



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 352[(430)+(436)+(470+571)]

Г.Г. КРАСИЛЬЩИКОВ, ассистент кафедры государственного
и муниципального управления

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: krasilshchikov@gmail.com

А.А. САБИРОВ, консультант-референт руководителя

Администрация губернатора Пермского края, г. Пермь,
ул. Куйбышева, 14
Электронный адрес: secretary@ag.permkrai.ru

ОСНОВНЫЕ ТРЕНДЫ В ОРГАНИЗАЦИИ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ, АВСТРИИ, ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ И ШВЕЙЦАРИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Введение

Система местного самоуправления (МСУ) в Российской Федерации построена по принципу стран, реализующих германскую модель самоуправления, к числу которых относятся ФРГ, Австрия и, с некоторыми оговорками, Швейцария. Однако эффективность системы МСУ в вышеуказанных странах значительно выше, чем в России.

Одним из ключевых правовых актов, регулирующих систему МСУ в России, является федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В статье приведены результаты изучения опыта местного самоуправления Австрии, Федеративной Республики Германии, Швейцарии и Российской Федерации (на примере Пермского края). Проведен сравнительный анализ основных моделей организации местного самоуправления и полномочий органов муниципальной власти в рассматриваемых странах, выделены основные тренды и направления развития систем местного самоуправления, предложены рекомендации по совершенствованию местного самоуправления в Пермском крае.

Ключевые слова: местное самоуправление; модели местного самоуправления; муниципальные власти; полномочия органов местного самоуправления; Австрия; Швейцария; ФРГ; Российская Федерация; Пермский край

Федерации», принятый в 2003 г. В течение 9 лет в данный закон вносилось в среднем по одному изменению каждые два месяца [2], последняя поправка была принята в июне 2012 г. Данный факт говорит о недоработанности федерального закона и необходимости его дальнейшего совершенствования.

Цель статьи: определить общее и особенное в организации систем МСУ в России, в частности в Пермском крае и германских странах.

Задачи статьи:

определить модели и организационную структуру органов муниципальной власти;

определить основные тренды развития моделей МСУ в странах, реализующих германскую модель;

выработать перечень рекомендаций, направленных на совершенствование системы МСУ в Пермском крае.

Прежде чем перейти к рассмотрению основных моделей организации МСУ, определимся со структурой органов муниципальной власти. Для описания российской и зарубежной систем МСУ достаточно выделить три основных субъекта власти:

- представительный орган, обеспечивающий реализацию законодательной ветви власти, формирование которого осуществляется на выборной основе;
- глава муниципального образования, высшее должностное лицо муниципалитета, выполняющее общую организационную деятельность органов МСУ;
- местная администрация, представляющая собой муниципальный орган, занимающийся общими административными вопросами.

Именно данные органы муниципального управления реализуют основной спектр полномочий МСУ и их конфигурации позволяют говорить о различных моделях МСУ.

Организация МСУ в Австрии

В Австрии муниципальным представительным органом является муниципальный совет. Количество членов совета варьируется в зависимости от численности населения и регионального законодательства. В совете формируются специализированные комитеты. Члены совета входят в состав исполнительного органа муниципальной власти – муниципального правления или, в случае городов с особым правовым статусом, городского сената. Количество членов правления также определяется численностью членов совета (3-12 человек). Правление формируется по пропорциональной системе согласно представительству партий в местном совете. Муниципальный совет принимает решения и представляет их на рассмотрение правления. Разграничение полномочий регулируется местным законодательством.

Главой муниципального образования является мэр (бургомистр) – высшее должностное лицо муниципального образования и руководитель муниципальных подразделений. Он отвечает перед муниципальным советом и исполняет его решения. Также мэр ответственен перед земельным и федеральным правительствами за исполнение делегированных полномочий. Мэр избирается муниципальным советом из числа его членов либо в результате прямых выборов, к практике которых вернулись в 90-х гг. прошлого века [5].

Решением общих административных вопросов занимается муниципальный аппарат, возглавляемый руководителем местной администрации либо, в случае городов с особым правовым статусом, муниципальная администрация. Руководитель местной администрации назначается муниципальным советом.

