ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ С КОНТИНЕНТАЛЬНОЙ СИСТЕМОЙ ПРАВА

УДК 372.075

С. М. КОНДРАТЬЕВ

Результатом реформирования российского общества и государства стало появление во многом новых для отечественной государственно-правовой действительности институтов, к числу которых можно отнести и местное самоуправление [5].

Можно согласиться с мнением Е. М. Ковешникова, что становление местного самоуправления находится на самом начальном этапе современного переходного периода состояния российского общества. Еще не отработаны концепции и правовые установления местного самоуправления, не накоплен достаточный опыт его организации и функционирования, не выработаны теоретические научно обоснованные подходы к определению места и роли местного самоуправления в российском обществе и государстве [11, с. 1].

Процесс формирования местного самоуправления требует системного подхода к решению комплекса проблем, связанных с порядком формирования, организации деятельности, определения объема полномочий его структур, а также вопросов правового регулировании взаимоотношений с центральными государственными органами, государственными органами субъектов Федерации, правоохранительными органами. Решить эти и многие задачи государственно-правового строительства в России невозможно без учета как положительного, так и отрицательного опыта зарубежных стран.

Особую ценность сегодня представляет опыт западно-европейских государств, что обосновывается рядом обстоятельств. Во-первых, Россия с 1996 г. стала членом Совета Европы и подписала Европейскую хартию о местном самоуправлении. Во-вторых, правовая система России входит в романо-германскую систему права, и ее законодательство имеет значительное сходство с законодательствами европейских стран. Правовые системы романо-германской группы различаются в связи с особенностями политических систем и степенью централизации систем управления. Соответственно различаются и структуры органов местного самоуправления, а также их правовая база [8, с. 85–86].

В научной литературе при рассмотрении местного самоуправления в зарубежных странах традиционным является подход, при котором все государства, в зависимости от характера процесса формирования органов местного самоуправления, подразделяют на две группы: государства континентальной и англосаксонской системы. Однако в последнее десятилетие XX века наметились тенденции сближения и формирования новых правовых систем, таких как европейское право (право Европейских Сообществ) и право Совета Европы. Право ЕС, имея наднациональный характер, инкорпорируется в национальные правовые системы государств-участников соответствующих интеграционных объединений. Нормы этого права имеют прямое действие и обладают верховенством по отношению к нормам права, создаваемым самим национальным государством [12, с. 17].

Сближение правовых систем в рамках «единой Европы» позволяет некоторым ученым сделать вывод о формировании европейской системы местного самоуправления и местного управления [13, с. 192]. В такой системе главенствуют внутрисистемные нормативные акты, издаваемые соответствующими организациями. Так, в Европе интегрирующую роль играет «Европейская хартия о местном самоуправлении», открытая для ратификации членами Совета Европы. Хартия служит одним из основных источников муниципального права европейских государств [1, с. 26] и содержит в себе европейские стандарты развития местного самоуправления. С 1988 г. подписание Хартии является условием вступления в Совет Европы. Однако до сих пор документ либо не подписан, либо подписан с оговорками или не ратифицирован вообще такими государствами, как Франция, Бельгия, Нидерланды, Австрия, Дания [9, с. 15].

В большинстве стран мира (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) получила распространение континентальная (французская) модель. Она основывается на сочетании прямого государственного управления на местах

и местного самоуправления. Родоначальницей данной модели является Франция.

Континентальная модель напоминает иерархическую пирамиду, где происходит передача различных директив и информации и где на центральные власти активно работает целая серия агентов на местах. Указанная модель характеризуется также определенной подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим.

В рамках французской системы представительные органы порой создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодателем в качестве территориальных коллективов. В отдельных подразделениях, таким образом, представительные органы могут вообще отсутствовать (например, в округах и кантонах Франции).

Основные принципы функционирования местного самоуправления во Франции были закреплены в законах от 2 марта 1982 г. и 1 декабря 1988 г. [3] Эти законы занимают центральное место в реформе государственного и муниципального управления Франции, проведенной в 80-е годы XX века.

Закон от 2 марта 1982 г. «О правах и свободах коммун, департаментов, регионов», известный как «закон децентрализации», ввел новую процедуру контроля за решениями местных органов, расширил полномочия последних за счет передачи им ряда функций государственных органов (соответствующих служб, имущества и средств), а также прав по подготовке и принятию бюджета. Предусмотрен новый порядок финансирования местных бюджетов: в ежегодном законе о госбюджете вводится новая глава «Финансирование территориальных коллективов» [7].

