

УДК 316.334.354:351/351 (476)

БЕЛОРУССКАЯ МОДЕЛЬ САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ТРАДИЦИЙ И ЦЕННОСТЕЙ

канд. ист. наук, доц. В.И. ШАЙКОВ
(Полоцкий государственный университет)

Представлен анализ этапов становления и современного состояния местного самоуправления в европейских странах, показаны место и роль белорусской модели местного управления и самоуправления на фоне европейских традиций и ценностей.

Норвежский исследователь О. Оффердал в одной из своих статей использовал оригинальное сравнение: «...Как у ангелов, так и у людей есть свои плюсы и минусы. Положительная сторона ангелов заключается в том, что они совершенны, отрицательная - в том, что они не могут стать лучше. У людей, наоборот, плохо, что они далеки от совершенства, но хорошо, что они способны совершенствоваться. Система местного управления должна ориентироваться на людей, а не на ангелов» [1, с. 67].

Исторический опыт формирования системы местного самоуправления убедительно свидетельствует об имманентности его саморазвития, постоянного поиска и нахождения таких форм реализации, которые бы в наибольшей степени отвечали запросам времени и социально-политическим реалиям. В этом отношении трудно полностью согласиться с утверждением Г.В. Барабашева, что «возникновение муниципальных институтов в Европе... связано с процессами перехода от феодальной формации к капитализму» [2, с. 10], поскольку опыт воплощения в европейских городах Магдебургского права свидетельствует о значительно более раннем этапе внедрения европейцами основных элементов местного самоуправления. «Саксонское зеркало», «Декрет Грицияна», «Городская межа», «Гёрлицкое право» - вот далеко не полный перечень документов, которые в своё время в той или иной степени содействовали выработке нормативной основы Магдебургского права. Но даже средневековая форма местного самоуправления европейских городов не даёт точный, полный и однозначный ответ на вопрос о сроках её зарождения. Мы больше склоняемся к точке зрения, что основы муниципального самоуправления были заложены ещё в период античной Греции и воплотились в функционировании городов-государств.

Что же такое муниципалитет, какой смысл мы вкладываем в это понятие? В литературе, посвящённой проблемам местного управления и самоуправления, нет однозначного подхода к этому вопросу. Как замечает по этому поводу М.Ф. Чудаков, «терминология, существующая в разных странах мира, достаточно своеобразна. Одни и те же органы могут называться и администрацией, и органами управления, и органами самоуправления...» [3]. В «Словаре иностранных слов» даётся следующее определение термина «муниципалитет»: «Муниципалитет [нем. Munizipalitat < лат. municipium - самоуправляющаяся община] 1) в ряде стран орган местного самоуправления, а также здание, занимаемое им; 2) низшая административно-территориальная единица в Австралии, Венесуэле и ряде других государств» [4].

В рамках этимологического выяснения сути понятия «муниципальный» весьма распространённым в мировой практике является использование понятия «совет». Совет, как правило, представляет собою базовый коллективный орган муниципального объединения, который избирается проживающим на данной территории взрослым населением. Совет в свою очередь, как правило, формирует (избирает, назначает, использует контрактную систему) два органа: **президиум** и **исполком**. Функциональное предназначение **первого** направлено на аккумулированное обслуживание аналитической, стратегической и контрольной работы совета, **второго** - на комплексное решение тактико-стратегических задач местного значения.

В мировой практике обилие воплощаемых схем и моделей местного управления и самоуправления позволяет с достаточным основанием констатировать: руководство каждого государства использует ту модель, которая в его представлении наиболее оптимальна на данном этапе с учётом понимания роли и важности гармоничного сочетания интересов личности - общества - государства, а также степени обеспечения эффективности государственного управления. Объективным же критерием эффективности механизма государственного управления является жизненный уровень населения.

Более внимательное изучение накопленного мировым сообществом опыта организации системы местного самоуправления позволит по-новому посмотреть на отечественную модель её реализации, а возможно станет предпосылкой для осуществления преобразований, которые будут направлены на оптимизацию существующей системы государственного строительства.

Обратимся к историческому опыту одной из стран классической демократии Франции. Экскурс целесообразно начать с известных революционных событий конца XVIII ст., поскольку именно тогда, на наш взгляд, здесь не только была предложена, но и воплощена одна из тех моделей местного самоуправления, о которой в отдельных странах мира люди могут только мечтать даже в начале XXI века.

Принципиальным подходом в формировании новой системы местного самоуправления стало упразднение, с одной стороны, существовавшего ранее регионального разнообразия, с другой - попытка воплощения провозглашенных в важнейшем для своего времени документе - «Декларации прав человека и гражданина» - принципов французских просветителей о неотъемлемых правах человека: свободе слова, личности, совести, о сопротивлении угнетению и т.д. [5, с. 68; 6, с. 165].

В 1789 г. Франция была разделена на 83 департамента, которые делились на округа, а те в свою очередь на общины. Управление департаментом осуществлялось избираемым населением Генеральным советом и Директорией (Комитет численностью 8 человек), назначаемой Генеральным советом преимущественно из своей среды. По такому же принципу строилось управление и округов. В общинах (сельских и городских) правоспособные граждане избирали мэра и несколько должностных лиц (муниципалитет), а также избирался Совет нотаблей с правом совещательного голоса. Все избранные составляли Генеральный совет общины (города или деревни). Численность избираемых колебалась в зависимости от количества проживающего на территории общины населения: если менее 500 человек - избирался мэр и два советника, если свыше 100 тыс. - мэр и 20 советников. Количественный состав нотаблей был вдвое больше числа муниципальных служащих [7, с. 390 - 391].

Французская столица была разделена на 48 избирательных участков, от которых в состав городского Совета избиралось по два представителя. В состав Совета также входили избираемые 32 советника (высших члена или альдермена), 16 муниципальных чиновника и мэра. Важно обратить внимание на тот факт, что половина состава Совета обновлялась ежегодно. Таким образом, городом управлял ежегодно обновляемый Совет во главе с избранным населением Парижа мэром [7, с. 286].

