

Местное самоуправление на рубеже XX–XXI веков

Иосиф Дроботенко

Актуальные теоретические аспекты

В современной политической науке существуют три базовые теории местного самоуправления (МСУ).

Теория государства и права подчеркивает, что самоуправление предполагает совпадение субъекта и объекта управления, или, другими словами, участие граждан в решении всех касающихся их вопросов¹.

Разнообразие практики местного самоуправления и сегодня определяют следующие теории, сформировавшиеся в основном в XIX в.:

- теория свободной общины;
- общественно-хозяйственная теория управления;
- государственная теория*.

Основа *теории свободной общины* – представление о естественном и неотчуждаемом праве общины заведовать своими делами, заимствованном из бельгийского права. Эта теория подчеркивает, что исторически первична именно община, а не государство. Из этой теории следуют следующие принципы организации местного самоуправления:

- органы местного самоуправления – это органы общин (местных сообществ), а не государства;
- избираемость органов местного самоуправления членами общины.

Подчеркивается, что собственные дела общин отличны по своей природе

ДРОБОТЕНКО Иосиф Иосифович – вице-мэр г. Омска. E-mail: predmos@mail.ru

Ключевые слова: местное самоуправление, теория свободной общины, общественно-хозяйственная теория управления, государственная теория самоуправления, дуализм муниципального управления, компетенция органов самоуправления.

* В обзоре основных теорий местного самоуправления использованы материалы // <http://www.bolshe.ru/book/id=1357>

от дел государственных, что государственные органы не вправе вмешиваться в них, они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции. Как и в случае с правами человека, роль государства состоит не в том, чтобы «наделять» общину правами, а в том, чтобы эти права охранять и гарантировать.

Обосновывая главный признак местного самоуправления, *общественно-хозяйственная теория управления* на первый план выдвигает не естественные права общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление, согласно этой теории, – заведение делами местного хозяйства. Вместе с тем эта теория, как отмечали критики, смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частноправовыми объединениями (промышленными компаниями, благотворительными обществами и т.п.).

Согласно другой теории – *государственной теории самоуправления*, выдвинутой правоведами Германии, местное самоуправление представляет собой форму организации государственного управления на низовом уровне.

Полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результатах такого рода деятельности. С точки зрения этой теории, передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ призвана обеспечить более эффективное решение данных вопросов на низовом уровне.

Так, французский ученый Р. Драго указывал, что местные органы зачастую формируются государством преимущественно для удобства управления.

Государственная теория рассматривает местные органы управления, прежде всего, в качестве агентов центральных государственных органов и учреждений по оказанию услуг населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством.

Следующая концепция – *дуализма муниципального управления* – трактуется муниципальную деятельность как самостоятельность в чисто местных делах и подчиненность при исполнении определенных государственных функций. Она выдвигает тезис о двойственном характере местного самоуправления. Когда органы местного самоуправления, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов, они должны действовать как инструмент государственной администрации.

Популярность любой из перечисленных выше теорий в каждой стране всегда зависит от множества причин исторического и национального характера, от общей демократической или авторитарной направленности политической системы. Различие теорий всегда не умозрительное, а действительное, управленческое, так как проведение любой реформы местного самоуправления требует выбора одной из теорий в качестве своей концептуальной основы. Этот выбор всегда носит мировоззренческий характер, что подтверждается всей историей становления местного самоуправления и в России, и за рубежом.

Сегодня многие российские политики и эксперты, которые *de facto* считают местное самоуправление третьим (местным) уровнем государственной

власти, видят общность двух институтов в том, что они оба входят в систему публичной власти, а значит, собственно властью и являются. Термин «публичная власть» используется как общеродовое понятие для государства и местного самоуправления. Аргументом в пользу такого объединения считается обязательность решений органов местного самоуправления для граждан, аналогичная обязательности решений органов государственной власти.

