND MUNICIPAL INSTITUTIONS

Trubitsyn Andrey Vitalyevitch,
The Russian Academy
of National Economy and
Public Administration under
the President of the
Russian Federation,
South-Russian Institute.
post graduate,
Rostov-on-Don, Russia.
E-mail: trybicin.72@mail.ru

Annotation
The article deals with the existing models of municipal management in modern society in the context of state regulation and control.

Key concepts:
municipal management, models of municipal management, state control, Russian state.