С приходом к власти Наполеона французская модель местного самоуправления претерпела коренные изменения. Суть всех нововведений и преобразований в управленческой сфере сводилась к переходу от избрания к назначению кадров. Практически все члены в городских и генеральных советах департаментов стали назначаться центральной властью. Учрежденный коммунальный совет столицы формировался по личному распоряжению императора. Париж был разбит на 12 округов, во главе которых **по личному указанию** Наполеона назначались и **так называемые** мэры и их помощники. Вся городская администрация находилась в полной зависимости от префекта, который, в свою очередь, назначался и подчинялся министру внутренних дел [7, с. 286]. Важно обратить внимание и на то обстоятельство, что Наполеон, прекрасно понимая роль и силу воздействия прессы на массы, в кратчайшие сроки после прихода к власти сумел сократить количество выпускаемых в стране газет, а над остальными быстро установил государственно-полицейский надзор.

После падения наполеоновской диктатуры французская система местного управления и самоуправления неоднократно на протяжении XIX ст. претерпевала изменения (городские советы стали избираемыми сроком сначала на семь, затем на три года; они наделялись правом из своего состава формировать исполнительную ветвь; в городах с населением менее 20 тыс. человек разрешалось избирать мэра, с населением свыше 20 тысяч - назначение мэра было сохранено за высшей властью) [7, с. 399]. Как правило, наиболее заметными и значительными были эти реформы в период революционных событий 1830, 1848- 1849, 1871 гг.

Особое место принадлежало быстрорастущему* Парижу. Несмотря на избрание городского Совета в составе 80 членов (по 4 кандидата от каждого из 20 округов) реальная власть в городе была сконцентрирована в руках префекта, которому подчинялись 20 назначаемых правительством окружных мэров. В помощь мэрам назначалось по три адъюнкта. В составе мэрии были и другие назначаемые клерки, в обязанности которых входило выполнение текущих управленческих функций. Префект имел право присутствовать на любом заседании городского совета, активно настаивать и добиваться выполнения нужных ему решений, не неся перед советом никакой ответственности. Следует подчеркнуть, что в руках совета находились полномочия на введение местных налогов и утверждение городского бюджета, однако это не меняло общей подчиненно пассивной его роли.

Обратим внимание и на такую деталь: в 1884 г. во Франции был принят закон, согласно которому устанавливалось публичное заседание советов, т.е. в работе городского или сельского Совета мог принять участие любой избиратель округа.

При всех перипетиях и трудностях социально-политического и экономического характера нельзя не отметить и недооценить влияние французского опыта местного самоуправления на соседние государства, многие из которых в силу самых разных причин оказались в сфере его воздействия. Бельгия, Голландия, Италия, Германия, Испания - вот далеко не полный перечень стран, в которых с небольшой местной модификацией нашла воплощение французская (континентальная) модель самоуправления. Скажем, в Бельгии для решения местных проблем в сельских и городских общинах населением избирался

* За период с 1789 по 1895 гг. население Парижа увеличилось в четыре раза, достигнув 2,5 млн. человек (Шоу А. Городские управления в Западной Европе. -М., 1898. - С. 339 - 341).

Совет, который в свою очередь формировал исполнительный орган. Численность советов зависела от количества проживающих в данном населённом пункте жителей. Городские советы стали избираться сроком на 4 года с условием 50 % обновления состава через каждые 2 года, спустя некоторое время - на 6 лет с 50 % обновлением через каждые 3 года [7, с. 445 - 447]. Шестилетний период функционирования муниципальных советов сохранился до настоящего времени, а численный состав колеблется от 7 в маленьких до 55 депутатов в больших муниципалитетах [6, с. 21]. Отличительная особенность бельгийского варианта местного самоуправления заключалась в том, что должность бургомистра (мэра) могла передаваться по наследству от отца к сыну или другому родственнику (7, с. 449 - 450), что стало возможным в результате назначенческой кадровой политики. В Бельгии и сегодня мэры назначаются личным распоряжением короля, правда, по рекомендации муниципальных советов. Кандидатура мэра выдвигается партией большинства в Совете. Мэры являются представителями исполнительной власти на местах, председательствуют на заседаниях Совета и правления, подотчётны вышестоящим органам. На них возлагается ряд специфических полномочий: руководство полицией, пожарной командой, обеспечение правопорядка. В соответствии с бельгийским законодательством муниципальный Совет, оставаясь автономной субстанцией, одновременно является органом центрального правительства со всеми вытекающими отсюда последствиями подчинённости и подконтрольности. Данное обстоятельство обусловлено определённой финансовой зависимостью местных органов власти, поскольку значительную часть средств для осуществления своей деятельности бельгийские муниципалитеты получают из центрального бюджета. В середине XIX в. муниципалитеты Бельгии создали свой банк. Сегодня это третий по величине банк в Бельгии. Интересным является и тот факт, что на определённом этапе функционирования произошло объединение его активов с активами французского муниципального банка, что привело к созданию нового межгосударственного муниципального банка «Дексия» [6, с. 22; 8].

Подытоживая изложенное выше, отметим, что для данной модели местного самоуправления, которая получила впоследствии название французской или континентальной (южноевропейской), весьма показательной является функциональная роль мэра (бургомистра), выступающего в роли балансирующего элемента государственных и общественных интересов в конкретной местности. И, возможно, именно данный факт является ответом на вопрос: почему во французской научной и законодательно-нормативной литературе отсутствует термин «самоуправление», а доминируют такие понятия, как «местные коллективы» Или «местные территориальные обязанности» [9, с. 49].

