



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А.В. Лангинен

О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ», «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ», «МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

В современном государстве управление местными делами, а именно, решение общественно-значимых, в том числе государственных, задач на определенной части территории страны (например, территориально-административной единицы) может осуществляться двумя способами:

а) посредством представительных и исполнительных органов, выбираемых местным населением;

б) посредством назначаемых правительством или главой государства государственных органов и должностных лиц.

В первом случае закон формально выделяет местное самоуправление в отдельную от государства систему. Примером может служить система местного управления, действующая в США, Великобритании, некоторых странах Британского Содружества. Во втором случае местные органы входят в систему государственного управления и в иерархию органов государственной власти. И в том и в другом варианте местное управление *фактически* включено, интегрировано в систему государственного управления. Поскольку государство является носителем суверенитета, местное самоуправление, даже если оно формально отделено от государства, регулируется законами, издаваемыми государственным законодательным органом. Государство в любой момент может узаконить действующие формы местного самоуправления либо изменить формы его осуществления, свернуть местное самоуправление (на всей территории государства или на ее части, временно или окончательно) и вновь ввести в действие в абсолютно новых формах.

Именно государство законодательно определяет цели, формы, ресурсы, границы (территориальные и иные) местного самоуправления, о чем свидетельствует Конституция или закон о местном самоуправлении любого современного государства. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством и закреплены не добровольным договором граждан, а законом, общеобязательным к исполнению. Объектом местного самоуправления являются общественные отношения на данной территории. Органы местного самоуправления и формы непосредственного волеизъявления граждан (выборы, местный референдум, общие собрания) предстают в качестве механизма, посредством которого решается часть государственных задач на данной территории.

Но в отличие от центрального государственного управления, местное самоуправление осуществляется не государственными служащими или органами государственной власти, а при помощи местных сообществ и образуемых ими органов. Местное самоуправление имеет некоторую финансовую самостоятельность. Оно самостоятельно в той мере, в какой: а) финансируется из средств населения (местные налоги, сборы) и б) должностные лица и депутаты представительных органов действуют на общественных началах (отличаются этим от государственных служащих).

С другой стороны, местные органы, если они избираются самим населением, обладают определенными свойствами, общими с государственными органами, например, легитимностью, т.е. признанием большинством граждан, их поддержкой, и государство при регулировании деятельности местных органов, определении их компетенции, полномочий, выделении финансовых ресурсов не может не считаться с этим. Нормативные акты, изданные органами местного самоуправления, общеобязательны к исполнению на данной территории, и в повседневной деятельности установить различие между таким актом и государственным законом или подзаконным актом трудно.

Для характеристики данной сферы существуют два понятия, которые являются базовыми в зарубежном законодательстве и исследовательской литературе:

- *местное управление*,
- *местное самоуправление*.

В России термин «местное управление» в нормативных актах не используется, вместо него употребляется понятие «территориальное государственное управление» или «государственное управление на местах». Так, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации для осуществления государственных полномочий на определенной территории (части территории, находящейся в их компетенции) создают собственные территориальные подразделения (управления, отделы и пр.)¹.

Чтобы выявить особенности структуры и функционирования системы местного самоуправления в современном государстве, надо раскрыть эти понятия и определить, как они соотносятся друг с другом. Возможны два подхода к данному вопросу.

А. Местное управление – это деятельность государственных органов и служащих на местах; местное самоуправление – это деятельность органов, формируемых местным населением. Следовательно, это две разные системы, функционирующие на одной и той же территории независимо друг от друга, в пределах своей компетенции:

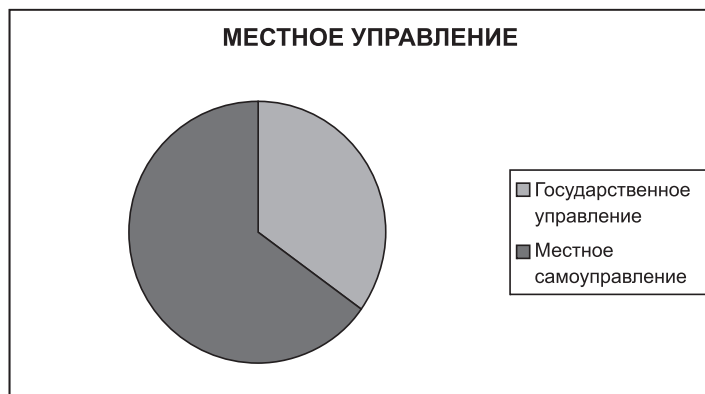
<i>местное управление</i> →
<i>местное самоуправление</i> →

Но в таком случае в некоторых странах, например, в Великобритании, США, Канаде, Австралии, ЮАР, местное управление отсутствует как таковое: там нет государственных органов, которые осуществляли бы государственные полномочия на уровне территориально-административных единиц, хотя в законодательстве используется именно термин «местное управление» (local government)².

