

Махач ШАМХАЛОВ

## ОСНОВНЫЕ ТИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В статье предпринята попытка выделить и проанализировать три основных типа местного самоуправления в странах с демократической формой государственного устройства: англосаксонский, континентально-европейский и смешанный.*

*The paper attempts to identify and analyze three main types of local self-government in countries with the democratic form of government; that is the Anglo-Saxon, continental European and mixed ones.*

**Ключевые слова:**

*местное самоуправление, государственное управление, демократия, типы, автономия, выборы; local self government, governance, democracy, types, autonomy, elections.*

Во всех демократических странах местное самоуправление строится на общих принципах, зафиксированных в Европейской хартии местного самоуправления. Тем не менее на его системные характеристики, структурную организацию, предметы ведения, основные направления деятельности и т.д. более или менее заметное влияние оказывают национально-исторические традиции, социокультурные, политико-культурные и иные особенности. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что в научной литературе выделяются три главных типа местного самоуправления: англосаксонский, континентально-европейский (французский) и смешанный, которые в каждой конкретной стране реализуются с учетом характерных для них особенностей. В предлагаемой вниманию читателей статье предпринята попытка выделить и проанализировать наиболее важные, на взгляд автора, характеристики каждого из названных типов.

Естественно, англосаксонский тип местного самоуправления возник в Великобритании. Этот тип прижился преимущественно в странах, входивших некогда в состав Британской колониальной империи и в той или иной форме заимствовавших английскую форму государственного устройства. Это США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и др.

В современной Англии органы местного самоуправления представлены выборными советами различного уровня – графств, городов, районов. Они формируются путем выборов сроком на 4 года. Иногда члены советов (или советники) не переизбираются полностью, а подлежат постепенной ротации. Они работают безвозмездно или по совместительству. Советы избирают своих руководителей – председателя или мэра. Партийные предпочтения членов совета оказывают незначительное влияние на его деятельность.

Англосаксонский тип характеризуется довольно широкой автономией местных органов самоуправления. Понятие «местное самоуправление» (*local government*), принятое в законодательстве соответствующих стран, указывает на один из критериев их отграничения от других государственных органов. Ни одна государственная инстанция не вправе вмешиваться в те сферы их деятельности, которые в законодательном порядке отнесены к предмету их ведения. Отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов местного самоуправления вышестоящим. Контроль за деятельностью местных органов в англосаксонских странах осуществляется косвенным путем: через центральные министерства, а также через суд.

Существенную роль в управлении местными делами играют проффильные комитеты и комиссии, формируемые депутатами этого

ШАМХАЛОВ

Махач

Абдулафисович –

к.ю.н., доцент

юридического

факультета

Дагестанского

государственного

университета

g.shamhalova@

yandex.ru

органа. Дело в том, что некоторые советы включают в себя до 100 чел., что не позволяет им работать постоянно и оперативно реагировать на все возникающие проблемы. Как правило, 2/3 их членов составляют советники, а 1/3 — нанимаемые советом эксперты и местные служащие. Лишь финансовый комитет состоит полностью из советников. Комитеты решают такие, например, вопросы, как открытие в том или ином населенном пункте нового детского сада, принятие на постоянное жительство иммигрантов и др.

Здесь каждый выборный орган самостоятелен в пределах своих компетенций. Местные представительные органы «формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует»<sup>1</sup>. Проводится более или менее четко очерченная линия разграничения между органами местного самоуправления и местными органами государственной власти. Здесь не существуют органы прямого государственного управления. Их функции практически выполняются советами, полномочия которых делегируются им парламентом на тех же основаниях, что и любой другой административной структуре.

В Великобритании в соответствии с законом о местном управлении 2000 г. советы должны формировать орган исполнительной власти. Предусмотрены 3 его варианта: во-первых, система «мэр и кабинет», при которой путем прямых выборов избирают мэра, а он, в свою очередь, назначает от 2 до 9 помощников, с помощью которых он осуществляет исполнительную власть; во-вторых, система «лидер и кабинет» с избранием главы исполнительной власти и состава совета в ходе выборов, а помощников может назначить либо сам лидер, либо совет; в-третьих, система «мэр и управляющий от совета», при которой избранный мэр делит полномочия исполнительной власти с управляющим, назначаемым советом из числа профессиональных чиновников.

Наряду с представительными органами в некоторых странах с англосаксонским типом местного управления (в первую очередь, в США) население вправе избира-

ть не только депутатов представительного органа местного самоуправления, но и ряд должностных лиц, которые не входят в этот орган, но принимают участие в местном самоуправлении. К примеру, согласно разд. 4 ст. VII Конституции штата Иллинойс от 1970 г., в каждом из графств штата сроком на 4 года «избираются шериф, клерк графства и казначей, и могут быть также избраны или назначены коронер, регистратор, налоговый инспектор и иные должностные лица, назначение или избрание которых предусмотрено законом или ордонасом графства»<sup>2</sup>.