Спустя почти столетие после шоуской оценки устойчивости и надёжности функционирования французской модели местного управления были проведены реформы, направленные на дальнейшее повышение функциональной самостоятельности местных органов власти. Логическим завершением трудного и противоречивого процесса стало принятие в марте 1982 г. Закона о децентрализации, хотя для многих французов сама её идея на протяжении длительного времени представлялась мифом [10, с. 317]. Весьма красноречивым и показательным в этом отношении является тот факт, что в течение всего XIX в., и особенно в последние годы Второй Империи, одним из активных поборников идеи административной децентрализации выступала республиканская партия. Однако, придя к власти, представители этой партии очень быстро «прозрели» и увидели, что осуществление политики децентрализации может иметь самые неожиданные, а точнее негативные последствия для их собственной политической карьеры [10].

Когда речь идёт о децентрализации, нередко можно встретить использование и толкование родственного понятия «деконцентрация». По утверждению французского учёного Б. Гурнея, теория французского административного права под деконцентрацией понимает перемещение полномочий с целью принятия решений на нижестоящие уровни руководства в централизованных системах органов государственного управления (например, министр - префект) или внутри аппарата однотипного органа этой системы [10, с. 185]. Децентрализация же трактуется как расширение функции местного самоуправления, компетенции его органов и, соответственно, ограничение правомочий центральных органов государственного управления.

В январе и июле 1983 г. были приняты законы: Закон о разделении компетенции между центральными и местными органами власти; Закон о разделении источников финансирования. Затем они были дополнены другими законами, относящимися к вопросам организационного строения регионов, местного управленческого аппарата, проведения местных выборов, межрегионального сотрудничества и участия граждан в деятельности местных органов власти [6, с. 166].

В соответствии с Законом 1982 г. правами местного коллектива наряду с коммунами и департаментами наделялась самая крупная административно-территориальная единица Франции - регион. С этого времени во главе административно-территориальной триады: регион - департамент - коммуна становился избираемый на основе всеобщих прямых выборов Совет во главе с избираемым председателем (на уровне коммуны - мэром). Регионы, департаменты и коммуны стали самостоятельными структурами со своими собственными правами, полномочиями и источниками формирования бюджета. Центральная

власть в регионах и департаментах теперь представлена комиссарами, которые, передав в соответствии с нормами Закона о децентрализации исполнительные функции председателям соответствующих советов, больше внимания стали уделять надзору за выполнением законов на подведомственной территории.

В коммунах агентом государства выступает мэр, который избирается местным советом и который обязан подчиняться правительству и его представителям на местах, т.е. комиссарам соответствующего департамента и региона. Примечательно, но факт: сместить или отстранить мэра от исполнения обязанностей может только представитель центральных органов власти - комиссар республики или министр внутренних дел, а не совет, который его избирает и решения которого он обязан выполнять.

Административное устройство Франции включает в себя (по нисходящей) 22 региона; 100 департаментов, в том числе 5 заморских и остров Майотта (группа Коморских островов), который имеет специальный статус; 325 округов; 3075 кантонов; 36433 коммуны (муниципалитета). Регионы, департаменты и коммуны являются самостоятельными структурами со своими собственными правами, полномочиями и источниками формирования бюджета. Париж, столица Франции, имеет особый статус, являясь одновременно и коммуной, и департаментом [9, с. 50 - 61].

Статья первая Закона от 2 марта 1982 г. закрепила положение о том, что «коммуны, департаменты и регионы *свободно управляются* избранными членами Совета» [6, с. 172] (выдел. - *В. Ш*). Под свободным управлением подразумевается, что все решения принимаются без вмешательства центрального правительства и что избранные члены Совета несут за них полную ответственность. На практике это означает следующее:

- отменяется существовавшая ранее обязанность предварительного одобрения вышестоящим органом решений Совета по экономическим вопросам, вопросам, касающимся управления местными общественными службами, получения определенных видов займов и выдачи гарантий под займы, контрактов и выплаты платежных обязательств Совета. Согласно новым порядкам решения Совета могут быть приведены в действие в течение двух недель с момента их принятия и доведения до сведения общественности в любой форме. Решение направляется на рассмотрение комиссара республики. В том случае, если комиссар считает действия Совета противоречащими закону, он в течение обозначенных двух недель вправе обратиться в Административный суд с требованием отмены соответствующего решения. Любая несогласная сторона также имеет право либо прямого обращения в административный суд, либо обращения к представителю государственных органов с просьбой вынести вопрос на рассмотрение суда;

- аннулированы все процедуры отмены решений, принимаемых местными советами, или провозглашения их незаконными;
- решения мэра более не могут быть приостановлены или отменены решением комиссара;
- член Совета подает прошение об отставке мэру, а не комиссару, как ранее;
- комиссар не обладает более правом смещения члена Совета в случае его отсутствия на трех последовательных заседаниях;
- полномочия мэра не могут быть приостановлены более чем на месяц; решение о приостановлении полномочий принимается министром внутренних дел, а не комиссаром, как ранее;
- типовые документы определяют общие, а не конкретизированные, как ранее, характеристики полномочий мэра и членов Совета в решении местных вопросов;
- в местные Советы более не направляются специальные уполномоченные для определения размеров собственности коммуны;
- бюджет более не подлежит предварительному одобрению. Осуществление контроля за правильным исполнением служебных обязанностей в муниципалитетах лежит только на Административном суде и региональной ревизионной комиссии, состоящей из назначаемых пожизненно членов, а также некоторых членов ревизионного бюро. Контролю подлежат статьи бюджета, а не ведение расходов, причем названные органы имеют право вмешиваться в строго определенных законом случаях, а именно: когда бюджет не принят вовсе или принят в несбалансированном виде, имеется дефицит платежного баланса за минувший год, в бюджете отсутствуют обязательные статьи расходов [6, с. 172 - 173].

