

Гарбуз, А. А. Зарубежный опыт функционирования местного управления и самоуправления : перспективы внедрения в Республике Беларусь / А. А. Гарбуз // Право.by. — 2010. — № 3. — С. 15—19.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

ГАРБУЗ А.А.,

главный специалист по правовой работе Каменецкого районного исполнительного комитета, магистрант Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Аннотация

Настоящая статья посвящена анализу практики функционирования и способов организации местного управления и самоуправления в зарубежных странах, рассматриваются основные модели самоуправления (англосаксонская, континентальная, иберийская), определяются перспективы внедрения позитивного опыта других стран в Республике Беларусь.

Summary

This article is dedicated to analysis practical persons operation and ways to organization of local management and self-management in foreign countries, are considered main models of the self-management (anglo-saxon, continental, iberian), are defined prospects of the introducing positive experience of the other countries in the Republic of Belarus.

Зарубежный опыт функционирования местного управления и самоуправления получил свое отражение в общетеоретических и прикладных работах по вопросам истории и теории государства и права, отечественного и зарубежного конституционализма, государственного управления, местного самоуправления. Среди современных белорусских авторов можно назвать труды А.Л.Завадского, В.Н.Кивеля, А.П.Мельникова, В.И.Ноздрина-Плотницкого, В.В.Осмоловского, Е.П.Сапелкина, В.К.Сидорчук, В.Г.Тихини, В.И.Шабайлова, В.В.Шинкарева, среди российских авторов – И.В.Бабичева, И.Я.Выродова, В.Б.Евдокимова, И.А.Саначева, А.И.Черкасова.

Актуальность темы заключается, во-первых, в необходимости изучения практических механизмов реализации местного управления и самоуправления за рубежом, во-вторых, в попытке оценить возможности их адаптации в Республике Беларусь, в-третьих, в осознании того, что в нашем государстве начались процессы повсеместного утверждения местного управления и самоуправления как одного из важнейших институтов и составляющих элементов эффективной формы политической самоорганизации местных сообществ, в-четвертых, при всей важности проблем функционирования местного управления и самоуправления их анализ в научной литературе является теоретически поверхностным и недостаточным.

Формирование демократической государственности, качественное функционирование гражданского общества, достижение гармоничного взаимодействия государства и народовластия, обеспечение устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь предопределяют потребность в переосмыслении целого блока проблем в сфере местного управления и самоуправления. Поиск и использование оптимальной модели местного управления и самоуправления является одним из важнейших направлений государственного строительства в Республике Беларусь.

Система государственного управления в Республике Беларусь в начале XXI века сложилась как «вертикаль власти», способная осуществлять свои функции адекватно реальным потребностям, интересам всех социальных групп общества и в соответствии с нормами, закрепленными в белорусском законодательстве. Органы местной власти играют особую роль в современном гражданском обществе по ряду объективных причин. «Первой инстанцией, куда обычно обращается гражданин, является орган местной власти. И поэтому, насколько эффективно работают местные органы управления и самоуправления в конкретном населенном пункте, во многом будет зависеть уровень доверия граждан к власти» [1, с. 19].

Республика Беларусь как европейское демократическое государство изучает позитивный опыт других стран и адаптирует его к своим условиям. Между тем, следует иметь в виду, что «наша страна имеет свои особенности, отличный от других уровень социально-экономического развития, иные жизненные стандарты, менталитет населения, свой опыт организации управления.

Это, безусловно, оказывает и впредь будет оказывать влияние на структуру и функции ее управляющих органов» [2, с. 14].

Совет Европы принял 15 октября 1985 г. Европейскую Хартию местного самоуправления, накоплена богатейшая западная литература по тематике муниципального права. Однако правотворческая и правоприменительная практика убедительно доказала, что «иностранный опыт в белорусских условиях может быть учтен, но ни в коей мере зарубежные институты не могут быть механически заимствованы» [3, с. 5].

Процессы становления и развития местного управления и самоуправления в Республике Беларусь идут медленнее, чем в других странах СНГ, не говоря о дальнем зарубежье. «Поэтому использование того или иного метода повышения эффективности местного управления и самоуправления в Республике Беларусь зависит и определяется концептуальными преобразованиями в отношении компетенции и функциональных полномочий тех или иных уровней власти: центрального, областных и г. Минска, районных в городах или городских областного подчинения; их органов» [4, с. 95].

В настоящее время, по мнению значительной части западных политологов, «органы местного управления и самоуправления в ряде стран имеют ограниченные возможности в реализации функций из-за давления на них центральной власти. Этот процесс наблюдается и в Республике Беларусь» [5, с. 93].