Значительными полномочиями зачастую наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие существенную роль в подготовке и принятии отдельных решений.

Местное управление на территории Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии регулируется различными нормативно-правовыми актами, которые различаются по таким показателям, как административно-территориальное деление, полномочия органов управления; роль органов государственной власти, занимающихся вопросами взаимодействия с органами местного управления, различна. В Англии контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляет Министерство окружающей среды, регионов и местного управления, а на остальных территориях — выборные ассамблеи и создаваемые ими правительства.

В США правовые и политические права и обязанности органов самоуправления реализуются в соответствии с конституцией и законами штатов. Государство устанавливает единые «правила игры» для местных администраций, регулирует основные принципы формирования и деятельности местных органов, возлагая правовое регулирование местного управления в основном на субъекты федерации. Положения о деятельности местных органов содержатся в конституциях всех субъектов федерации. На практике местные органы самоуправления обладают широкой автономией в решении вопросов местного значения. Принцип *гомруля* (*home rule*) подразумевает право муниципальных органов самим решать мест-

<sup>1</sup> Государственное право буржуазных и освободившихся стран. — М., 1988, с. 418.

<sup>2</sup> Конституция штата Иллинойс // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. — М., 1993.

ные задачи независимо от вмешательства штата и самим вносить поправки в свои хартии самоуправления, имеющиеся у большинства муниципалитетов. Вместе с тем принятие муниципальными органами хартии связано с соответствующим актом легислатуры штата и происходит на основе конституции штата.

Континентальный, или французский тип действует в большинстве стран современного мира, прежде всего в континентальной Европе и франкоязычной Африке. Он отличается от англосаксонского наличием на подотчетной ему территории чиновников государственной администрации, призванных контролировать деятельность органов местного самоуправления. Через них центральное правительство осуществляет административный контроль над местными органами, сочетая прямое государственное управление на местах с органами местного самоуправления. Они выполняют также иные функции общегосударственного характера. В распоряжении опекающей центральной власти находится широкий спектр средств и методов (аннулирование, одобрение, временная приостановка, замещение, отзыв, отставка, роспуск и др.) такого контроля.

Этот тип за последние десятилетия претерпел более или менее существенные изменения. Так, во Франции в результате проведенных в 70-х–80-х гг. реформ по децентрализации территориального управления административный контроль полномочных представителей центрального правительства был заменен на так называемый апостериорный контроль. Его суть состоит в определении законности решений, принимаемых муниципалитетами. При этом приостановка исполнения решения в случае признания его незаконным, ущемляющим интересы государства осуществляется не представителем правительства, а только через суд.

В континентальном типе может сохраняться определенная иерархическая соподчиненность различных уровней управления. Например, в Италии области вправе осуществлять контроль за законностью документов, принимаемых провинциями, коммунами и иными местными образованиями<sup>1</sup>. Во Франции в соответ-

ствии с законами от 7 января и 22 июля 1983 г. регион вправе осуществлять опеку над департаментом и коммуной в области образования и культуры; департамент — над коммуной в вопросах здравоохранения, сельского оснащения, школьного транспорта и др.<sup>2</sup>

В свою очередь, местные органы могут принимать участие в политических процессах на национальном уровне. Об этом свидетельствует, например, тот факт, что во Франции муниципалитеты участвуют в выборах сената, поскольку их делегаты представляют большую часть соответствующих избирательных коллегий. Для выборов сенаторов в каждом из департаментов формируются специальная коллегия выборщиков.

При всем сказанном не следует преувеличивать степень различий между двумя указанными моделями, поскольку обе они базируются на ряде сходных принципов, в частности, в обоих случаях основой местного управления служат представительные органы, формируемые населением в результате свободных и состязательных выборов. В то же время необходимо учесть, что институт местного самоуправления обладает определенными признаками и государственных, и общественных институтов. Как отмечал В.А. Лапин, «общественно-государственный характер института местного самоуправления делает его центральным звеном в механизме взаимодействия гражданского общества и государства. По-видимому, в этом и состоит главная роль местного самоуправления в любом государстве»<sup>3</sup>.

На практике существуют смешанные, или так называемые гибридные типы муниципалитетов, сочетающие в себе элементы как англосаксонского, так и континентального типов и отражающие этнонациональные, социокультурные, политико-культурные и иные особенности конкретной страны. Наглядное представление об этом можно получить на примере органов местного самоуправления целого ряда государств.

Так, в Основном законе ФРГ закреплено и гарантировано право на самоуправление: «Общинам должно быть предоставлено

<sup>2</sup> Рубинская О.Ю. Проблемы децентрализации в стратегии реформ ФСП. — М., 1987, с. 29.

<sup>3</sup> Лапин В.А. Потенциальные возможности местного самоуправления // Полития, зима 1998–1999, с. 32.

<sup>1</sup> Конституция Итальянской Республики // Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. — М.: БЕК, 1999.