Как видим, французская модель местного самоуправления с принятием Закона о децентрализации претерпела существенные изменения, суть которых направлена на оптимизацию управленческой схемы, вовлечение в активную созидательную работу максимально большего числа людей. Вместе с тем реализация её механизма показывает, как непросто идёт поиск балансирующего элемента между уровнем интересов регионов, департаментов и коммун. Дело в том, что в данной модели отсутствует прямое административное подчинение, скажем, департамента региону или коммуны департаменту, что с точки зрения эффективности административно-управленческой схемы не может не вызывать определённого скепсиса. Но это, на наш взгляд, достаточно близорукий, поверхностный взгляд. В предложенной и воплощаемой во Франции модели местного самоуправления заложен тонкий, если хотите, чисто французский характер-подход, рассчитанный не столько на эпизодическую, разовую «отдачу» под нажимом грозного вышестоящего начальника, сколько на раскрытие огромного созидательного потенциала, заложенного в человеческом фак-

торе и раскрываемого с помощью иницирующего интереса. Именно на это и направлена планово-контрактная финансово-экономическая система, пронизывающая сегодня все поры французского общества и позволяющая французам достаточно успешно решать свои социально-экономические проблемы.

Весьма показательным и симптоматичным для оценки эффективности рассматриваемой модели местного самоуправления является зафиксированное ещё в конце XIX века и, на наш взгляд, не утратившее своей актуальности до настоящего времени наблюдение А. Шоу о том, что если бы во Франции к власти пришли радикально-настроенные политические силы или даже военный диктатор, это не повлекло бы серьёзных кадровых изменений на местном уровне «и административная машина продолжала бы работать так же исправно, как и прежде...» [7, с. 298].

В германской модели самоуправления в течение XX ст. произошли такие трансформационные изменения, которые дают более чем убедительное основание для констатирования о существовании самостоятельной оригинальной формы правления.

Здесь преобладает шестилетний период избрания членов советов с обновлением через каждые два года третьей части, хотя в отдельных городах имели место факты избрания советов на 3 (Дрезден, Хемниц), 5 (Страсбург, Мец) или даже 7 лет (Мюнхен, Нюрнберг) с периодическим обновлением в течение полномочного срока третьей части советников (депутатов) [7, с. 516].

В Основном законе ФРГ констатируется, что «в землях, уездах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами» [11, с. 38]. Обратим внимание на то обстоятельство, что одна из отличительных черт современного немецкого самоуправления - многообразие. Да, было время, когда в условиях нацистской Германии существовал «гитлеровский закон о самоуправлении, стремящийся укрепить диктаторскую власть на всех уровнях» [12, с. 7]. Сегодня даже в этимологическом наполнении немецких понятий местного самоуправления мы находим разницу. Например, немецкий представительный орган (собрание) может называться *Stadtrat*, *Gemeindevetretung*, *Gemeinderat* и т.д. Одно и то же лицо, например, бургомистр (мэр) может быть руководителем исполнительного или представительного органа, а в отдельных случаях - занимать эти две должности одновременно. Причина этих и некоторых других как бы противоречий кроется в функционирующей в ФРГ 5-модельной структуре местного самоуправления. Её появление во многом было обусловлено теми реалиями, с которыми столкнулся немецкий народ в послевоенный период. Территория Германии, как известно, была разделена на 4 зоны оккупации. Примечательно, но в рамках именно этих зон и были заложены основы сформировавшихся *типов структуры немецкого местного самоуправления* [9, с. 74 - 76; 11, с. 81 - 82,94; 12, с. 33 - 36; 13, с. 20; 14, с. 12 - 13].

1. Северо-германский тип самоуправления (территория Нижней Саксонии и Северного Рейн-Вестфалии). Местное население избирает муниципальный совет, который из своего состава избирает своим председателем бургомистра. Муниципальный совет также избирает муниципального директора как руководителя исполнительного органа и заведующих отделами и осуществляет контроль их деятельности. Как видим, приоритетное положение принадлежит представительному органу.

2. Южно-германский тип самоуправления (территория Баварии, Баден-Вюрттемберга). Население одновременно избирает муниципальный совет и бургомистра, который выполняет функции председателя как муниципального совета, так и местной администрации. Муниципальный совет избирает заведующих отделами местной администрации и осуществляет контроль деятельности бургомистра.

3. Бургомистерский или рейнский (территории Саарланда, Рейнланд-Пфальца). Граждане избирают муниципальный или городской совет как высший орган. Городской совет избирает бургомистра как председателя совета и руководителя управления (исполнительного органа), а также заведующих отделами.

4. Магистратный тип устройства (территории Гессена, Шлезвиг-Гольштейна, Бременхафена). Граждане прямым голосованием избирают муниципальное (городское) собрание, которое избирает и контролирует магистрат как коллегиальный орган управления (бургомистр и заведующие отделами). Представительный и исполнительный органы при такой структуре четко разделены организационно и функционально. Имеет место тенденция усиления роли магистрата за счёт собрания.

5. Восточно-немецкий тип коммунального устройства (территория пяти новых федеральных земель). Граждане путём прямого голосования избирают муниципальный совет (собрание). Муниципальное собрание избирает председателя или президиум и избирает бургомистра как руководителя местной администрации и заведующих отделами. Совет осуществляет контроль за деятельностью местных исполнительных органов. При этой схеме представительный и исполнительный органы имеют четкое функциональное разделение.

Обратим внимание на то обстоятельство, что в 70-е - 90-е годы прошлого столетия в Германии наметились тенденции, направленные на усиление «коммунальной бюрократии» за счёт принижения и *

* Доктор юридических наук Н.С. Тимофеев определяет данный тип коммунального устройства как «неправильный магистрат» (Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. - М., 1981. - С. 42).

формализации роли представительных органов [9, с. 76; 15, с. 43 - 46]. Вместе с тем в рамках немецкого законодательства мы видим чётко зафиксированный приоритет демократического подхода через избрание, а не назначение руководителей разных уровней местных органов власти, что наряду с принципом федерализма и принципом разделения властей дает основание для вывода о демократическом государственном и общественном устройстве сегодняшней Германии. Становление скандинавской модели самоуправления с достаточной степенью основательности можно отнести к первой половине XIX ст., когда в ряде стран этого региона были приняты соответствующие законы или постановления (Норвегия - 1837; Дания - 1837, 1849; Швеция - 1807, 1843, 1862; Финляндия* - 1865, 1871 гг.) [6, с. 158; 16, с. 72 - 73; 17, с. 9].

