

СПОСОБЫ И ФОРМЫ ЗАКРЕПЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

РЫСМЕНДЕЕВ Б.ДЖ.
к.ю.н., и.о. доцента КГЮА
ualibrary@mail.ru

В статье проводится сравнительно-правовой анализ деятельности органов местного самоуправления в зарубежных странах. В частности, способы и формы закрепления компетенции органов местного самоуправления.

Сравнительно-правовой анализ деятельности органов местного самоуправления в зарубежных странах и опыта его внедрения в Кыргызстане доказывает, что эффективность использования международного опыта в Кыргызстане зависит от того, насколько этот опыт удастся правильно понять. При интерпретации зарубежных моделей местного самоуправления важно избежать привычных стереотипов.

Во-первых, во многих странах для организации управления территориями применяют сложные механизмы, сочетающие органы государственной администрации местного уровня (местные администрации) и органы, избираемые населением, т.е. собственно органы местного самоуправления. В Европе существуют двух-, трех-, четырех- и даже пятизвенные системы, предусматривающие различное сочетание государственных администраций, в том числе местного уровня, и самоуправления.

Сложности перевода с иностранных языков приводят к неправомерному отождествлению форм регулирования и контроля за действиями местных администраций со стороны вышестоящих государственных органов с государственным регулированием и контролем местного самоуправления. Таким образом, неправомерно отождествляются местное управление и местное самоуправление.

Во-вторых, опыт отдельных стран необоснованно отождествляется с «европейским» или даже «зарубежным» опытом в целом. По ряду причин в Кыргызстане наиболее известен опыт Германии, Франции и Испании, который отнюдь не доминирует в Европе и более того, не является репрезентативным с точки зрения развития местного самоуправления.

В-третьих, исторические пережитки воспринимаются как существенные черты местного самоуправления. Например, Испания вплоть до смерти Франко сохраняла жестко централизованную модель управления, и исторически еще не успела провести необходимую демократизацию местного самоуправления во всей ее полноте.

После перехода к демократической Конституции в 1978 г. было учреждено только 17 независимых органов самоуправления из числа 50 провинций, а до Закона о местном самоуправлении 1985 г. муниципалитеты управлялись назначенными государством исполнительными советами. Рудименты прошлого сохранились, в частности, в применении механизма не прямых выборов на основе пропорционального представительства при формировании Советов провинций.

Наконец, внимание зачастую акцентируется на ограничениях автономии местного самоуправления, при этом не учитывается общий контекст наличия свободы предпринимательства, развитых рыночных механизмов, сильного гражданского общества.

Рассмотрев способы и формы закрепления компетенции органов местного самоуправления в зарубежных странах можно отметить следующее.

С точки зрения способа определения компетенции наиболее существенные различия связаны со спецификой правовых систем (семей). Англосаксонское право исходит из принципа суверенитета парламента; другие органы публичной власти получают нормативные полномочия в силу делегирования. Этот подход применим и к местным органам управления: в англосаксонских странах действует позитивное регулирование компетенции местных органов власти. Их действия правомочны только в случае, если такие действия непосредственно указаны в законе, - тогда местные власти действуют *intra vires*, в рамках полномочий. Любое действие, право на которое в тексте закона не закреплено, автоматически считается действием *ultra vires*, вне

полномочий.

Позитивное регулирование может сочетаться с признанием общей компетенции местных органов власти в вопросах местного значения. Так, в конце 1990-х гг. принцип общей компетенции выборных местных органов был признан ирландским законодателем в связи с - подписанием Европейской хартии местного самоуправления. Вместе с тем позитивное регулирование сохраняется: общая компетенция здесь является скорее потенциальной, чем реально существующей в рамках позитивного права.

В странах континентальной Европы и в государствах, заимствовавших континентальную правовую систему, принцип общей компетенции получает непосредственное подтверждение на уровне наиболее общих норм права. В этих странах компетенция местных органов определяется через негативное регулирование: местные власти могут предпринимать любые действия, не запрещенные законом и не входящие в сферу компетенции других органов власти.

В большинстве случаев распределение компетенции осуществляется при участии и под контролем государства, поскольку государство, обладая суверенитетом и выступая верховным гарантом осуществления публичной власти на своей территории, обязывает органы самоуправления корректно выполнять определенный минимум компетенции. Речь идет, таким образом, об обязательных компетенциях.

Компетенции, не входящие в число обязательных, считаются факультативными, т.е. могут исполняться или не исполняться органами самоуправления в зависимости от ситуации и потребностей населения. Только в этой сфере принцип общей компетенции применяется полностью, с учетом сделанных выше оговорок и при условии, что в распоряжении органов самоуправления останутся средства после реализации обязательных компетенции. Таким образом, в каждой стране наряду с формальным принципом общей компетенции (напомним, что англосаксонская традиция придерживается очень сдержанной его трактовки или не признает совсем) существует сфера фактически выполняемой компетенции. Ее содержание может существенно варьироваться не только в следствие разграничения компетенций между разными уровнями власти, но и между сообществами одного уровня вследствие разницы их возможностей, финансовых и организационных.