право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Союзы общин также пользуются правом самоуправления в рамках своей законной компетенции и на основе законов» (ст. 28, абз. 2 Основного закона ФРГ). Основной закон содержит положение, согласно которому законодательство даже в состоянии обороны должно обеспечивать «жизнеспособность общин и союзов общин, и прежде всего в финансовом отношении».

В соответствии с Основным законом и конституциями земель федеральное правительство и правительства земель не вправе вмешиваться в деятельность муниципалитетов при осуществлении ими предоставленных им полномочий. Здесь федерация построена по принципу «снизу вверх», согласно которому в основе государственного устройства лежат самоуправляющиеся общины, над ними — земли, а над ними — национальный уровень. Органы местного самоуправления обладают всеми полномочиями, не входящими в компетенцию земель и федерации. Государственный надзор за ними призван (абз. 3 ст. 20 Основного закона ФРГ) обеспечивать соответствие их решений Конституции, а также как федеральным, так и земельным законам.

Конституция Италии не дает точного определения статуса органов местного самоуправления. Так, в разд. 5 «Области, провинции и коммуны» говорится: «...провинции и коммуны являются автономными образованиями в рамках принципов, установленных общими законами республики» (ст. 128). В то же время провозглашается, что «провинции и коммуны являются также территориальными единицами государственного областного деления» (ст. 129)<sup>1</sup>. Таким образом, из Конституции не совсем понятно, относятся ли муниципалитеты к низовому уровню государственно-административного деления и системы государственной власти или же они являются институтами гражданского общества.

В Дании полномочный представитель государства — префект — контролирует муниципалитеты совместно с избираемыми 4 членами окружного совета. Они вместе образуют окружной комитет, который вправе отменить решения того или

иного муниципалитета, если они не соответствуют действующему законодательству. Но при этом контролирующие власти не имеют права навязывать муниципалитетам какое-либо свое решение.

Что касается России, то для нее определение типа местного самоуправления представляет довольно трудную задачу. Хотя в Конституции РФ закреплено положение о том, что местное самоуправление «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»<sup>2</sup>, на практике все еще нет ясного понимания того, является ли местное самоуправление самостоятельным, независимым от государства институтом гражданского общества или же составляет органическую часть государственной власти, занимающую ее низшую ступень. Нормативная модель местного самоуправления в РФ, декларированная в федеральных законах, весьма далека от фактического положения дел. Нет единства мнений по вопросу о том, чем органы местного самоуправления отличаются от органов государственной власти, ведающих вопросами местного управления, где именно проходит линия разграничения между ними.

Этим во многом объясняется тот факт, что остается нерешенным вопрос о характере взаимоотношений 3 уровней политического и социального управления — федерального, регионального и местного — о разграничении между ними предметов ведения, полномочий, функций и т.д. В обществе все еще нет ясного понимания значения и роли института местного самоуправления как важнейшего механизма формирования и развития гражданского общества и политической демократии. На словах признавая самостоятельность местного самоуправления, властные структуры как федерального, так и регионального уровней зачастую пытаются рассматривать его в качестве низовых звеньев государственной власти. При этом как бы игнорируется тот факт, что ст. 12 Конституции органы самоуправления выведены за скобки системы государственной власти.

Нельзя не учитывать также неготовность значительной части населения к само-

<sup>1</sup> Там же, с. 267, 271.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации, ч. 1 ст. 130.

управлению «под свою ответственность». Иначе говоря, в общественном сознании России все еще в должной мере не созрело осознание того, что местное самоуправление представляет собой самостоятельную, во многом независимую от государственной власти структуру общественного управления. Обоснованность данного тезиса подтверждается низким процентом участия граждан в муниципальных выборах, а также имеющимися фактами избрания главами и депутатами местных представительных органов явных популистов, некомпетентных руководителей, а иногда — и криминальных элементов.

Имеется и ряд других проблем, среди которых можно назвать недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, разрыв между возлагаемыми на них обязанностями и их ресурсным обеспечением и т.д.

Во многом именно с учетом этих факторов в октябре 2003 г. был принят новый федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с которого началась реформа местного самоуправления. За ним был принят целый ряд других федеральных законов, при-

званных совершенствовать структурную организацию и деятельность органов местного самоуправления. Их целями объявлены четкое разграничение полномочий и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления; обеспечение баланса власти в регионах; осуществление конституционного права граждан на местное самоуправление; наделение органов местного самоуправления необходимыми полномочиями и ресурсами для самостоятельного решения вопросов местного значения и др.

Однако с сожалением приходится констатировать, что эти и подобные им установки пока что остаются лишь благими пожеланиями, далекими от реального положения всей системы органов местного самоуправления. Как представляется, решение проблемы совершенствования и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления возможно при системном подходе, основанном на понимании места и роли этого института в политической системе, учете всего комплекса правовых, организационных, политических, экономических, социальных и др. факторов, влияющих на их статус, значение и функционирование.