Однако публичная власть имеет в теории государства и права иной смысл. Это скорее публичная политика (*public policy*), чем единый институт власти с его аппаратом принуждения.

Современное общество носит сложный, негомогенный характер. Интересы различных групп населения должны быть выявлены и артикулированы. Выступая в роли арбитра, власть приобретает политический характер.

«Какова бы ни была политическая система, – пишет У.Уикуар, – местное самоуправление разделяет ее общий характер и используется как одна из сил для установления общей гармонии в ее функционировании. Оно расценивается как один из объединительных элементов в системе, представляющей единое целое, в независимости от того, приобрело ли оно силу в результате призыва центральной власти к народному участию в управлении или в результате идущей снизу инициативы».

А.С.Автономов обращает внимание на то, что механизмами публичной власти являются выборы, деятельность представительных органов и т.д. Именно они являются общими и для государства, и для местного самоуправления. Более того, именно они представляют собой элементы самоуправления на разных с точки зрения территориального деления уровнях¹.

Таким образом, общность государства и местного самоуправления в системе публичной власти заключается в

том, что само государство носит политический характер, то есть имеет черты самоуправления.

Хотя трактовка органов государственной власти и органов местного самоуправления как единого властного (неполитического) института представляется теоретически некорректной, она имеет большую популярность в России.

Это во многом обусловлено тем, что органы местного самоуправления выполняют значительную часть государственных полномочий. Сохраняется и ментальность советской поры, когда местная власть при принятии собственных решений ждет установок от власти государственной. Признать, что местное самоуправление – форма самоорганизации населения, сегодня мешает неверие в силы общества регулировать свою жизнь и деятельность самостоятельно, без принуждения государственных институтов. Логика такова: чтобы местное самоуправление имело реальные полномочия и реальные рычаги управления, его нужно отнести к институту власти. Если местное самоуправление будет проходить по общественной линии, оно останется бесправным.

Система органов местного самоуправления и управления, как правило, строится в соответствии с административно-территориальным делением страны. Существуют крупные и мелкие административно-территориальные единицы. Естественно, масштабам этих единиц соответствуют имеющиеся в них органы.

В разных странах есть различные системы административно-территориального деления: более развитые и менее развитые, простые и сложные. Это зависит от размера государства и численности населения.

Называют двухзвенные системы административно-территориального деления, трехзвенные и т.д. Есть даже пятизвенные системы – такая система существует, например, во Франции. Другие примеры: четырехзвенная система применяется в ряде стран Африки (Камерун, Сенегал), трехзвенная присуща ряду стран Европы (Италия, Африка, Кения), двухзвенная система существует обычно в небольших государствах (Дания)².

В то же время существуют страны, где функционируют только органы самоуправления или только органы управления (назначаемые правительством). Это возможно после военных переворотов и в условиях диктатуры. Чаще всего существуют смешанные системы, где есть элементы самоуправления и управления.

Классическим примером такой системы является опять же французская система, где существуют и избираемые органы, и назначаемые центральной властью.

В унитарных государствах установление административно-территориального деления относится к ведению центральной власти и правительства. А в федеративных государствах административно-территориальная структура – это компетенция субъекта федерации. В разных штатах, землях, провинциях существуют свои особенности, сложившиеся исторически или по воле и желанию жителей и власти субъекта федерации.

Если говорить о структуре и формах существования МСУ, то можно отметить следующее. Местное самоуправление включает в себя, как правило, два элемента: выборный орган (выборное муниципальное собрание, которое может называться по-разному – совет, ассамблея) и исполнительный орган. Исполнительный орган может быть единоличным и коллегиальным.

Если это единоличный орган, то, скажем, это мэр Франция или бургомистр

(Германия). Пример коллегиального органа – магистрат в некоторых землях Германии или джунта в Италии³.

Исполнительный орган необходим, поскольку это постоянно действующая структура, а выборное собрание собирается периодически для решения каких-то важных принципиальных вопросов.