Начатый в 1982 г. процесс децентрализации вызвал коренное переустройство традиционной модели организации территории. В результате перераспределения полномочий между государством и территориальными коллективами существенно изменились отношения между центром и местной властью. В течение последующих десяти лет законодателю удалось создать новую организационно-правовую базу, приспособленную к изменившимся условиям [6].

Указанные законы позволили провести настоящую децентрализацию: местные органы самоуправления стали независимыми от государства, чей контроль осуществляется теперь в форме юридического контроля, также они получили расширенные полномочия. Они превратились в главных действующих лиц государственной власти, как по полноте и по разнообразию своих задач, так и по своим тесным связям с населением.

Франция является децентрализованным унитарным государством. Правом принятия законов на уровне нации обладает только парламент, правом проведения политики республики – только правительство. Децентрализация не привела к передаче на местный уровень законодательных или правительственных полномочий (например, во Франции, в отличие от земель германии, не существует ни «региональных» парламентов, ни «региональных» правительств) [4, с. 5].

По Конституции 1958 г. «местными коллективами являются коммуны, департаменты, регионы, местные коллективы с особым статусом и заморские территории». Сегодня во Франции насчитывается 22 региона, 100 департаментов и 36 600 коммун.

Местные органы власти осуществляют полномочия, переданные им законодателем. Эти полномочия изменяются в соответствии с принимаемыми законами и имеют тенденцию к расширению. К тому же основная статья по полномочиям конституции открывает для коллективов возможность действовать в тех областях, которые не были специально переданы в их компетенцию, но в которых они имеют местный интерес.

Следует согласиться с мнением А. М. Арбузкина, что система организации власти в административно-территориальных единицах во Франции относится к континентальной модели, которая характеризуется сочетанием в органах на местах функций местного самоуправления и функций государственной власти [2, с. 351].

Коммуны имеют широкие полномочия, в частности, в сфере услуг для населения, часть из которых связана с ролью мэра как представителя государства на местном уровне: гражданское состояние (регистрация рождений, браков и смертей); избирательная система (организация выборов, ведение избирательных списков); социальная помощь населению (помощь пожилым людям, содержание части домов престарелых, поддержка общественных социальных организаций; на местном уровне функционирует коммунальный центр социальной помощи, который собирает заявки, анализирует нужды населения, тесно сотрудничает с департаментом); образование (строительство, оборудование, управление детскими садами и начальными школами); строительство и благоустройство (разработка планов застройки, выдача разрешений на строительство, создание и эксплуатация рекреационных

зон, содержание местного дорожного фонда, уличного освещения, зеленых насаждений, общественных зданий коммуны, общественного транспорта); водоснабжение, оздоровление окружающей среды и уборка мусора; защита общественного порядка при существовании, в отдельных случаях, муниципальной полиции; поддержка жилого фонда, экономики и туризма; развитие учреждений культурного и спортивного назначения (музеи, библиотеки, спортивные залы, бассейны, катки...); муниципальные архивы.

Департаменты объединяют территорию, где находятся несколько коммун. В их компетенцию входит: социальная помощь (выплаты социальных пособий; помощь детству, которое включает ведение процедуры усыновления и поддержку семьям, находящимся в тяжелой финансовой ситуации; помощь пожилым людям, в частности, строительство и содержание домов престарелых и выдача персональных пособий для оплаты услуг помощи на дому; помощь инвалидам через департаментские центры помощи инвалидам, помощь для адаптации в обществе; помощь для оплаты жилья; в качестве эксперимента в некоторых департаментах – юридическая защита молодежи.

Кроме того, в их компетенцию входит: санитарный контроль: санитарная защита семей, в частности детей; обустройство и содержание территории: содержание и инвестиции в дороги департаментского значения и частично в дороги национального значения; организация школьного транспорта и междугородних коллективных перевозок в пределах департамента; обустройство, содержание и эксплуатация водных источников, озер и водных поверхностей, которые переданы в его ведение; защита, управление и эксплуатация естественных территорий, подверженных риску; содержание департаментских зданий; образование (строительство, содержание и оборудование коллежей); набор и управление техническим и вспомогательным персоналом коллежей; определение мест размещения коллежей; культура (централизованные библиотеки по выдаче книг, архивы и музеи департаментского подчинения, содержание и управление некоторыми памятниками, преданными в их ведение); управление кредитами для охраны местного исторического наследия, не находящегося под охраной; поддержка экономики, сельского хозяйства и туризма; помощь коммунам (софинансирование).

