

Особенности французской модели децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления Жамулдинов В. Н.¹, Комаров О. Е.²

¹Жамулдинов Виктор Николаевич / Zhamuldinov Viktor Nikolayevich – кандидат юридических наук, доцент;

²Комаров Олег Евгеньевич / Komarov Oleg Evgenyevich – кандидат социологических наук, профессор,
кафедра экономики, права и философии,

Павлодарский государственный педагогический институт, г. Павлодар, Республика Казахстан

Аннотация: авторы исследуют зарубежный опыт муниципального управления. Выявлены особенности французского подхода в организации государственного строительства и управления на местах. Многие отечественные ученые, изучающие систему государственного устройства Республики Казахстан, сравнивая её с моделями других государств, сходятся в оценках её наибольшего сходства с моделью государственного управления существующей Французской Республики, поэтому затронутый европейский опыт может быть использован в практике государственного строительства Казахстана.

Abstract: the authors of the article examined the international experience of municipal management. The peculiarities of the French approach to the organization of nation-building and local governance. Many Russian scientists studying the state structure system of the Republic of Kazakhstan, comparing it with models of other states converge in the estimates of its greatest similarity with the model of the existing government of the French Republic, so affected the European experience can be used in the practice of state construction in Kazakhstan.

Ключевые слова: местные представительные органы, местное самоуправление, децентрализация, муниципальное управление.

Keywords: local representative organs, local self-government, decentralization, municipal management.

УДК 316.422.4

Для Франции всегда была характерна высокая степень централизации местного управления и самоуправления. Это проявилось в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами, бюрократической субординации в отношениях центра и мест. В распоряжении опекающей центральной власти находилась широкая гамма средств с различными наименованиями (аннулирование, одобрение, временная приостановка, замещение, отзыв, роспуск и др.), но имевшая единственную цель – жесткое подчинение себе деятельности местных коллективов.

В целом континентальная система основана на сочетании, с одной стороны, выборности всех представительных и исполнительных органов (мэров) местного самоуправления, и с другой – назначении из «центра» на места полномочных представителей государственной власти (комиссаров, префектов и т. д.). При этом в первичных структурах самоуправления (общинах, коммунах) назначенных государством чиновников, как правило, нет, в то время как на уровне района, наоборот, имеются обычно только представляющие центральную власть лица, которые выполняют функции контроля за законностью деятельности органов местного самоуправления нижестоящих административно-территориальных единиц – общин, коммун и др.

В странах, причисляемых к данной модели, назначенные государством управляющие имеют свой круг полномочий, например, поддержание общественного порядка, поэтому они распоряжаются местной полицией. Кроме того, ни одно постановление муниципального совета не может вступить в силу, если на нем нет визы представителя государства – префекта (комиссара). Таким образом, административная автономия местных властей существует, но она заметно ограничена, т. е. органы местного самоуправления выполняют ряд управленческих функций в полном объеме, тогда как другие поделены между государством и местными коллективами. Местные коллективы сохраняют статус юридического лица и наделяются бюджетной автономией, которая обеспечивается наличием муниципальной собственности и правом установления и взимания местных налогов с населения. Однако опека осуществляется и здесь, причем достаточно жесткая, например, финансовые контрольные полномочия государства, осуществляемые генеральными казначействами, постоянно расширяются.

Таким образом, данная модель предполагает определенное ограничение местного самоуправления и обеспечивает большую подконтрольность и централизацию системы управления. Однако «в последние годы она подвергается определенной децентрализации, прежде всего, за счет сокращения прав назначенных сверху чиновников (т. е. происходит некоторая эволюция в сторону англосаксонской модели). И это очень хорошо можно проследить на процессе реформ государственного управления во Франции» [1].

Многие отечественные ученые, изучающие систему государственного устройства Республики Казахстан, сравнивая её с моделями других государств, сходятся в оценках её наибольшего сходства с моделью государственного управления существующей Французской Республикой [2].

Франция во все времена была высокоцентрализованной страной, в которой власть всеми способами стремилась контролировать все аспекты жизни общества. Для того чтобы добиться подлинной децентрализации, потребовались неоднократные усилия на протяжении веков.

Как считает К. Круай: «Децентрализация – это новое явление в общественной жизни Франции, реально существующее лишь с 80-х годов 20 века и опирающееся на территориальные единицы, являющиеся «публичными единицами, управляемыми ассамблеями, избираемыми прямым голосованием, наделенными общими полномочиями в определенном округе» [3].