Б. Местное самоуправление и местное управление соотносятся как часть и целое, другими словами, местное управление включает в себя два элемента:

- государственное управление на местах, осуществляемое государственными органами и должностными лицами;

– местное самоуправление, осуществляемое органами, ответственными перед избирателями. Соотношение этих элементов, их взаимодействие различно в конкретных странах. На этом основании возможно выделение разных систем местного управления и местного самоуправления³.



На основе различий в соотношении и взаимодействии выделенных элементов в современной литературе выделяют две крупные системы местного самоуправления: англосаксонскую (Великобритания, США, Канада, Австралийский Союз, Новая Зеландия) и европейскую континентальную (Франция, Германия, страны Скандинавии и Восточной Европы). Помимо юридических особенностей критериями выделения этих систем являются:

- принципы регулирования полномочий органов местного самоуправления;
- соотношение местного самоуправления и государственного управления на местах;
- формы взаимодействия государства и органов местного самоуправления.

Можно утверждать, что особенностью стран с англосаксонской моделью управления является наличие преимущественно выборных местных органов управления, которые формируются населением и ответственны перед ним. В Великобритании и США на местном уровне отсутствуют должностные лица, назначаемые центральными органами. Наряду с представительным органом население избирает ряд должностных лиц (США). Выборный характер формирования местных органов означает их значительную децентрализацию и самостоятельность в принятии решений. Это объясняется тем, что местные представительные органы и главы исполнительных органов обладают легитимностью в глазах местного населения, базирующейся на выборах, народном голосовании. Представительные органы местного управления формально автономны в пределах своих полномочий, отсутствует прямое подчинение местных властей центральным органам. Центральная власть осуществляет косвенный контроль за органами местного управления через инспекции министерств и комиссаров парламента (Великобритания), а также суды.

Особенностью континентальной модели местного управления можно считать то, что в целом она является более централизованной, а принцип иерархии в ней выражен более четко. Местные органы в большей степени, чем в англосаксонской системе, зависят от органов центральной власти и контролируются ими более жестко. На местном уровне это выражается в сочетании прямого государственного управления и контроля за местными органами посредством назначаемых чиновников и собственно местного самоуправления (местных выборных органов власти). Наиболее последовательно эта особенность реализуется во французской и итальянской модели местного управления.

Во Франции действует трехуровневая система местного управления, административно-территориальными единицами страны являются: коммуна, департамент,

регион. На всех трех уровнях местное управление включает самоуправление граждан посредством избираемых органов и деятельность представителей центральной власти. На уровне коммуны граждане избирают представительный орган – Совет коммуны, который из своих членов избирает мэра. Он является председателем Совета коммуны, т.е. главой местного самоуправления, и одновременно представителем государственной власти в коммуне, получающим жалование из государственного бюджета. Население департамента также избирает свой представительный орган – Генеральный совет департамента. Но представителем государства в административно-территориальной единице является префект – государственный чиновник, назначаемый Советом министров Франции. Префект региона также назначается правительством страны.

На двух уровнях местного управления государство осуществляет контроль за местными органами. На уровне коммуны эта функция возложена на мэра. На уровне департамента государственный контроль, представительские функции и государственные полномочия осуществляются префектом.

Значение понятия «местное самоуправление» и основные принципы его организации можно определить на материале нормативных правовых источников и научной литературы.

Само понятие «местное самоуправление» вводится в литературу сравнительно в XIX в., а в нормативных правовых источниках, например в конституциях, появляется еще позднее.

В Конституциях США и Великобритании, где фактически местное самоуправление существует сотни лет, отсутствуют нормы, которые закрепляли бы право граждан на местное самоуправление (self-government), т.е. государство не признает, что оно имеет место как форма общественного управления граждан, и ничего гражданам в данной сфере не гарантирует. Так, в основном законе США термины «местное управление» и «местное самоуправление» фактически не используются. Вопрос о них не отнесен законодателем к компетенции федерации и, таким образом, входит в компетенцию штатов⁴.

В государствах, где действующий основной закон был принят уже во второй половине XX в., «местное самоуправление» не только вводится как одно из понятий, характеризующих систему управления государством, ему посвящены целые разделы, главы и пр. (Конституции Испании, Италии, Японии, Швейцарии, Индии, КНР). В то же время в некоторых случаях вводимое понятие может быть не раскрыто в тексте основного закона (Конституция Франции)⁵. Конституция ФРГ вместо «местного самоуправления» содержит понятие «представительство» и гарантирует его гражданам в форме создания представительных органов на трех уровнях: земли, округа и общины, т.е. фактически приравнивает представительные органы местного самоуправления к представительным органам государственной власти субъекта федерации⁶.

Для Российской Федерации, как государства, входящего в Совет Европы и ратифицировавшего его нормативные акты, основными источниками введения и раскрытия понятия «местное самоуправление» являются Европейская хартия местного самоуправления⁷, Конституция и Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸. В этих документах даются различные определения местного самоуправления.

Согласно Европейской хартии под местным самоуправлением (local self-government) понимается право и реальная способность органов местного самоуправления (local authorities) регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения⁹.