Регионы включают в себя территорию нескольких департаментов. В их компетенцию входит следующее: экономическое развитие как основная область работы (экономическая помощь, поддержка исследований и развития, разработка и согласование с коммунами, группами коммун и департаментами региональной схемы экономического развития на пятилетку); обустройство территории (основной субъект диалога с государством, ведение совместных проектов); разработка регионального плана обустройства и развития территории; транспорт (разработка регионального плана инфраструктуры и транспорта; организация регионального железнодорожного сообщения); образование (строительство, содержание и оборудование лицеев); набор и управление техническим и вспомогательным персоналом лицеев; участие в финансировании университетов, хотя эта функция и относится к компетенции государства; профессиональное образование (формирование и реализация региональной политики профессиональной подготовки и начального профессионального художественного образования); культура и спорт (региональные музеи, региональное спортивное оборудование, общая инвентаризация культурного наследия, содержание и управление некоторыми памятниками, преданными в их ведение); здравоохранение (возможность, в качестве эксперимента деятельности в области вакцинации, борьбы с туберкулезом, проказой и СПИДом..., а также участие в финансировании и производстве санитарного оборудования); помощь коммунам и департаментам (совместное финансирование).

Межкоммунные отношения объединяют все формы сотрудничества между коммунами. В 1992 и 1999 гг. межкоммунное сотрудничество было усилено принятием законов, направленных на лучшую его организацию и на его стимуляцию в ситуации раздробленности коммун. По отношению к территориальным коллективам (коммунам, департаментам, регионам) межкоммунное сотрудничество имеет ограниченную компетенцию (по принципу специализации). Коммуны решают, какие правомочия ему передать. Эти правомочия больше не входят в компетенцию коммун (принцип исключительности).

Подводя итог, необходимо отметить, что начатый в 1982 г. процесс децентрализации вызвал коренное переустройство традиционной модели организации местного самоуправления во Франции. В результате перераспределения полномочий между государством и территориальными коллективами существенно изменились отношения между

центром и местной властью. В течение последующих десяти лет законодателю удалось создать новую организационно-правовую базу, приспособленную к изменившимся условиям.

Во многом опыт Франции может быть полезен и для России. Однако следует учитывать и ошибки Французской Республики в построении системы местного самоуправления.

Сегодня Франция столкнулась с противоречием, когда населению необходимо оказание все большего количества услуг по месту жительства и возрастает требовательность к их качеству, основное звено территориальной администрации — коммуна — все менее и менее в состоянии ответить на эти ожидания. Действительно, исключительная раздробленность коммун, которая характеризует французскую модель местного самоуправления, не позволяет решать в полной мере стоящие задачи. Так же как и в России, представляется необходимым наделение местного самоуправления большей самостоятельностью в решении вопросов местного значения.

Несколько особняком стоит основанная на романо-германских правовых принципах скандинавская система местного самоуправления. Влияние французской модели на скандинавские страны несомненно и долговременно; оно осуществлялось как непосредственно, так и в преломлении через призму датского государственного строительства. В Дании формируются традиции самоуправления, сближающие ее со странами Скандинавии: развитое общинное самоуправление, зачастую опирающееся на прямую демократию и подкрепленное труднодоступностью ряда территорий, их экономической автаркией, сдерживало экспансию прямого государственного управления. Эти традиции, присутствующие еще в большей степени в Швеции и в Норвегии, не являются противоположностью централизованному, унитарному государству, как это могло бы быть в случае развитого регионализма. Скорее наоборот, ранняя или бурная централизация в сравнительно редконаселенных странах способствовала почти полной интеграции местного самоуправления в государственный механизм; в отличие от других европейских стран, в скандинавском регионе все децентрализаторские реформы проходят как идеальные «революции сверху», не встречая ни сопротивления, ни требований самостоятельности со стороны органов самоуправления.

Таким образом, развитое самоуправление дополняет государственную централизацию, не вступая с ней в конфликт. В XX в. эти традиции самоуправления были дополнены за счет раннего (20–30-е гг.) формирования социального государства, способствовавшего демократизации и децентрализации публичного управления несмотря на унитаризм. Наконец, в скандинавских странах влияние общего права на правовую систему гораздо более существенно, чем на континенте [9, с. 47–48].

