УДК 352

Макагонова Н.М.[1]

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ВОЗМОЖНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация. В статье рассматриваются современные тенденции развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных демократических государствах. Автором проводится анализ некоторых проблем в организации местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, зарубежный опыт местного управления, объединение муниципальных образований, организационная модель местного самоуправления.

Makagonova N.

FOREIGN EXPERIENCE OF LOCAL GOVERNMENT: THE POSSIBILITY OF APPLICATION IN RUSSIA

Abstract. The paper discusses the current trends in the development of local self-government in the Russian Federation and foreign democracies. The author analyzes some problems in the organization of local self-government.

Keywords: local self-government, foreign experience of local self-government, association of municipalities, organizational model of local self-government.

Современная модель управления демократическим обществом не представляется возможной без самоорганизации граждан на местах. Реформирование местного управления в современной России началось в 90-91 годах прошлого столетия. Положения о местном самоуправлении получили закрепление в Конституции РФ 1993 года, где в ст. 3 местное самоуправление представлено как одна из форм осуществления власти народа. И далее ст. 2 устанавливает: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1].

Однако в настоящее время преждевременно говорить о сложившемся местном самоуправлении. Проводимые в Российской Федерации реформы местного самоуправления идут по пути поиска наиболее эффективных моделей самоорганизации населения на местах. Принятые в 90-е годы XX-го столетия законы и другие нормативные акты на сегодняшний день претерпели значительные изменения. В 2003 году был принят новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», заменивший закон 1995 года. Кроме того 123 федеральных закона включают полномочия органов местного самоуправления, которые постоянно претерпевают изменения. С момента принятия федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было принято 154 нормативных акта о внесении изменений в данный закон. То есть, процесс становления местного самоуправления в России продолжается, тогда как в

[1] *Макагонова Наталья Михайловна*, кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры государственного, муниципального управления и права, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: natmix@list.ru, т. 8 928 3741610, т. 8(8793)32-71-75

Natalia Makagonova, Ph.D. in Sociology, Associate Professor, Department of Public and Municipal Administration and Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: natmix@list.ru, tel. 8 928 3741610, tel. 8(8793)32-71-75

зарубежных странах накоплен огромный опыт организации местного самоуправления и его функционирования. Разрабатывая нормативные акты, регулирующие организацию и деятельность органов местного самоуправления, законодатель лишь отчасти обращался к отечественному и зарубежному опыту местного самоуправления. В развитых демократических зарубежных странах местное самоуправление занимает особое место в структуре управления обществом и государством. Поэтому обобщение опыта зарубежных стран по организации местного самоуправления позволяет выработать рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации. Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно обращал внимание российских государственных чиновников на необходимость взять из зарубежного опыта управления все самое лучшее.

Надо отметить, что «сегодня многие зарубежные страны переживают своего рода политико-административный бум, связанный с проблемами управления на местном и региональном уровнях. Из вопросов, традиционно второстепенных …организация местной власти переходит в разряд ключевых и наиболее перспективных для развития публичной власти» [2, с. 4].

В зависимости от принципов взаимоотношений и разделении компетенции между центральными и местными органами управления различают пять типов моделей местного самоуправления [3, с. 139–142]:

1) англосаксонскую (английскую или англоамериканскую);

2) континентальную (европейскую или французскую);

3) местную (коммунальную систему) самоуправления Германии;

4) иберийскую;

5) советскую.

В современной науке первые две модели местного самоуправления считаются основными, а третья производной от первых двух. Ее еще называют «смешанной» моделью. Иберийская модель местного самоуправления сформировалась в Латинской Америке и уходит своими корнями в континентальную модель.

Необходимо обратить внимание на то, что в зарубежных правовых системах употребляется как понятие «местное управление», так и понятие «местное самоуправление». Причем под местным управлением понимается и прямое государственное управление на местах и местное самоуправление, как деятельность иных, не государственных (местных) органов власти.