Большинство способов организации местного управления в зарубежных странах предусматривает сохранение определенной вертикали от центра к местам. И главным здесь является обоснованное соотношение общегосударственных, коллективных, групповых и личных интересов по иерархии управленческой вертикали. «Сочетание централизма и децентрализма в государственном управлении может применяться на практике в разных сочетаниях и в каждой стране носит совершенно индивидуальный характер. Однако, несмотря на это, можно выделить три основные модели. Это англосаксонская, континентальная и иберийская. Каждая из этих моделей призвана максимально отвечать условиям той или иной страны, сложившемуся в ней обычному праву, степени зрелости ее социальных институтов, менталитету населения» [6, с. 74].

Англосаксонская модель самоуправления нашла свое распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии и других государствах мира, бывших английских колониях, где действует англосаксонское право, и обладает следующими чертами:

- местные представительные органы действуют автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямого подчинения центральной власти нет;
- на местах отсутствуют делегатуры (представители) центрального правительства;
- контроль за деятельностью местных органов осуществляется «косвенным путем», через центральные министерства или суд.

Плюсом англосаксонской системы самоуправления является отсутствие назначаемых на местном уровне центральным правительством государственных чиновников. В основном, «местными делами управляют избранные населением представительные органы (советы, собрания), а исполнительными органами являются избираемые гражданами или формируемые представительными органами мэры и постоянные комиссии, в состав которых наряду с членами совета (депутатами) входят и профессионалы (муниципальные служащие). Минусом данной системы называют определенную обособленность. Данная модель функционирует наиболее хорошо только в условиях двухпартийной системы» [7, с. 12].

Континентальная (романо-германская) модель самоуправления распространена в Европе, Латинской Америке, на Ближнем Востоке, в странах франкоязычной Африки и основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. На местном уровне работают специальные уполномоченные правительства, которые осуществляют контроль за органами местного самоуправления. Плюсом данной модели самоуправления является обеспечение единства действий центральной государственной власти и управления на местах. Данная модель самоуправления предоставляет населению и его представительному органу самим решать местные дела при контроле со стороны представителей центра на местах.

Наиболее показателен опыт Франции. «В высшую административно-территориальную единицу – регион (их во Франции более 20) – назначается комиссар республики. Одновременно в регионе в каждом департаменте избирается местный представительный орган – совет. В нижней единице – округе – имеется только одно должностное государственное лицо, назначенное централизованно, – префект. В самой низовой административно-территориальной единице – коммуне – никаких назначенных органов нет. Здесь население избирает совет, а последний – мэра и его заместителей» [8, с. 154].

В настоящее время между этими двумя классическими моделями самоуправления сложилось несколько промежуточных. Например, «в скандинавских государствах (Дания, Швеция) имеется три уровня управления – местный (муниципалитеты), региональный и государственный. Два из них, местный и региональный, относятся к местному самоуправлению и на

законодательном уровне отделены от государственного. Местный отвечает за школьное образование, детские сады, интеграцию беженцев и эмигрантов, вывоз мусора и водоснабжение, местные дороги и т.д. В ведении регионального уровня, например, в Швеции 75 процентов компетенции составляют вопросы здравоохранения. Остальная доля компетенции приходится на региональные дороги, вопросы планирования и т.д. Общегосударственный уровень (парламент, правительство) принимает законы и занимается вопросами государственного значения. Характерным является то, что между уровнями управления нет совмещения компетенции и поэтому нет законодательных оснований для вмешательства одних в дела других» [7, с. 13].

По третьей модели регионального управления – так называемой иберийской (поскольку она распространена в Испании, Португалии и ряде испаноговорящих стран Латинской Америки) – «все органы управления на местах выборные. Избирается местный совет. Главу местной администрации может избирать как местный совет, так и сами граждане. Глава местной администрации избирается в качестве председателя совета и после избрания становится исполнительным органом совета и утверждается в качестве представителя правительства в данной административно-территориальной единице. Положительное значение данной модели состоит в том, что здесь нет централизованно назначенных служащих для контроля за действиями местного самоуправления, хотя есть представители государственной власти, избранные населением. Существование таких должностных лиц обеспечивает организационные связи государственной власти и местного самоуправления, что отсутствует в англосаксонской модели» [8, с. 155].

Некоторые специалисты выделяют также «советскую модель, которая существовала в СССР и других социалистических странах, сохраняется в Китае, Северной Корее и на Кубе. Ее характерной особенностью является подчинение любых органов государственной власти партийным структурам» [9, с. 60].

Существующее в Республике Беларусь местное управление и самоуправление нельзя отнести ни к одной из названных моделей и оно представляет собой «модифицированную модель организации советской власти на местах с урезанными полномочиями» [5, с. 94]. Оно также не соответствует и модельному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятому в 1997 году на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ [10, с. 17].

Современные ученые-компаративисты утверждают, что для корректности сравнения правовых систем местного управления и самоуправления зарубежных стран с Республикой Беларусь следует брать такие страны, как Австрия, Чехия, Словакия, Швеция, Нидерланды, Венгрия и ряд других, поскольку все они:

- унитарные по своему административно-территориальному устройству;
- мононациональные;
- примерно равные по численности (6–15 миллионов человек населения);
- относятся к континентальной системе права;
- характеризуются европейским менталитетом.