В Российской Конституции читаем: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Таким образом, исходя из текста данных нормативных документов, понятие «местное самоуправление» означает самостоятельную деятельность населения, связанную с а) вопросами местного значения; б) владением муниципальной собственностью. Конституцией определены функции местного самоуправления; в ст. 12 сформулирован основополагающий принцип местного самоуправления: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти – а также основные формы его реализации (референдум, выборы, выборные органы)¹⁰.

Вместе с тем, по прочтении соответствующих статей Конституции РФ возникают вопросы: что означает термин «муниципальный», как соотносятся понятия «муниципальный» и «местный», которые вводятся законодателем? Четкий ответ на вопрос не содержит ни Гражданский кодекс, ни федеральный закон, определяющий общие принципы местного самоуправления. Российское законодательство, точнее, нижестоящие по отношению к Конституции РФ нормативные правовые акты, не позволяют выяснить, как соотносятся рассматриваемые термины¹¹. По логике законодателя – как синонимы?

В Российской Федерации создаются органы *местного* самоуправления, а собственность, которой они распоряжаются, называется *муниципальной*; граждане согласно Конституции обладают правом на *местное* самоуправление, а территориальные единицы всех возможных уровней и видов, в которых население осуществляет право, суть *муниципальные* образования, в которых создаются органы *местного самоуправления*.

В мировой практике понятие «муниципальный» имеет различные, но в каждом случае конкретные значения. «Муниципальный» происходит от слова «муниципалитет», т.е. изначально и прежде всего город, который пользуется правами на самоуправление, формирует для этого выборные органы, обладающие полномочиями, финансовыми ресурсами и собственностью, достаточными для того, чтобы осуществлять эти полномочия. Двух уровней муниципальных единиц нет ни в одном из упомянутых с статье государств. Варианты применения понятия различны. Рассмотрим некоторые из них.

А. В континентальных европейских странах (Франции, Италии, Испании, Швейцарии) и странах Латинской Америки (например, в Гватемале, Мексике) муниципалитет – один из уровней местного самоуправления, соответствующий низовым территориально-административным единицам, создаваемым как в городах, так и в сельских населенных пунктах. Так, государство Франция делится на регионы, регионы – на департаменты, департаменты – на коммуны или муниципалитеты. На каждом из обозначенных уровней создаются свои органы местного самоуправления. Во Франции различий (в полномочиях, финансовой основе, структуре местных органов) между муниципалитетом и коммуной нет. В некоторых небольших государствах Европы (Нидерланды, Скандинавские страны, Финляндия, Ирландская Республика) муниципалитет – единственный уровень местного самоуправления, допускаемый государством и соответствующий единицам, создаваемым населением и в городе, и в сельской местности. В Испании, Португалии, странах Латинской Америки в муниципалитет (*município*) могут быть объединены несколько населенных пунктов (коммун), как городских, так и сельских. В Латинской Америке это не более чем территориально-административная единица государственного управления (глава муниципалитета назначается правительством).

Б. В США, Австралии, Канаде, Великобритании, ЮАР муниципалитет есть городская единица местного самоуправления. В США, например, в понятие «муниципалитет»

входят такие единицы местного самоуправления, которые создаются на поселенческой основе: сити (city), бороу (borough), таун (town) – в противоположность единицам местного самоуправления, формируемым на территориальной основе: графствам (counties) и специальным округам¹². Соответственно, полномочия, финансовая основа, права и обязанности такой муниципальной единицы могут быть разными. Никаких общих принципов для нее государством (федерацией) не установлено, указанные вопросы решаются государственными органами штата, иногда – в частном порядке (принимаются и действуют «городские хартии»).

В. Некоторые современные государства, например, ФРГ, Австрия, Исландия, страны Восточной Европы, страны Востока (Индия, КНР, Япония) благополучно обходятся без столь модного в современной России термина «муниципальный». В них используются идентичные понятия на государственном языке или языках, более соответствующие реальной структуре местного самоуправления, действующей в стране.

¹ Постановление Правительства РФ №452 от 28.07.2005 г. «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти». Ст. 9.1.

² Local Government Act . 1992 // Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах / под ред. проф. А.С. Прудникова. М.: Юнити, 2007.

³ Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Органы местного управления в США и Западной Европе. Екатеринбург: УрАГС, 1999.

⁴ Конституция США. Ст. I // Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 2000.

⁵ Конституция Французской Республики. Ст. 72-75 // Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 2000.

⁶ Конституция ФРГ. Ст. 28.

⁷ Европейская хартия местного самоуправления (ETS №122): принята в г. Страсбурге 15.10.1985 г., Федеральный закон №55-ФЗ от 11.04.1998 г.

⁸ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М.: Юрид. лит., 1993; Федеральный закон №131-ФЗ от 06.10.2003 г. (ред. от 04.12.2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁹ Европейская хартия местного самоуправления. Ст. 3.

¹⁰ Конституция Российской Федерации. Ст. 130, 12.

¹¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ст. 124, 212; Федеральный закон №131-ФЗ от 06.10.2003 г. (ред. от 04.12.2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ст. 2.

¹² Municipality // Encyclopaedia Britannica. 2006. Deluxe Edition CD-Rom.