Анализ российской практики становления и развития местного самоуправления за последние двадцать семь лет позволяет выявить тенденции и проблемы в его организации и деятельности, а также обратиться к зарубежному опыту местного самоуправления в поиске решения этих проблем.

Общероссийский Конгресс муниципальных образований с участием всех субъектов Российской Федерации, подготовил развернутый доклад Правительству о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году, в котором обозначен круг проблем и негативных тенденций в осуществлении местного самоуправления [2, с. 4].

Так, одной из современных тенденций в территориальной организации местного самоуправления России является укрупнение муниципальных образований путем объединения поселений в муниципальные районы и городские округа. За период с 01.01.2008 г. по 01.03.2018 г. количество муниципальных образований сократилось на 2246 [4]. По мнению муниципальных руководителей, объединение муниципальных образований позволяет сократить затраты на содержание органов местного самоуправления и направить эти средства на другие цели. Но официальных расчетов экономической эффективности данных процессов на сегодняшний день никто не представил, т.е. надежда на экономическое укрепление муниципалитетов является необоснованной. По мнению исследователей данной темы «размер территории не является исключительным условием их успеха в экономическом развитии» [5, с. 23].

Данная тенденция может привести и к потере двухуровневой системы местного самоуправления, установленной в законе 2003

года, и как следствие к отстранению населения муниципального образования от участия в осуществлении местного самоуправления. Местное самоуправление как форма осуществления народом своей власти превратится в местный уровень государственной власти.

Во избежание удаления населения от участия в осуществлении местного самоуправления можно идти путем не преобразования муниципальных образований в городские округа, а путем создания межмуниципальных объединений, в которые входят города и близлежащие муниципальные образования, как, например, во Франции.

Местное управление в зарубежных демократических странах строится в большинстве по двух или трехуровневой системе. Целью установления многоуровневой системы управления обществом является максимальное приближение власти к населению, его значительное привлечение в процессы управления муниципальным образованием, в различных формах, предусмотренных в законодательстве. Ключевым в управлении местным территориальным сообществом становится соучастие, синергия местного населения и органов власти в решении вопросов местного значения. Население муниципалитетов принимает активное участие в обсуждении местных нормативных актов, местных бюджетов и т.п., проявляя тем самым большую заинтересованность в решении местных дел.

В Великобритании, в основе устройства самоуправления лежит принцип частных корпораций. Это совместная работа совета директоров, исполнительной дирекции и акционеров. Где в качестве акционеров выступают местные жители. В процессе совместной деятельности все стороны заинтересованы в выработке и принятии рационального решения, а также эффективного управления, нацеленного на получение желаемого результата. В Англии и Шотландии для осуществления обратной связи с органами местной власти может создаваться общественный совет, который передает мнение общественности в случае необходимости.

В основе муниципальной территориальной организации зарубежных стран лежит административно-территориальное деление. Европейская хартия местного самоуправления ст. 5 предусматривает, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом [6]. В качестве примера А.С. Прудников приводит опыт Великобритании, где изменение границы территории муниципального образования без учета мнения населения является грубым нарушением права граждан на местное управление [7, с. 22]. Причем инициатива исходит от местного населения.

С введением в 2015 году новой организационной модели местного самоуправления, предполагающей замещение должности главы муниципального образования на конкурсной основе с совмещением должности главы местной администрации, многие субъекты Российской Федерации охотно взяли данную модель к реализации. В состав конкурсной комиссии, например, муниципального района, входят 50% членов комиссии, назначенных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. В 2018 году в законах 24 субъектов Российской Федерации предусмотрена эта организационная модель. А замещение должности главы муниципального образования по результатам прямых выборов только в 4 субъектах Российской Федерации. Очевидна проблема огосударствления института местного самоуправления, и возвращение к централизации власти.