Только в этом случае опыт может быть успешно применен и даст ожидаемый социальный результат. В таких странах с устойчивыми демократическими традициями и рыночно ориентированной экономикой простым людям обычно все равно, какая партия у власти, кто президент или премьер-министр и т.д. Для примера можно привести Италию, где «правительство страны за послевоенный период менялось почти 60 раз! А экономика, тем не менее, развивалась очень успешно. И наоборот, такие вопросы, как размер местных налогов, работа муниципальной почты, больниц, школ, библиотек, качество дорог и т.д. крайне интересуют граждан. Именно это зависит от законодательного регулирования и эффективной работы органов местного управления и самоуправления» [8, с. 152].

Для Республики Беларусь российский опыт организации местного управления и самоуправления может быть полезен в том смысле, что предупреждает о тех проблемах и трудностях, с которыми может столкнуться наша страна в процессе функционирования органов местной власти. Становление системы местного управления и самоуправления на принципах, установленных российским законодательством, идет в этой стране с большими трудностями.

В большинстве современных государств управление на местах осуществляется специальными органами местного самоуправления, формируемыми на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также специально назначенными из центра органами местного управления. Местное или муниципальное самоуправление – это такая система управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы данной страны.

Как показывает практика демократических государств, характер органов, осуществляющих управление на местах, определяется разным подходом к понятию публичной государственной власти и публичной власти территориального коллектива. Большинство стран мира

придерживаются концепции, согласно которой «органами государственной власти являются только центральные органы (президент, правительство, парламент и т.д.) и их представители на местах (губернаторы, делегатуры министерств и т.д.). Выборные органы на местном уровне и их собственные исполнительные органы являются самоуправленческими органами территориальных коллективов – населения административно-территориальной единицы» [8, с. 153].

Сила и влияние органов местного самоуправления в различных странах отражают степень демократизма существующего политического режима. Эти органы возникли и развивались как противовес абсолютной власти центра, они часто оказывались в оппозиции центральному правительству, и их взаимоотношения характеризовались откровенным противостоянием по вопросам распределения компетенции, финансово-экономическим вопросам и т.д. В настоящее время наиболее существенными признаками системы местного самоуправления в зарубежных странах являются их универсальная выборность и значительная самостоятельность в решении местных вопросов. «Эта самостоятельность опирается на муниципальную собственность, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам местного управления, распоряжение местной полицией и т.д.» [8, с. 156].

Таким образом, функционирование местного управления и самоуправления в Беларуси имеет ряд особенностей, что отличает данный институт от подобных в западных государствах и России. В мире накоплен значительный опыт организации местного управления и самоуправления, есть он и у нашей страны. Об этом говорит отечественный опыт существования Магдебургского права, земского самоуправления, существовавшего в Беларуси в начале века на территории трех ее губерний – Витебской, Минской и Могилевской. Республика Беларусь как европейское демократическое государство изучает позитивный опыт других стран и адаптирует его к своим условиям. Имея свой опыт управления и самоуправления, мы не должны механически копировать западные модели демократии, заимствовать зарубежные структуры местной власти, игнорируя реальные наши условия и традиции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сапелкин, Е.П. Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь: современные технологии, перспективы развития / Е.П. Сапелкин, Т.С. Масловская. – Минск: Изд. центр БГУ, 2006. – 239 с.
2. Шинкарев, В.В. Местное самоуправление: проблемы реформирования: моногр. / В.В. Шинкарев. – Минск: БГПУ, 2005. – 147 с.
3. Сидорчук, В.К. Организация местного самоуправления / В.К. Сидорчук. – Минск: Амалфея, 2002. – 272 с.
4. Осмоловский, В.В. Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь: учеб. пособие / В.В. Осмоловский. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 1999. – 98 с.
5. Чагина, Е.П. Зарубежный опыт и новые направления реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь / Е.П. Чагина // Гуманітарна-эканамічны весн. – 2008. – № 1. – С. 93–99.
6. Выродов, И.Я. Местное самоуправление в России: в 2 ч. / И.Я. Выродов, В.И. Мухин, Н.В. Шумянок; под общ. ред. И.Я. Выродова. – М.: Акад. самоуправления, 2000. – Ч. 1. – 233 с.
7. Кивель, В.Н. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.]; под науч. ред. И.П. Сидорчук. – Минск: Тонпик, 2007. – 416 с.
8. Мархотко, Е.И. Зарубежный опыт организации местного управления и самоуправления: проблемы и перспективы применения в Республике Беларусь / Е.И. Мархотко // Проблемы управления. – 2008. – № 2. – С. 152–156.
9. Мокрый, В. Ключевая роль местного самоуправления в укреплении государственности / В. Мокрый // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 6. – С. 66–68.
10. Информационный бюллетень третьей Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. – М., 1998. – № 6. – С. 50–53.