Деятельность местных органов власти Швеции базируется на конституционной норме, которая гарантирует им право «вести свои собственные дела», принимать решения, устанавливать муниципальные налоги. Шведские выборы совмещённые, т.е. одновременно избираются депутаты рикстага (парламента) и местных органов власти сроком на три года [17, с. 56]. Лен является административно-государственной единицей и возглавляется назначаемым правительством губернатором. Ландстинг представляет собой самоуправляемую административную единицу, территория которой практически в абсолютном большинстве случаев совпадает с территорией ленов. Швеция разделена на 24 лена (губернии) и состоит из 23 ландстингов (областей), 288 коммун власти в ландстинге принадлежит избираемому населением совету во главе с председателем. Важно обратить внимание на два примечательных обстоятельства: во-первых, формирование администрации правления ленов и некоторых иных исполнительных органов находится в ведении советов ландстингов, во-вторых, советы ландстингов не являются вышестоящими органами для муниципалитетов [6, с. 191 - 192]. Эти два органа - советы ландстингов и муниципалитеты - существуют параллельно и имеют разные задачи.

На протяжении 50 - 70-х годов XX ст. в Швеции была проведена реформа местного самоуправления, в результате чего число муниципалитетов сократилось в восемь раз, составив по состоянию на 2000 г. 288 единиц [6, с. 192; 17, с. 12]. Число избираемых в советы членов зависит от численности проживающего населения и колеблется в следующих соотношениях: в муниципалитетах от 31 до 61, в ландстингах - от 31 до 101 депутата. Заседания муниципальных советов по закреплённой законом нормой не реже 4 раз в год проводятся, как правило, ежемесячно, а стокгольмский совет свои заседания проводит 2 раза в месяц [17, с. 14 - 15]. На сессиях совета имеет право присутствовать любой желающий. Высшим органом коммуны является общее собрание (сессия) депутатов. Оно формирует исполнительный комитет во главе с мэром, а также комитеты (отделы) по конкретным направлениям работы: здравоохранение, образование, финансы, торговля, социальное обеспечение и т.д.

В Финляндии коммунальные советы избираются сроком на 4 года. Из своего состава депутаты избирают президиум, комиссии и комитеты, председателя совета и двух его заместителей сроком на один год, а также назначают приглашаемого управляющего и его помощников без ограничения срока полномочий. Управляющий является главой исполнительной власти, подотчётной совету. Совет также избирает сроком на два года правление, в которое наряду с депутатами могут входить не избранные в совет граждане. В обязанности правления входит подготовка проекта бюджета, подготовка плановых вопросов повестки сессии совета, контроль за ходом выполнения решений совета [6, с. 159 - 162].

В Норвегии, территория которой разделена на 18 округов и 454 коммун [6, с. 117 - 118], в обязанности местных органов власти входит решение проблем по таким направлениям, как организация начального обучения, медицинского обслуживания, содержание больниц, а также социального обеспечения, общественного транспорта, жилья, дорожных служб, пожарной безопасности, предоставления различных культурных услуг. В округах коммунах действуют советы, избираемые прямым голосованием населения сроком на 4 года. На период своего действия совет избирает исполком, в компетенцию которого входит наблюдение за работой управленческого аппарата коммуны, подготовка вопросов для рассмотрения на сессиях совета, контроль за выполнением принятых решений. Во главе совета и исполкома находится одно и то же лицо - председатель. Коммунальные и окружные советы ведут свою работу через постоянные и специальные комитеты.

Дания является конституционной монархией с однопалатным парламентом, который формирует правительство и назначает премьер-министра. В результате проведённой в 1970 г. реформы местного управления территория страны была разделена на 14 округов (было 24), в состав каждого из которых входит от 5 до 32 муниципалитетов (всего же муниципалитетов 275, было - 1388) [6, с. 61]. Количественный состав советов муниципалитетов колеблется от 5 до 25 человек, советов округов - от 13 до 31. Совет из своего состава избирает мэра, который одновременно исполняет обязанности и председателя совета и руководителя местного исполнительного органа. Он же возглавляет и один из важнейших комитетов совета - финансовый. Взаимоотношения между государством и местными органами власти осуществляются на уровне округов через Министерство внутренних дел, на уровне муниципалитетов - *специальной*

* Финляндия, как известно, в это время находилась в составе Российской империи.

комиссией во главе с окружным губернатором. В случае обнаружения противозаконных действий со стороны советов вышестоящий орган вправе применить санкции, предусматривающие приостановление или отмену принятого решения, наложение штрафов, привлечение членов совета к административной ответственности.

Родиной классических муниципальных форм управления традиционно считается Великобритания.

Основными видами административно-территориальных единиц в Великобритании являются графства, города-графства, городские и сельские округа, приходы. В особую административно-территориальную единицу выделена столица страны - Лондон. Применительно к территориальным подсистемам местного управления этот общий перечень несколько варьируется. Приходов нет в Ольстере, а в Шотландии отсутствует деление округов и окружных органов на городские и сельские (подробнее см. таблицу [2, с. 23]).

<i>Вид</i>	<i>Всего по стране</i>	<i>Англия</i>	<i>Уэльс</i>	<i>Шотландия</i>	<i>Ольстер</i>
Графства	97	45	13	33	6
Города-графства	89	79	4	4	2
Города	464	227	32	197	8
Городские округа	547	449	73	-	25
Сельские округа	693	410	59	196	28
Приходы	11 600	10800	-	800	-
Прочие единицы	34*	-	-	-	-

Как и в ряде других европейских стран, именно на 70 - 90-е годы XX ст. пришлась волна «реконструкции»** системы местного управления в Англии, но по своему характеру она была направлена не только и не столько на расширение прав и полномочий местных органов власти, сколько на дальнейшее ограничение их самостоятельности и усиление централистского представительства.