Следует отметить, что обоснование децентрализации на примере США дал ещё в XIX веке французский учёный А. Токвиль, считавший, что: «Во все более и более комплексном обществе правительство не может всем управлять централизованным путем... Децентрализация основывается на локальных свободах, которые благоприятствуют демократии, порождают чувство ответственности у граждан и являются противовесом риску авторитарного отклонения государства. Децентрализация отражает прогресс демократии и политической зрелости» [4].

Важным поворотом в реорганизации государства во Франции был процесс децентрализации, запущенный введением Закона 1982 года и последующими 30-ю законами. Это позволило «расширить полномочия территориальных коллективов и обеспечить им большую самостоятельность в решении своих дел, сохранив вместе с тем за центральной властью достаточно сильные позиции на местах» [70, с. 90].

Нужно отметить политический контекст того времени: смену власти с приходом после 20-летнего отсутствия «левых» в 1981 году, желание глубоких и необратимых реформ. Закон 1982 г. «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов» закрепляет, что территориальные единицы «свободно управляют собой посредством избираемых Советов».

Реформы государственной власти преследовали ряд целей:

а) обеспечить автономию децентрализованных единиц и усилить их власть. На практике это заключается в упразднении контроля (по любым основаниям) префектом не вступивших в силу решений местных властей и его замены контролем законности вступивших в силу решений;

б) улучшить посредством адаптации решений к различным ситуациям локальную систему обслуживания. Согласно этой логике, дела местного значения лучше разрешаются на децентрализованном уровне. К тому же экономический потенциал коммун был признан и усилен;

в) приблизить местную администрацию к населению наряду с коммуной и департаментом, регион также в полной мере является территориальной единицей.

«Во Франции существует 4 уровня управления (не считая межкоммунальный уровень): коммуна (36 600 коммун различного размера); департамент (100, население которых варьирует от 76 000 до 2,6 млн. жителей); регион (26, 22 из которых в метрополии); центр. Каждый уровень обладает общей компетенцией по своим вопросам».

Основой местного самоуправления во Франции являются коммуны. В большинстве своём они малочисленны: 90 % коммун имеют менее 2000 жителей. Каждая коммуна имеет свой Совет, в который входит от 9 до 49 членов (для районов некоторых крупных городов установлена иная квота). Каждый Совет избирает из своего состава мэра, а также от 2 до 13 постоянных депутатов в зависимости от численности избирателей. Мэр и депутаты образуют орган – муниципалитет и работают в его составе до окончания срока полномочий. Мэр осуществляет свои полномочия под контролем муниципального совета и административным контролем представителя государства в департаменте, выступая одновременно в качестве и государственного служащего, и главы местного самоуправления.

Департаменты во Франции имеют двойное назначение: во-первых, это органы «деконцентрации власти» и, во-вторых, это децентрализованные единицы системы государственного управления.

Составной частью децентрализованной системы управления являются регионы, Советы которых выполняют определенные функции центральных органов власти и содействуют координации деятельности центральных и местных органов власти по реализации политики развития подконтрольной территории» [5, С. 90].

Закон от 2 марта 1982 года установил конституционные рамки и административные основы новых полномочий местной власти, а последующие законы распределили их между коммунами, департаментами, регионами и центром.

Коммунам передали разрешение проблем, наиболее «близких» населению: помимо традиционных задач (гражданское состояние, организация выборов, социальные акции, коммунальные дороги, функции полиции, начальное образование, распределение жилья, обустройство зон отдыха), коммуна передали новые полномочия в экономической области и сфере урбанизации (планы жилищных построек, зоны согласованного обустройства), а также право выдавать разрешения на строительство.

Департаментам передали основную миссию «солидарности» посредством осуществления социальной помощи. В целом полномочия департамента следующие: жилье (соц. помощь по жилью), дороги и транспорт на уровне департамента, строительство, поддержание и оснащение колледжей и профессиональных учреждений, землеустройство, охрана окружающей среды и культура, особенно следует отметить социальные акции и здравоохранение. Так, департамент становится стержнем социальной политики, локальной «солидарности» и превенции. Генеральный Совет отвечает за выплату социальных пособий, предусмотренных Кодексом семьи и социальной помощи: общая медицинская помощь, помощь на дому пожилым людям, оплата пребывания в специализированных социальных учреждениях, социальная помощь ребенку и семье. Ко всему этому в 1988 году добавилось финансирование внедрения прожиточного минимума в рамки политики против исключения.