Ни в одной из развитых стран разграничение сфер компетенций не является результатом заранее продуманной, логически стройной единой системы. Сферы компетенций создавались исторически на протяжении веков, корректировались законодательством в связи с политической конъюнктурой и т.д. Фактической основой действующих законов в области распределения компетенций является система прецедентов и в целом решений «третьей власти» либо правовая традиция. Создаваемые законы лишь закрепляют и слегка модифицируют сложившиеся таким образом равновесие¹.

Можно выделить три основные группы компетенции местных властей существующих повсеместно. Прежде всего, это компетенции традиционно существующие на муниципальном уровне: коммунальные услуги, дорожное строительство местного значения, строительство и содержание социокультурных объектов, поддержка артистической деятельности, регулирование застройки. Различия между отдельными странами здесь минимальны. В большинстве случаев самоуправляющиеся сообщества других уровней не имеют подобных, освященных вековой традицией, сфер деятельности. В последние десятилетия, однако, органы самоуправления испытывают все большее давление со стороны частного предпринимательства в этих областях. Либеральные политики достаточно часто предпримет реформы, направленные на приватизацию этих полномочий.

Следующая группа компетенции появляется в середине XX в. и является результатом не столько традиции, сколько возросшей потребности в привлечении местной власти к проблемам, решаемым государством. Речь идет о полномочиях в области охраны окружающей среды, экономического и территориального планирования, участия в экономическом развитии. В конце XX вв. некоторых странах местные органы наделяются полномочиями в области внешнеэкономических связей и международного культурного сотрудничества².

Наконец, третья группа - компетенции в социальной сфере, в области охраны здоровья и образования, занятости, связанные с принципом «социального государства». Здесь различия могут

¹ Евдокимов В.Б., Старцев Я.Е. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. С. 24-25.

² Евдокимов В.Б., Старцев Я.Е. Указ. соч. С.27.

быть весьма существенны. Так, в Скандинавских странах и в Дании медицинским обслуживанием и охраной здоровья занимаются только органы самоуправления, государство не вмешивается в эти вопросы, хоть и обеспечивает путем дотаций большую часть средств. Во Франции и в Италии, напротив, в этой области органы самоуправления занимаются лишь второстепенными вопросами организацией визитов медсестер на дом, информированием населения и т. д. Точно так же в Великобритании начальное и среднее образование полностью входит в компетенцию местных органов самоуправления, тогда как во Франции местные власти обеспечивают лишь материально-техническую базу, а государство определяет программы, нанимает учителей и т. д. Тем не менее, в каждой стране эта сфера компетенции присутствует в списке полномочий органов самоуправления.

К трем основным группам необходимо добавить компетенции, делегированные органам самоуправления государством. Как правило, полномочия делегируются исполнительной власти в лице ее главы, хотя встречаются и исключения. Объектом делегирования могут являться такие полномочия, как сбор налогов (Скандинавские страны), ведение статистики, некоторые функции полиции, акты гражданского состояния, призыв на военную службу и т. д. Делегирование осуществляется на основании закона и в обязательном порядке предусматривает: 1) передачу финансовых средств, необходимых для осуществления делегированных полномочий, и 2) усиленный контроль со стороны государства, в том числе контроль политического характера: местные органы должны не только соблюдать закон, но и действовать в соответствии с политическими приоритетами правительства.

В заключении, представляется необходимым определить традиционные полномочия, предоставляемые органам местного самоуправления в зарубежных странах в сфере собственности и финансов: право юридического лица; право распоряжения муниципальным имуществом; право заведования муниципальными предприятиями и общественными учреждениями; право установления собственных сборов (местное самообложение), повинностей и распоряжения муниципальными финансами; право таксирования (англ. -обложение), которое разбивается на целый ряд особых прав (а именно на право: установления обязательных такс на те или иные товары; установления обязательной таксы на пользование извозчицкими или иными общественными экипажами (таксомоторами и т.п.); установления минимума заработной платы в разных областях промышленной деятельности (таксирование труда и т.д.); принудительного отчуждения частных имуществ. Кроме того, закрепляется ряд обеспечительных полномочий - издания обязательных постановлений; соответствующей санкции, то есть наложения взысканий за нарушение обязательных постановлений; надзора за соблюдением обязательных постановлений; содержать муниципальную полицию.

Всю совокупность десяти изложенных прав некоторые авторы называют «муниципальным гомрулем» или «великой хартией муниципальных прав». Действительно, нельзя сомневаться, что при наличии всех перечисленных прав и при достаточной их полноте местное самоуправление хорошо вооружено для ведения муниципального хозяйства .