Таким образом, в Австрии реализуются две модели МСУ, различные исключительно по процедуре выбора бургомистра (см. рис. 1).



Рис. 1. Модели организации МСУ в Австрии

Организация МСУ в Федеративной Республике Германия

В ФРГ можно выделить два уровня МСУ: общинный и районный.

Базовой единицей МСУ являются общины. Общиной может являться город, сельское поселение, совокупность нескольких поселений. Необходимое условие организации МСУ – раздельное существование представительного и исполнительного органа власти, что предусмотрено конституциями всех земель.

На общинном уровне можно выделить несколько моделей организации МСУ на общинном уровне [6].

Модель магистрата

Эта модель действует в земле Гессен, в городах земли Шлезвиг-Гольштейн, в некоторых городах Рейнланд-Пфальца и в Бременхафене. Она традиционно используется прежде всего в городских поселениях.

Избираемый путем всеобщего голосования совет выбирает из своего состава председателя совета. Одновременно совет назначает путем голосования коллегиальный исполнительный орган – магистрат, который состоит из профессиональных управленцев. Совет назначает (как правило, по представлению членов магистрата) бургомистра, который возглавляет магистрат. Однако его роль сравнительно невелика:



Рис. 2. Модель магистрата

он председательствует на заседаниях магистрата, представляет магистрат в совете, обладает правом решающего голоса в магистрате (при равном количестве голосов), не являясь начальником для членов магистрата (см. рис. 2).

Северогерманская модель / модель «управляющего»

Эта модель действует в землях Северный Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония.

Совет общины избирает из своего состава бургомистра или обер-бургомистра. Бургомистр председательствует на заседаниях общины и выполняет представительские функции. Одновременно совет назначает профессионального управленца на должность директора общины или городского директора. Директор общины единолично руководит администрацией, готовит и исполняет решения совета (см. рис. 3).



Рис. 3. Северогерманская модель / модель «управляющего»

Модель бургомистра

Эта модель организации МСУ распространена в землях Рейнланд-Пфальц, Саар и в сельских общинах Шлезвиг-Гольштейна.

Совет избирает из своего состава бургомистра (обер-бургомистра), который одновременно является председателем совета и главой исполнительной власти общины. Параллельно совет назначает из числа профессиональных управленцев и из собственного состава управу, в которую входит и бургомистр. Задачей управы является подготовка решений совета, руководство – под началом бургомистра – общинной администрацией (см. рис. 4).



Рис. 4. Модель бургомистра

Южногерманская модель

Модель, принятая в Баварии, Саксонии, Баден-Вюртемберге и в большинстве земель бывшей ГДР.

В целом здесь повторяются характеристики бургомистерской модели, но бургомистр (обер-бургомистр) избирается населением путем прямых всеобщих выборов. Бургомистр также совмещает функции главы исполнительной власти и председателя совета; естественно, он же и представляет общину. Совет также формирует – частично из своего состава, частично из чиновников – управу или другой коллегиальный орган с участием бургомистра, подчиняющийся ему в вопро-

сах исполнительской деятельности и участвующий в подготовке решений совета (см. рис. 5).

Районы, как единицы МСУ, обладают статусом юридического лица, имеют собственные компетенции, однако традиционно рассматриваются в немецкой правовой и управленческой традиции как совокупности общин.

Проведенная в 1970-х гг. реформа сократила вдвое количество районов путем их объединения. Сейчас аналогичная реформа завершается в землях бывшей ГДР [3].

Главным отличием от организации общинных органов управления является присутствие в районах государственной администрации: во всех землях глава исполнительной власти района одновременно возглавляет государственную администрацию на его территории.

На районном уровне также можно выделить несколько моделей организации местного управления [1;6].

Модель комитета

Районное собрание формирует коллегиальный исполнительный орган – районный комитет. Данная модель распространена в землях Гессен и Шлезвиг-Гольштейн. В Шлезвиг-Гольштейне он формируется из состава собрания, в Гессене одновременное членство в собрании и в комитете запрещено (см. рис. 6).

Модель ландрата

Главой исполнительной власти района является ландрат. Он является государственным чиновником и назначается правительством земли по представлению районного собрания, председателем которого одновременно является.