Регионам передали широкие полномочия планирования: контракты Плана, региональное планирование, обустройство территории, экономическая деятельность, образование (строительство и поддержание лицеев), профессиональное обучение, транспорт (региональные поезда, региональные транспортные схемы для содействия единой сети «поезда-воздух-дороги»). В 1993 г. Законом о занятости регионам была передана профессиональная начальная подготовка молодежи.

Новые ресурсы были переданы территориальным единицам для сопровождения передачи полномочий:

1) налоговые ресурсы: к четырем местным налогам, собираемым ими, добавились: плата за авто, виньетку, налог, взимаемый при переходе права собственности, налог на потребление электричества (для департамента), плата за техпаспорт, налог на водительские права и налог, взимаемый при переходе права собственности (для региона);

2) бюджетные дотации государства дополняются глобальной дотацией децентрализации и глобальной дотацией на обустройство;

3) создание территориального функционального аппарата, начиная с 1984 г., который сегодня насчитывает 1,5 млн. функционеров, что позволило им руководить и управлять порученными делами.

Изначально некоторые функции распределялись, а персонал имел право выбора работы (либо в центре, либо в территориальной единице).

По инициативе государства вот уже десять лет постоянно развиваются государственные учреждения межкоммунального сотрудничества. Выделим основные три вида:

- 1) объединение коммун;
- 2) объединение агломераций;
- 3) объединение городов.

Процесс децентрализации уже внес глубокие изменения в административно-территориальное устройство Франции. Новая система является более дорогостоящей для государства и приводит к определенной распыленности целей и решений, поскольку органы местного самоуправления заботятся, в первую очередь, о собственных интересах, а не об интересах страны в целом. Тем не менее, децентрализация способствует лучшему распределению задач и повышению ответственности этих органов во всех сферах общественной жизни и повышает уровень демократизации управления территорией.

С июня 2002 года Кабинетом министров по инициативе Премьер-министра продолжилось осуществление процесса децентрализации, в рамках политики строительства республики приближенной к гражданам.

Конституционная реформа позволила «заложить основы унитарной и децентрализованной республики, с целью поддержания развития местной демократии на службе граждан, с соблюдением единства и неделимости республики» [6].

Смысловое содержание децентрализации было сконцентрировано вокруг четырех тем:

- 1) децентрализованная организация республики;
- 2) расширение признанной доли ответственности на органы местного самоуправления;
- 3) внедрение принципов прямой местной демократии;
- 4) статус органов управления заморских территорий.

Основным в данном свете новшеством является включение регионов, юридически существующих с 1982 года, в конституционную категорию административно-территориальных образований, к которым до последнего времени, в соответствии со статьей 72, относились коммуны, департаменты и заморские территории.

В порядке расширения сфер ответственности за органами местного самоуправления признаются регламентарные полномочия, т. е. право издавать подзаконные и нормативные акты. Им предоставляется право на законодательные эксперименты – в рамках своей компетенции или на основе своей правоспособности, они могут временно отступать от существующих общих законодательных либо регламентарных положений. Парламент и правительство также смогут прибегать к экспериментам, чтобы проверить уместность планируемой передачи тех или иных полномочий органам местного самоуправления.

Предусматривается три инструмента реализации прямой демократии: право подачи петиции о включении какого-либо вопроса в повестку дня коллегиального органа местного самоуправления соответствующего уровня; проведение на местном уровне референдумов; проведение консультаций с избирателями по вопросам, касающимся институциональной структуры этих органов.

Предусматривается усиление финансовой автономии органов местного самоуправления путем реализации трех этапов:

1) Придания возможности получать, в полном объеме или частично, доходы от любого вида налогов. Таким образом, органы местного самоуправления смогут полностью пользоваться доходами от местных налогов и частью налоговых поступлений, собираемых в счет государства.

2) Конституционного признания возможности устанавливать в рамках, предусмотренных законом, ставки и расклад местных налогов.

3) Исполнения положения, согласно которому передача государством компетенции любого рода органам местного самоуправления будет сопровождаться выделением финансовых ресурсов, равных тем, которые выделялись для реализации соответствующей доли этой компетенции на государственном уровне [7].