Местные органы власти здесь всегда рассматривались как неотъемлемая часть системы управления, были полностью зависимы от центра, ему подчинены вплоть до права ликвидации как таковых. Британские муниципалитеты настолько «свободны», насколько это разрешено им центральной властью. Красноречивым подтверждением данного положения является утверждение английского профессора В. Харта: «Фундаментальный принцип законодательства о местном управлении состоит в том, что муниципалитеты - не автономные образования. Они осуществляют власть, возложенную на них парламентом» [2, с. 141]. Именно данное обстоятельство характеризует главную особенность организации британских муниципальных учреждений, сочетающих функции общего управления с оперативно-исполнительской деятельностью. Причём независимо от доминирования в тот или иной временной промежуток той или иной доктрины муниципальной деятельности («государственной», «общинно-хозяйственной» или какой-то иной) местные органы власти рассматривались (муниципальные реформы 1835 г.; реорганизация городских муниципалитетов и реорганизация управления в графствах 1888 г.) и продолжают рассматриваться до настоящего времени в качестве инструмента реализации воли государства [2, с. 13]. Здесь следует обратить внимание на одно весьма существенное обстоятельство, суть которого заключается в том, что в отличие от континентальной (французской) модели в британской нет непосредственных опекунов (губернаторов, префектов и т.д.) органов местного самоуправления. Решающим фактором здесь выступает нормативная сила, чётко прописанная и зафиксированная законодательством о производное™ полномочий муниципальных органов от государственной власти.

Муниципальный дуализм, позволяющий сочетать, с одной стороны, выборность и определённую самостоятельность в решении местных проблем, а с другой - обязательное проведение правительственной политики в порученных делах общегосударственного значения под надзором и по указаниям вышестоящей администрации, даёт возможность смоделировать сбалансированность местной автономии и государственной власти. Отсюда вырисовывается функциональная роль британских местных советов как носителей власти муниципальной корпорации, вследствие чего полномочия других подразделений муниципального аппарата трактуются как производные от прав и обязанностей совета. В рамках британской модели самоуправления весьма важным элементом практического воплощения является активная жизненная позиция отраслевых комитетов (комиссий) муниципальных советов, которые позволяют придать особый шарм востребованности местных органов власти. В графствах и городах-графствах работает в среднем по 20 - 30 комитетов численностью от 10 до 30 человек каждый, которые в свою очередь могут создавать ещё ряд подкомитетов [2, с. 68]. Примечательной особенностью британской модели являет-

* Лондон, 32 района Лондона и Сити.

** Закон об управлении Лондоном 1963 г., Закон о местном управлении, принятый в Северной Ирландии - в 1972г., в Шотландии - в 1973 г., в Англии, за исключением Большого Лондона, и Уэльсе - в 1974 г.; Земельный закон и Закон управления планированием 1980 г., действия которых распространяются на Англию и Уэльс.

ся и то, что мэры или лорд-мэры городов, а в графствах, округах и приходах - председатели муниципальных советов избираются из числа депутатов *сроком только на один год* (курсив. - В. Ш.). Следует обратить внимание и ещё на одну примечательную деталь: весомым аргументом в пользу управляемости и послушности муниципалитетов является функционирование института олдерменов - кооптируемых членов муниципальных советов графств и городов в Англии и Уэльсе и городов Северной Ирландии, а в количественном выражении представляющих до одной трети числа выборных депутатов (советников). Более того, срок полномочий олдерменов (6 лет) вдвое превышает срок полномочий местных советников, что позволяет сохранять нужные традиции и преемственность в работе.

Таким образом, обобщая существующий в развитых европейских странах опыт местного управления и самоуправления, можно выделить следующие основные его модели:

- *англосаксонскую* (Великобритания, Шотландия, Северная Ирландия, Уэльс), в рамках которой чётко прослеживается гармоничное сочетание местной самодостаточности и самоответственности за решаемый круг проблем с достаточно жесткой системой контроля за местными органами со стороны центральных органов власти, и в первую очередь со стороны Министерства по охране среды;

- *скандинавскую или североевропейскую* (Финляндия, Швеция, Норвегия, Дания), в рамках которой доминирует автономная позиция местных органов по отношению к центру [16 с. 73 - 75; 18, с. 59; 19]. В последние годы в этих взаимоотношениях наблюдается усиление позиции «партиёрства»;

- *южноевропейскую или континентальную* (Франция, Италия, Испания, Бельгия и др.), позволяющую совмещать интересы самодостаточности местного самоуправления с государственным влиянием посредством своеобразной статусной роли мэра, который избирается, как правило, из числа депутатов местного совета и воплощает в своей должности ключевую фигуру и как глава местного самоуправления, и как государственный служащий [13, с. 13-15; 20, с. 14-27; 21, с. 32 - 36];

- *смешанную* (Германия, Австрия). Название модели отражает комбинированные варианты организации власти на местах [12, с. 33 - 36; 22, с. 77 - 98; 15, с. 41 - 50], в частности, в ФРГ сегодня мы находим как минимум 5 вариантов реализации системы местного самоуправления [23, с. 297 - 302].

Подчеркнём, что данные модели не представляют что-то застывшее, остановившееся. Они находятся в динамичном, подвижном состоянии. Те различия между англосаксонской и континентальной моделями, которые вытекают из приведённых выше дефиниций, не носят взаимоисключающего характера. Современная форма их воплощения позволяет сделать заключение об определённом движении друг к другу, их сближении, чему в значительной степени способствуют происходящие в этих странах процессы поиска и создания отвечающих сегодняшним потребностям развития общества оптимальных моделей государственного устройства.

В контексте изложенного особый интерес представляет сформировавшаяся на рубеже тысячелетий система местного самоуправления в Республике Беларусь. Основные принципы этой системы изложены в пятом разделе Конституции Республики Беларусь и Законе Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (январь 2000 г.) [24, 25].