Для стран скандинавской системы местного самоуправления характерна большая самостоятельность органов местного самоуправления в оперативных вопросах и одновременно крайне незначительные правовые гарантии, что позволило многим исследователям сблизить скандинавские страны с Великобританией. Однако, в отличие от британской модели, местная власть в этих странах значительно больше интегрирована в государственный механизм, что проявится и в доминирующих тенденциях: если в Соединенном Королевстве присутствие государственных органов на местном уровне усиливается, то в королевствах Датском, Шведском и Норвежском наоборот: государство уменьшает полномочия своих органов на местах в пользу самоуправления [9, с. 188].

Иберийская система местного самоуправления и управления существует в Бразилии, во многих испаноговорящих государствах Латинской Америки, хотя в самой Испании ее теперь нет.

Особенности и специфика формирования государственных и муниципальных институтов латиноамериканского общества обусловили создание в ряде стран Латинской (Испанской) Америки такой жесткой системы властных отношений, при которой традиционность состоит не столько в утверждении принципа разделения властей и системы «сдержек и противовесов», сколько в сильной исполнительной (прежде всего президентской) власти.

Более того, исторически сложился примат этой власти над всеми государственными и муниципальными публичными институтами, в том числе представительными, и сформировался своеобразный конституционно-авторитарный строй, при котором реальная власть в центре и на местах сконцентрирована в руках правящей политической бюрократии. При этом в данной системе весьма значительную (нередко определяющую) роль играет не только государственная, но и муниципальная бюрократия (алкальды), представляющая централизованную исполнительную власть.

Особенности политической системы латиноамериканских государств наложили свой

отпечаток на эволюцию взаимоотношений местных органов (муниципальной публичной власти) с государственными институтами управления. Среди различных аспектов этих взаимоотношений (с позиций практических требований сегодняшнего дня и уровня развития муниципальной теории) одно из важных мест занимают процессы децентрализации управления и деконцентрации власти [10, с. 356–357].

В ряде стран система местного самоуправления имеет существенные особенности: в Мексике несколько иная, чем в Никарагуа, в Аргентине не похожа на систему, существующую в Колумбии, в некоторых странах близка к охарактеризованной выше романо-германской, хотя в странах Латинской Америки роль представителей центра всегда значительнее в силу широких полномочий президента. Кроме того, во многих странах Латинской Америки имеются крупные земельные латифундии, и господство местных землевладельцев налагает существенный отпечаток на систему управления.

При иберийской системе население административно-территориальных единиц (в том числе общин, муниципий) избирает совет и главное должностное лицо данной административной единицы (алькальда, регидора, префекта, мэра), иногда избирается коллегия должностных лиц. В некоторых странах главное должностное лицо избирается не населением, а советом. Алькальд (префект и т. п.) одновременно является председателем совета, его исполнительным органом и утверждается правительством (президентом, министром внутренних дел) как его представитель в данной административно-территориальной единице. Он обладает правом контроля за деятельностью совета [12, с. 334–335].

Таким образом, анализ структуры, решаемых задач, многообразия и специфики деятельности органов самоуправления в государствах с континентальной системой права позволяет сделать вывод, что местное самоуправление как элемент демократии есть форма реализации публичной власти, а органы местного самоуправления являются, по существу, органами публичной власти и действуют в рамках своих полномочий.

Континентальная (французская) модель основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления.

Континентальная модель напоминает иерархическую пирамиду, где происходит передача различных директив и информации и где на центральные власти активно работает целая серия агентов на местах. Указанная модель характеризуется также определенной подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим.

1. Автономов А. С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления Российской Федерации. М., 2002.
2. Арбузкин А. М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2004.
3. Богорад Л. М., Болотина Е. В. Особенности правового регулирования местных финансов во Франции // Международное публичное и частное право. 2009. № 1.
4. Болотина Е. В. Организационные основы французского муниципального управления: Монография / ГУАП. СПб., 2006.
5. Болотина Е. В. Зарождение муниципального управления во Франции // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5.
6. Болотина Е. В. Становление института муниципальной службы во Франции // Социальное и пенсионное право. 2006. № 4.
7. Бюджетный процесс во Франции: центральный и местные бюджеты: Сборник обзоров. Серия: «Региональное управление и местное самоуправление». М. : РАН; Институт научной информации по общественным наукам, 1995.
8. Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988.
9. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М. : Спарк, 2001.
10. Еремян В. В. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): учебное пособие. – М. : Академический проект, 2006.
11. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М. : НОРМА, 2002.
12. Конституционно-право зарубежных стран : учебник / под ред. В. О. Лучина, Г. А. Василевича, А. С. Прудникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити-Дана: Закон и право, 2009.
13. Лужков Ю. М. Путь к эффективному государству: план преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. – М. : Изд-во МГУ, 2002.