Такая модель распространена в Сааре и Рейнланд-Пфальце (см. рис. 7).



Рис. 5. Южногерманская модель



Рис. 6. Модель комитета



Рис. 7. Модель ландрата

Южногерманская модель

Ландрат – глава исполнительной власти, избираемый населением путем всеобщих прямых выборов сроком на 6 лет. Он является чиновником района и председателем собрания (см. рис. 8).



Рис. 8. Южногерманская модель

Модель директора

Главой исполнительной власти является директор района, избираемый собранием сроком на 10 или 12 лет. В Вестфалии избранный собранием директор утверждается правительством земли. В этих землях существует также должность ландрата – это председатель собрания, не обладающий исполнительными полномочиями (см. рис. 9).



Рис. 9. Модель директора

Города-государства

Три территориальных образования – агломерации Бремена, Гамбурга и Берлина – имеют одновременно статус общин и земель (т.е. субъектов федерации), концентрируя на одном уровне управления полномочия всех трех типов сообществ. В немецком праве три этих города именуются города-государства.

Организация МСУ в Швейцарии

Муниципальные образования рассматриваются в Швейцарии именно как сообщества проживающих совместно граждан [4]. Житель Швейцарии в первую очередь гражданин общины, а уже затем кантона и конфедерации.

Исполнительная власть в общинах принадлежит коллегиальному органу – местному совету, избираемому гражданами. В качестве гражданского института, посредством которого формируются местные органы власти, выступает собрание общины. Местный совет состоит из не менее 5 членов. Местный совет возглавляет президент коммуны, избираемый народом. Он же является высшим должностным лицом на местном уровне.

Законодательную власть в коммуне возглавляет коммунальный парламент (избирается гражданами). Также вопросы законодательной ветви власти осуществляется на всеобщем собрании жителей коммуны. Высшим решением волеизъявления народа признается коммунальный референдум.

Модель организации МСУ в Швейцарии представлена на рис. 10.



Рис. 10. Модель организации МСУ в Швейцарии

Организация МСУ в Российской Федерации (на примере Пермского края)

В зависимости от характера отношений между представленными органами МСУ принято выделять четыре модели организации муниципальной власти, распространенные в российской практике.

В рамках **первой модели** глава муниципального образования наряду с представительным органом избирается населением, а также возглавляет местную администрацию (см. рис. 11).

В России данная модель широко реализуется, в Пермском крае она представлена в городах Кунгур, Березники, Соликамск, Кудымкар и в большинстве муниципальных районов.

Отличительной чертой **следующей модели** является то, что глава муниципального образования избирается из состава депутатов и возглавляет местную администрацию (см. рис. 12).

В германских странах эта модель отсутствует. В России она имеет место только в сельских поселениях.

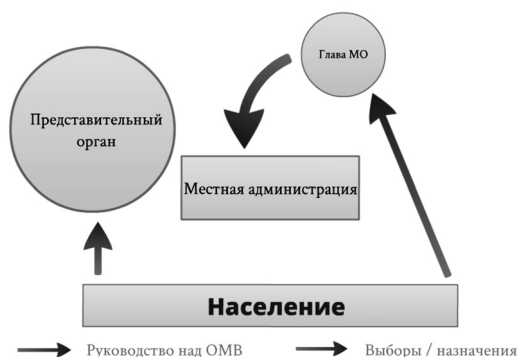


Рис. 11. Традиционная модель организации МСУ в России



Рис. 12. Поселенческая модель организации МСУ в России

Третью модель принято называть моделью «управляющего» (сити-менеджера), в ней глава муниципального образования не возглавляет местную администрацию. Последняя находится под управлением сити-менеджера, отдельно назначаемого представительным органом.

Такая модель МСУ имеет две разновидности – выбор главы муниципального образования производится либо из числа депутатов представительного органа, либо населением (см. рис. 13).