В зарубежных странах англосаксонской модели, в частности в Великобритании, отсутствует должность мэра. Его функции выполняет председатель совета. По мнению Прудникова эта должность действительно является ненужной, искусственной. «Это – бюрократическое устремление чиновничества подчинить себе, своим интересам всю местную жизнь» [8, с. 14]. Исполнительную власть возглавляет глава, который, как и его аппарат, являются наемными работниками.

В соответствии со ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган

муниципального района и городского округа с внутригородским делением формируется путем равного представительства от каждого поселения и на муниципальных выборах. Однако, как показывает российская практика, в основном, формируются путем равного представительства от городских и сельских поселений, находящихся в границах этого муниципального района или городского округа. То есть существует стремление власти унифицировать организационную модель местного самоуправления. Данная тенденция ведет к снижению выборности органов местного самоуправления [7, с. 1606].

В США совет графства состоит из советников, избранных от округов, входящих в состав графства. Советники имеют свои номера и избираются на четыре года. Интерес представляет избрание советников с четными и нечетными номерами с разницей в два года. Тем самым в законодательной власти всегда есть опытные советники [8, с. 203]. В англо-американской модели в представительной власти, как правило, осуществляется ротация. В органах управления графства часто отсутствует исполнительный орган власти. Его функции исполняет ряд должностных лиц, избираемых населением (шериф, асессор, атторней, казначей, коронер и т.д.). В Великобритании структура совета строится следующим образом: две трети состава совета – выборные лица, а одна треть наемные специалисты в различных сферах местного управления. Исполнительный орган на формируется, его функции выполняют комитеты, сформированные по тому же принципу, что и совет.

Тем не менее, справедливо отметить, что роль государства в местном управлении некоторых зарубежных стран достаточно велика. Во Франции, представительницы континентальной модели, существует институт префектуры и супрефектуры, который является исполнительным органом государства, опекающим местные территориальные коллективы. И как отмечает В.Е. Чиркин, современная зарубежная практика местного управления избирает все больше континентальную модель, где мэр муниципального образования является одновременно и председателем избираемого местного совета и представителем государства [9]. Что упрощает управленческие процедуры и избавляет от нагромождения штата сотрудников.

С целью противостояния таким тенденциям 16 ноября 2009 года в Совет Европы был представлен Дополнительный протокол к Европейской Хартии местного самоуправления, а 1 марта 2013 года он вступил в силу. В данном протоколе в ст. 1 указано, что: «1. Государства-участники обеспечивают каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, право участвовать в делах местного органа власти. 2. Право на участие в делах местного органа власти означает право стремиться определять или влиять на осуществление полномочий и обязанностей местных органов власти» [10].

Ратификация данного документа Европейскими государствами и Российской Федерацией, а также его практическая реализация, позволит повысить активность населения местных территориальных сообществ в осуществлении местного самоуправления.

В российской практике местного самоуправления, органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, исходя из зарубежного опыта местного управления, нормативного определения местного самоуправления в Российской Федерации, должны рассматривать местное население как равный субъект управления местными делами, чьи интересы должны быть приоритетными.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1) Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2) Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. 251 с.
3) Смоленский М.Б., Рыбак С.В. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: учебник. М.: КноРус, 2011.

4) Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществлению местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: http://okmo.news/new.php?461
5) Семеко Г. Территориальная реформа 2014-2015 гг. во Франции // Федерализм. 2017. № 3. С. 23.
6) Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7) *Ларичев А.А.* Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации: обоснованность планируемых изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 1603–1608.
8) Прудников А.С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.С. Прудников, Л.А. Ларина, М.В. Максютин, и др.; под ред. А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. 271 с.
9) Чиркин В.Е. Некоторые теоретические основы организации местного самоуправления: российский и зарубежный опыт. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10) Глотов С.А. Муниципальное право [Электронный ресурс]: альбом схем и таблиц. Учебное пособие / Глотов С.А. Электрон. текстовые данные. М.: Международный юридический институт, 2013. 169 c. URL: http://www.iprbookshop.ru/34402. ЭБС «IPRbooks».