Обратим внимание на ту функционально-определяющую деталь исследуемого предмета, что в отечественном законодательстве на сегодняшний день понятия «местное управление» и «местное самоуправление» не получили должной теоретической проработки. Изучение вышеназванного Закона, а тем более реальная жизненная форма его воплощения дают более чем основательные аргументы для того, чтобы согласиться с выводами В.Н. Кивеля и А.И. Валенто о том, что в Республике Беларусь местные исполнительные органы и Советы депутатов выступают в качестве именно государственных органов [16, с. 22; 26, с. 162 - 164], не имеющих соответствующего правового сопровождения как органы местной власти, поскольку сам термин «местная власть» «выведен» - сознательно или бессознательно (?) - из белорусского законодательства.

Функциональная подчинённость местных Советов вышестоящей государственной власти противоречит общественному характеру и самой сущности местного самоуправления, делает их «ущербными» в глазах местного сообщества. Наглядным свидетельством такой невысокой оценки действующей системы местного самоуправления в Республике Беларусь являются результаты республиканского исследования, проведённого социологическим центром Полоцкого госуниверситета в октябре - декабре 2001 г. по теме «Муниципальная система управления: социально-модельный аспект на примере Республики Беларусь»* **.

На диаграммах представлено распределение оценок респондентов работы гор- и райсоветов (рис. 1) и гор- и райисполкомов (рис. 2) (использовалась 10-балльная шкалы измерения**).

* В опросе участвовала 1498 респондентов, репрезентативно представляющих все слои взрослого населения и регионы Республики Беларусь.

** 1 - очень плохо; 10 - очень хорошо; 11 - затрудняюсь ответить или нет ответа.

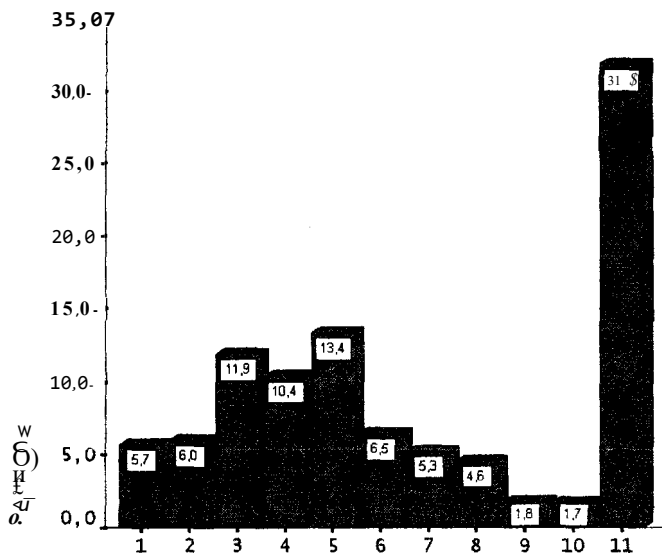


Рис. 1. Оценка работы гор- и райсоветов

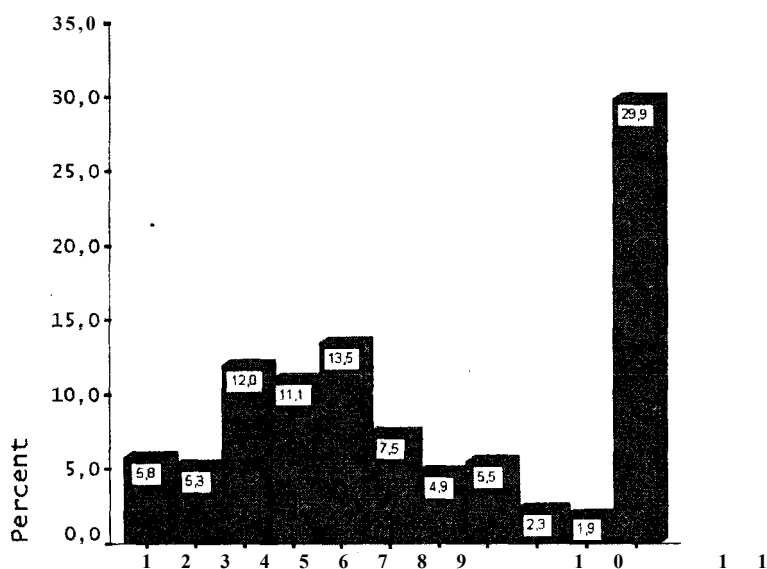


Рис. 2. Оценка работы гор- и райисполкомов

Сравнительный анализ процентных соотношений позволяет сделать вывод:

- во-первых, о достаточно идентичном оценочном восприятии деятельности как Советов, так и исполкомов;

- во-вторых, весьма симптоматичным является факт «уклонения» от оценки почти трети респондентов (соответственно 31,9 % и 29,9 %), что в свою очередь несколько нивелирует среднестатистическую оценку на уровне 6,6 баллов, в-третьих, максимально высокие оценки (9-10 баллов) ныне действующей местной системе управления готовы поставить всего 3,5 - 4 % жителей Беларуси, причём большинство из них, как правило, это люди пенсионного возраста и проживающие в сельской местности и районных центрах, в то время как большинство среди выставивших максимально низкие оценки (1-2 балла) - представители рабочих и специалистов (рис. 3").

Таким образом, преломление белорусской модели через накопленный и активно реализуемый в развитых европейских странах опыт местного самоуправления позволяет внести предложение о необхо-

§ 1 - рабочий; 2 - специалист; 3 - крестьянин; 4 - предприниматель; 5 - студент, учащийся; 6 - пенсионер; 7 - безработный.

димости дальнейшего конструктивного совершенствования действующей у нас модели, центральным звеном чего должно стать *осознание и глубокое понимание важности внедрения принципов самостоятельности и самоответственности* в деятельности местных органов власти.