Рис. 13. Модель «управляющего» организации МСУ в России

В Пермском крае повторяется австрийский сценарий и имеют место оба варианта реализации представленной модели. Например, в ЗАТО Звездный глава муниципального образования избирается населением, глава администрации (сити-менеджер) работает по контракту. В ином случае глава муниципального образования избирается из состава депутатов представительного органа, глава администрации работает по контракту (г. Пермь, Большесосновский, Кизеловский, Пермский, Губахинский муниципальные районы).

Основные тенденции развития моделей МСУ

На основании рассмотренных фактов можно выявить ряд закономерностей в принципах организации МСУ.

В германских странах решение многих локальных задач осуществляется при сотрудничестве нескольких муниципальных образований. Развитость института межмуниципального сотрудничества в рассмотренных государствах значительно превосходит отечественный опыт. В России, как правило, межмуниципальное взаимодействие является номинальным. Решения, принимаемые организациями наподобие ассоциаций муниципальных образований, носят лишь рекомендательный характер.

Важно отметить всеобщую тенденцию сокращения количества муниципалитетов в германских странах: за последние 30 лет на 25-30% за счет объединения. В России, и в Пермском крае в частности, такая практика затруднена в силу низкой плотности населения в ряде территорий и необходимости в оптимизации заселенности территорий.

Среди моделей организации МСУ в зарубежных государствах явно преобладают модели «управляющего», т.е. те, в которых предполагается привлечение главы местной администрации – сити-менеджера – на контрактной основе. Данный факт говорит об эффективности модели «управляющего», что подтверждается на примере ряда муниципалитетов Пермского края. Однако в поселениях с низкой численностью населения (до 1000 чел.) ее применение требует дополнительной адаптации.

Было выявлено, что в большинстве поселений германских стран прямые выборы глав поселений заменены косвенными. Тенденция возвращения к пря-

мым выборам наблюдалась в Австрии в 1990-х гг. Тем не менее лишь малая часть австрийских муниципалитетов вернулась к такой практике.

В качестве специфичной черты, обусловленной местной традицией, следует отметить способ гражданского самоопределения местных жителей. В Швейцарии, где в полномочия коммун входит наделение гражданством, житель коммуны определяет себя в первую очередь как ее гражданин, а не как гражданин Швейцарской Конфедерации. В некоторых землях ФРГ местные жители также позиционируют себя в первую очередь как граждан этой земли, а не Германии.

Заключение

При рассмотрении базовых принципов организации МСУ в германских странах выявлено еще одно характерное отличие от организации МСУ в России. В Австрии и Швейцарии развита практика межмуниципального взаимодействия для решения определенных задач или реализации некоторых функций (например, в сфере образования и обеспечения правопорядка). В России эта практика развита очень слабо и лишь начинает свое существование. Данный факт во многом обусловлен тем, что в России, в отличие от рассмотренных государств, не развита система межрегионального взаимодействия. Таким образом, полагаем необходимым внедрение такой практики в муниципалитеты Пермского края, но этому должна предшествовать подготовка законопроекта, регулирующего процесс межмуниципального взаимодействия.

Вопрос оптимизации количества муниципалитетов в Пермском крае затруднен ввиду низкой плотности населения (особенно в северных территориях). Для уменьшения количества муниципальных образований и повышения эффективности управления потребуется переселить жителей на определенные территории. Однако этот путь не представляется возможным в ближайшие годы.

Список литературы

1. *Глазунова Н.И.* Система государственного и муниципального управления. М.: Проспект, 2006. 560 с.
2. *Жигалов Д., Перцов Л.* Финансовые основы местного самоуправления: итоги 2000-х годов [Электронный ресурс] // Институт экономики города. URL: http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=576 (дата обращения: 07.04.12).
3. *Маркварт Э.* Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Вопросы гос. и муницип. управления. 2008. № 3. С. 61- 73.
4. *Неф Р.* Да здравствует децентрализм! / пер. с нем. М.: Фонд Фридриха Наумана, 2002. 93 с.
5. *Пророк Т.* Особенности австрийского федерализма // Гос. власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 38-42.
6. *Хрусталева А.* Организационно-правовые и финансовые аспекты местного самоуправления в ФРГ [Электронный ресурс] // Энциклопедия местного самоуправления. URL: <http://emsu.ru/ml/default.asp?c=1795&p=1> (дата обращения: 06.05.2012).