Представительные выборные органы местного самоуправления могут иметь самые разные названия, например, совет графства (США и Великобритания), это может быть муниципальный совет, коммунальный совет, генеральный совет.

Довольно часто применяется термин «муниципалитет». Этот термин может означать и территорию, и орган власти.

Представительные органы местного самоуправления обычно избираются гражданами прямым голосованием, чаще всего по мажоритарной системе: голосование проводится индивидуально за конкретных лиц – депутатов местных органов. Избираются отдельные члены будущего муниципалитета по избирательным округам. Округа бывают одномандатные, иногда многомандатные. Срок полномочий таких избираемых органов различен: от 1 года до 6 лет. При продолжительном сроке деятельности представительные органы местного самоуправления могут частично обновляться, то есть проводится ротация.

Во Франции, например, генеральные советы обновляются каждые три года наполовину.

Представительные органы местного самоуправления, как правило, однопалатные, хотя в некоторых случаях бывают двухпалатные, как в парламентах.

Например, муниципальное собрание Нью-Йорка состоит из двух палат.

Форма работы этих выборных органов такая же, как у парламента – сес-

сии. Сессии проводятся 1–2 раза в месяц, иногда 1 раз в неделю. Чем выше уровень представительных органов местного самоуправления, тем они реже собираются.

Например, совет графства в Англии и Уэльсе собирается 1 раз в квартал (4 раза в год), а генеральный совет – представительное собрание департамента Франции – собирается всего 2 раза в год (1 раз в полугодие). Этим представительным органом на сессии принимаются решения в пределах той компетенции, которая отведена законом⁴.

Главным вопросом деятельности *местных представительных органов* является принятие местного бюджета и распределение денег в рамках этого бюджета.

Принимаются также акты по решению различных местных проблем. Исполнение этих актов возлагается на исполнительный орган – либо коллегиальный, либо единоличный.

Единоличный орган, или должностное лицо (мэр, бургомистр, алькальд), как правило, выборный. Он может избираться непосредственно гражданами (одновременно с представительным органом), но в некоторых странах мэры формально назначаются главой государства по предложению представительного местного органа (Бельгия, Нидерланды).

Функции мэра или бургомистра бывают очень разными: в одних странах это единоличный исполнительно-распорядительный представитель власти, в других – председатель коллегии, которую представляют избранные депутаты местного органа власти. В некоторых странах мэр (бургомистр) выполняет лишь представительские функции, а совет нанимает профессионального менеджера, управляющего, который реально управляет и руководит местными делами. Мэр или бургомистр в этом

случае лишь приветствует делегации, присутствует на различных собраниях и т.д.

Такая система встречается в США и называется «совет – управляющий». Управляющий – профессиональный чиновник, нанимаемый советом, с ним заключается контракт, и он работает в качестве менеджера-управляющего, ведет оперативные дела, координирует финансы, деятельность различных муниципальных служб. Если он справляется со своими обязанностями, то контракт продлевается, если нет, совет ищет другого, более подходящего управляющего.

Кроме США такой вариант применяется еще в земле Северный Рейн-Вестфалия в Германии⁵.

Нужно отметить, что муниципальные органы – собрания, советы и т.д. – могут создавать постоянные или временные комиссии, которые образуются по отраслевому признаку (комиссии по делам просвещения, культуры, охране окружающей среды и т.д.). В некоторых случаях такие комиссии выполняют какие-либо отдельные поручения местного избираемого органа. В ряде стран эти комиссии обладают не только совещательными и консультативными полномочиями, но и распорядительными правами.

Органы МСУ принимают нормативные акты, естественно, в пределах своей компетенции. В некоторых странах акты, принятые местными органами, можно оспорить в судебном порядке. Иногда это обычный суд, а иногда специальная административная юстиция (в тех странах, где есть система административных судов).