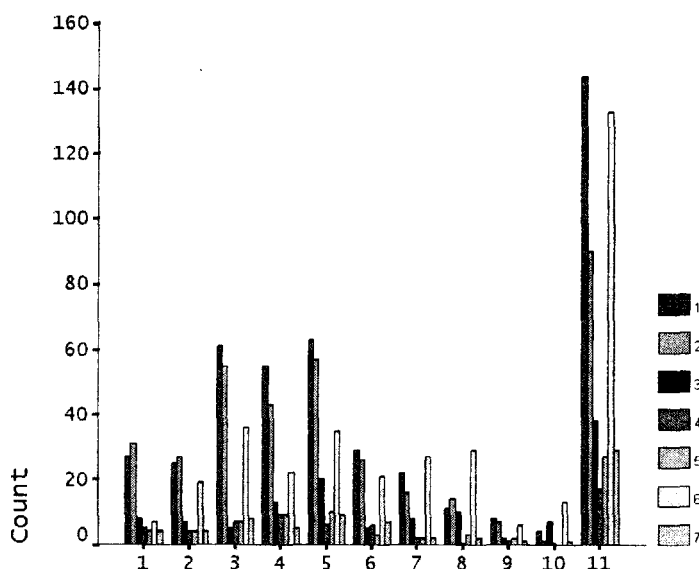


Рис. 3. Сравнительный анализ

В Конституции Республики Беларусь чётко зафиксировано, что Беларусь - «унитарное демократическое социальное правовое государство» [24, с. 48]. Одним из важнейших условий реального воплощения принципа демократии должно стать избрание руководителей местных органов власти прямым, всеобщим, тайным голосованием проживающего на соответствующей территории населения. В связи с этим весьма уместно ещё раз процитировать норвежского политолога О. Оффердала, который утверждает: «Когда я говорю о местном самоуправлении, то имею в виду структуру, основанную на универсальных единицах с относительно высокой степенью автономии от центрального правительства, управляемых избранными на местном уровне представителями граждан. Именно последние, по нашему убеждению, и делают данную организацию политической. Если убрать из местного управления выборного законодателя, т.е. политика, в большинстве случаев останется лишь некая разновидность административной организации по типу, скажем, периферийных отделений центральных правительственных органов» [1, с. 58].

И еще на одну деталь обратим внимание. В отличие от большинства названий разделов Конституций европейских государств, посвященных проблемам местного самоуправления и содержащих именно указанное определение (Российская Федерация, Украина, Эстония, Чехия, Польша, Словакия, Венгрия и др.), соответствующий раздел Конституции Республики Беларусь подчеркнуто называется «Местное управление и самоуправление». Такого акцентирования на управленческий контент нет ни в одной европейской конституции. Даже в наиболее приближенном по звучанию к белорусскому разделу Конституции Литвы («Местное самоуправление и управление») 119 статья предписывает местному Совету создавать «подотчетные ему исполнительные органы» [26].

ЛИТЕРАТУРА

1. Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Полис. - 1998. - № 1. - С. 67.
2. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). - М.: МГУ, 1971.
3. Чудаков М.Ф. Местное самоуправление и управление за рубежом (некоторые вопросы теории) // Международное право и международные отношения. - 1998. № 4. <http://www.cenunst.unibel.by/journal/1998.4/chudakov.shtml>
4. Словарь иностранных слов. - 8-е изд., стереотип. - М.: Русский язык, 1981. - С. 333.
5. Кострыкин М.И. История Нового времени стран Европы и Америки: Учеб. пособие. - Курск, 1996.
6. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Пер. с англ. В.И. Камышанова. - М.: Финансы и статистика, 1992.

7. Шоу А. Городские управления в Западной Европе. - М., 1898.
8. http://www.yabloko.ru/Themes/SG/stenogl_80601.html
9. Мельников А.П. Местное самоуправление: Учеб. пособие. - Мн., 2000.
10. Гурней Б. Введение в науку управления. Перев. с франц. Г.С. Яковлева. - М.: Прогресс, 1969.
11. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. - М., 1998. - С. 38.
12. Гизевиус В. Политика местного самоуправления в ФРГ. - С. 7.
13. Ермошенко Н.Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом. - Киев, 1992.
14. Структура органов местного самоуправления в городах Германии / Отв. ред. Н.Е. Костылёва. - Л., 1991.-С. 12 - 13.
15. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. - М., 1981.
16. Кивель В.Н. Европейская Хартия местного самоуправления: Беларусь, Польша Швеция. - Мн.: Фонд им. Л. Сапеги, 2000.
17. Мясовое самоуправление: опыт Швеции / Под ред. М.Ф. Чудакова. - Мн.: ФшСерв плюс, 2000. - 146 с.
18. Карамышев А.В. Муниципальная система Дании. - Мн., 1995. - С. 59.
19. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. - 1999. - № 2. - С. 166.
20. Ефимова А.Л. Французские коммунисты в муниципалитетах: Из опыта массовой работы ФКП. - М., 1975.
21. Серебренников В.П. Местное управление и самоуправление Франции. - Мн., 1981.
22. Ильинский И.П. Система органов власти и управления ФРГ. - М., 1977.
23. Шайков В.И. Белорусская и немецкая модели местного самоуправления: сравнительный анализ некоторых социальных и политических аспектов // Германский и славянский миры: взаимовлияние, конфликты, диалог культур (история, уроки, опыт, современность): Материалы междунар. науч.-теорет. конф. - Витебск, 2001. - С. 297 - 302.
24. Конституция Республики Беларусь. - Мн., 1997.
25. Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» // Звезда. - 2000. - 26 студзеня.
26. Валенто А.И. Централизация и децентрализация управления и местное самоуправление // МИНСК - МОСКВА - КИЕВ: ПОИСК ОБЩЕЙ ДОРОГИ: Материалы междунар. науч. конф. и междунар. круглого стола: «Проблемы и перспективы социально-экономического и политического развития Беларуси, России, Украины», поев. 70-летию образования Института экономики НАН Беларуси и 5-летию единения Беларуси и России, Минск, 29 - 30 марта 2001 г. - Мн., 2001. - С. 162 - 164.
27. Конституция Литовской Республики // <http://www.auditorium.rU/books/116/Lithuania/O1.html>