

Л.А. Капустян

Опыт территориальной организации местного самоуправления в зарубежных странах

В современном мире насчитывается более 180 независимых государств, в каждом из которых существует своя система местного управления, а в федеративных государствах в каждом субъекте федерации действуют свои системы организации местного управления, в ряде случаев существуют значительные различия и внутри отдельных государств или субъектов федерации.

Таким образом, возможно существование более 180 национальных систем местного управления, в рамках 20 из которых присутствует до 50 (до 88, если учитывать Россию) субнациональных систем.

Система местных органов, которые строятся с учетом административно-территориального деления, весьма различна в мире. Страны имеют двухзвенную, трехзвенную, четырехзвенную или даже пятизвенную систему местной власти.

Система местных органов в зарубежных странах обычно строится в соответствии с административно-территориальным делением, единицы которого служат пространственным пределом местных властей. Не случайно в западной литературе местное управление определяется как «политический институт, властные полномочия или же юрисдикция которого распространяются на какую-либо часть территории соответствующего государства».

Нас интересует в первую очередь низовое звено местного самоуправления.

Для целого ряда стран характерно многообразие видов низового звена местного самоуправления. Это относится к США, Германии, Канаде и др.

Низовое звено административно-территориальной структуры образуют населенные пункты (город, деревня, поселок), группы деревень (например в Бангладеш), городские районы (во многих крупнейших городах мира) и даже отдельные кварталы (например в Индонезии). Своеобразной низовой единицей является кочевое племя или род (как в Мали, Нигере). Среднее звено административно-территориального деления составляют вышестоящие единицы (провинции и области в Италии, префектуры в Японии).

На низовом уровне местное самоуправление осуществляется чаще всего посредством муниципалитетов, т.е. самоуправляющихся общин, обладающих статусом юридического лица. Для

государств континентального права типична унифицированная система местного самоуправления на низовом уровне. Здесь любая община управляется по единому образцу, и правами муниципалитетов обычно пользуются как городские, так и сельские общины независимо от размеров территории и численности населения. При дифференцированной системе местного самоуправления, характерной для стран англосаксонского права, муниципалитеты создаются в основном в городах (во многих западных государствах, правда, разграничение между городской и сельской местностью носит достаточно условный характер, и отнесение того или иного населенного пункта к городу или деревне определяется преимущественно количеством его жителей).

Критериями для образования муниципалитета могут служить численность населения и общий уровень развития соответствующей территориальной единицы, ее доход, историческая значимость и т.п. В большинстве американских штатов, например, основным требованием к поселениям, стремящимся получить статус муниципальной корпорации (термины «корпорация» и «муниципалитет» здесь взаимозаменяемы, и муниципалитет обычно определяется как единица местного самоуправления на инкорпорированной территории), является установленная минимальная численность населения (75 чел. в Алабаме, 300 в Канзасе, 500 в Калифорнии). Кроме того, обычно составляется петиция от жителей с просьбой об инкорпорации, содержащая указание границ и численности населения предполагаемого муниципалитета. Необходимо также провести в поселении общее голосование по данному вопросу.

В Индии муниципалитеты обычно создаются на территории с населением не менее 5 тыс. чел., 3/4 которого не должно быть занято в сельском хозяйстве. Плотность населения при этом, как правило, должна быть не менее 1 тыс. чел. на 1 кв. милю.

Весьма разнообразен типовой состав местного самоуправления в Канаде, хотя независимо от органов местного самоуправления их принято называть муниципальными. В большинстве провинций существуют четыре типа: сити, та-

уншипы, вилиджи и муниципалитеты. Причем основным критерием выделения этих типов является численность населения, проживающего на муниципальной территории. К примеру, для сити минимальная численность населения колеблется от 5 до 15 тыс. чел., а для таунов – 500 чел. (провинция Саскачеван). В ряде мест существуют и некоторые другие критерии для создания муниципальных образований. Например, общий уровень развития соответствующей единицы, ее доход, историческая значимость.

В последние годы для большинства зарубежных стран (как постиндустриальных, так и с переходной экономикой) характерны укрупнение муниципальных образований, введение в ряде стран ограничений по размеру муниципалитетов.

Целью реформ, как правило, являлось формирование «жизнеспособных» муниципалитетов с территорией и налоговой базой, которые позволяли бы органам местного самоуправления эффективно решать местные вопросы. В то же время муниципалитеты должны были иметь количество жителей, достаточное для того, чтобы создать школы, дома для престарелых, детские сады и другие учреждения местного характера, финансово оправдывающие качественный уровень их содержания.

Опыт укрупнения был и позитивным, и негативным. Попытки «командного слияния» муниципалитетов заканчивались неудачей даже в таких высокоцентрализованных странах, как Франция. Напротив, успех достигался при объединении муниципалитетов на добровольной основе. Даже если новые границы надмуниципальных образований проводились «сверху», то это делалось на основе длительного опыта межмуниципальной кооперации и дорогостоящих исследований, обеспечивавших всесторонний учет хозяйственных, исторических и культурных связей муниципалитетов.

Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит требования к формированию территорий муниципальных образований и определению структур органов местного самоуправления, существенно отличающиеся от соответствующих положений прежней редакции названного Закона. Если ранее субъекты Российской Федерации имели возможность устанавливать территории муниципальных образований практически без каких-либо ограничений, разделять или не раз-

делять вопросы местного значения, доходные источники местных бюджетов, распределять объекты собственности между муниципальными образованиями по собственному усмотрению, то в новой ситуации закрепляются обязательность наличия нескольких категорий муниципальных образований (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа); вопросы местного значения, относящиеся к компетенции каждой из категорий муниципальных образований; требования к формированию территорий муниципальных образований; принципы и механизмы определения структур органов местного самоуправления и разделения компетенции между ними.

В соответствии с новым законом местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Таким образом, Россия пошла по пути унификации муниципальных образований, что, на наш взгляд, не вполне обоснованно для страны с различными природными, национальными, экономическими особенностями территории.

Другая проблема, на наш взгляд, вызванная осознанным стремлением расширить сферу полномочий местных сообществ и сократить дистанцию между населением и органами местной власти, связана с увеличением количества муниципальных образований до 30000. Данная цифра не является случайной и соответствует примерно количеству органов государственного управления на местах в советский период. Так, по свидетельству В. Лексина и А. Швецова, до 1993 г. в Российской Федерации функционировало 29445 органов государственной власти, тогда как в 1998 г., через три года после принятия закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», численность муниципальных образований была в пределах от 12532 (данные Госкомстата) до 13669 (данные Центризбиркома). В Алтайском крае численность муниципальных образований резко возросла. По общему количеству муниципальных образований и по числу сельских поселений он занимает 3 место (после республик Башкортостан и Татарстан). С нашей точки зрения, при решении проблем местного управления необходимо учитывать мировой опыт территориальной организации местного самоуправления.

Литература

1. Лексин В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Ст. 11. Региональная Россия начала XXI века: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 2004. – №8.
2. Справка о количестве муниципальных образований в Российской Федерации (по итогам реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – №5.
3. Игнатов В.Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт : учебное пособие. – М., 2005.