Объем полномочий и способ предоставления прав муниципальным органам в различных странах варьируется.

В некоторых из них (Франция) законодательство очень подробно регламентирует компетенцию местных выборных органов и следит за тем, чтобы

они не превышали свои полномочия (в противном случае государство вмешивается в их работу). Компетенция – это только тот круг прав, который прямо указан в законе.

В других странах (Германия) определенный круг вопросов перечислен в законе, но в ряде случаев вышестоящая власть допускает выход за рамки этих полномочий, и так называемые остаточные полномочия могут использоваться местными органами самоуправления.

Компетенцию органов самоуправления можно условно разделить на первоначальную и вторичную.

Первоначальная – это та, которую можно назвать местными делами: чистота улиц, правильность застройки, система школьного образования, органы здравоохранения, парки, скверы, забота о бездомных, престарелых и т.д.

Вторичная компетенция – это то, что местные органы выполняют чаще всего как бы по поручению вышестоящих органов: учет избирателей, призывников, мероприятия оборонного характера, то есть то, что прямо не относится к местным делам и в чем больше заинтересована центральная власть.

Объем компетенции местных органов зарубежных стран постоянно и постепенно увеличивается, в том числе в таких важных сферах, как просвещение, дорожное строительство, коммунальное хозяйство и т. д.

Основными методами муниципальной деятельности являются непосредственное регулирование и управление. Регулирующая деятельность включает выдачу лицензий на право торговли, содержание различных предприятий бытового характера, кинотеатров, театров и т.д., разрешение на занятие

промыслами, установление правил торговли, застройки, выделение земельных участков под строительство, установление правил поведения в общественных местах, дачу разрешений или наложение запретов на проведение уличных шествий, митингов, демонстраций. Это также надзор в сфере охраны общественного порядка, противопожарной безопасности, санитарный надзор и т.д.

В некоторых странах муниципалитеты имеют собственную муниципальную полицию (США, Канада, Франция).

Нормотворческая деятельность местных органов, как правило, ограничена, и часто для издания какого-то акта требуется его утверждение вышестоящим органом либо представителем правительства.

Управленческой деятельностью можно назвать руководство предприятиями, которые являются муниципальной собственностью.

Обычно это предприятия общественного транспорта, коммунального хозяйства, бытового обслуживания. Муниципалитетам может принадлежать определенный жилищный фонд, школы, библиотеки, парки, дома престарелых. Предприятия могут быть достаточно своеобразными, например по изготовлению дорожных знаков, то есть для обслуживания городского хозяйства.

В ряде стран муниципалитеты занимаются здравоохранением, руководят больницами, поликлиниками, выплачивают пособия по безработице, по бедности. Иногда имеют доли или акции в промышленных предприятиях и, естественно, участвуют в управлении этими предприятиями⁶.

Таким образом, можно констатировать, что система местного самоуправления является важным механизмом функционирования гражданского общества, постро-

енного на началах демократии, разделения полномочий и компетенции органов управления, политической жизни.

Однако необходимо отметить, что взаимоотношения различных уровней власти строятся достаточно иерархично. С одной стороны, МСУ оказывает управленческую помощь центральным и региональным органам власти на «низовом уровне», а с другой – во властной иерархии местное самоуправление занимает не вполне «равноправное» положение и находится под достаточно жестким контролем «вышестоящего» органа.

Примечания

- ¹ Автономов А.С. Правовая онтология политики (к построению системы категорий). М., 1999. С. 59.
- ² Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. М., 1994. С. 61–62.
- ³ Васильева Т.А. Реформы местного самоуправления в Италии // Реформы местного управления в странах Западной Европы. М., 1993. С. 49.
- ⁴ Шишкина Н.Э. Местное самоуправление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития. Иркутск, 1995. С. 18.
- ⁵ Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. 1992. № 10. С.107.
- ⁶ Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления. М., 2006. С. 154.

**Подписка на 2010 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**