Таким образом, государство передает административно-территориальным образованиям значительную

часть своих полномочий в области социально-экономического развития и обустройства территории. Они разрабатывают согласованные программы в тесном взаимодействии с государством в рамках национального плана.

В целом, основываясь на опыте Франции, можно подвести определённые позитивные итоги и перспективы децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления, выражающиеся:

- 1) в лучшем осознании локальных проблем;
- 2) в модернизации управления;
- 3) в привлечении в регионы больших инвестиций;
- 4) в региональном финансировании образовательной системы (строительство новых и содержание старых зданий), регионального железнодорожного транспорта, что гораздо улучшило положение дел в этих сферах;
- 5) в том, что местные капиталовложения представляют более 75 % государственных инвестиций, и отсутствуют сектора, в которых территориальные единицы не финансировали или недофинансировали бы государственные снабжения;
- 6) в балансировке развития территории (появление региональных полюсов);
- 7) в усилении инициативной способности территориальных единиц, благодаря упразднению «опеки»;
- 8) в развитии большего чувства ответственности местных избранных в политическом, административном, финансовом и уголовном плане;
- 9) в усилении локальной демократии (управление «поблизости») [8].

Однако не следует забывать и негативные аспекты децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления во Франции:

- 1) конкуренция территориальных единиц между собой, нехватка прозрачности и иногда путаница, несмотря на распределение блоков полномочий. Переплетение полномочий между центром и каждым уровнем местного управления создает проблему эффективности государственного аппарата. Нужно было бы вернуться к потерянной первоначальной логике разделения блоков полномочий;
- 2) передача недостаточных средств или средств, поддерживающих территориальные единицы в состоянии зависимости. Децентрализация не тронула локальные финансы. Передача налогов достаточно слаба, преобладают государственные дотации. Центр является первым локальным налогоплательщиком. Территориальные единицы имеют тенденцию увеличения налогов;
- 3) недостаточная деконцентрация (проблема незавершенной территориальной реформы государства);
- 4) общее число территориальных единиц во Франции значительно выше, чем в других европейских странах: более 50 000 единиц, 512 000 местных избранных и около 3 млн. государственных служащих. Слишком много уровней децентрализованной администрации, это особенно касается коммун, большая часть которых имеет недостаточные размер и ресурсы. Межкоммунальность, все более и более необходимая и внедряемая, добавляет дополнительный управленческий уровень. «Переуправление» становится дорогим удовольствием;
- 5) тенденция воссоздания централизации на локальном уровне с появлением иногда местных «властелинов» [9];
- 6) значительные несоответствия между территориальными единицами, что ставит вопрос о равном доступе граждан к услугам, обеспеченным государством [10]. Отсюда и определенный консенсус о возможности упрощения территориального устройства и перераспределении полномочий.

Литература

1. Бурлаков Л. Н. Модели государственного управления и местного самоуправления: международный опыт (сравнительно-типологический анализ). // Функционирование местных органов государственной власти Республики Казахстан: законодательные основы и научно-методические рекомендации: сб. / под общ. ред. С. Серикбаева. – Астана: Акад. гос. службы при Президенте РК, 2004. – С. 343–358.
2. Нысанбаев А. Н. Казахстан. Демократия. Духовное обновление. – Алматы, 1999. – 414 с.
3. Круай К. Децентрализация во Франции. // Функционирование местных органов государственной власти Республики Казахстан: законодательные основы и научно-методические рекомендации: сб. / под общ. ред. А. С. Серикбаева. – Астана: Акад. гос. службы при Президенте РК, 2004. – С. 364–372.
4. Токвиль А. Демократия в Америке: пер. с фр. / предисл. Г. Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
5. Киричук С. М. От местного управления к местному самоуправлению: Монография – Тюмень: Вектор Бук, 2005 – 262 с.
6. Конституция Французской Республики. // Конституции стран-членов СНГ, Балтии и ряда др. государств мира: сб. // сост. Ж. Баишев, К. Шакиров. – Алматы, 1995. – С. 503–525.
7. Институты самоуправления Франции. // Континент. – 2000. – № 11. – С. 32.
8. Комаров О. Е. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества в Республике Казахстан: социологический анализ. Дис. канд. социол. наук. – Алматы: КазНУ им. Аль-Фараби, 2010. – 138 с.
9. Миеж К. Организация государственного управления: централизация-децентрализация. //

Функционирование местных органов государственной власти Республики Казахстан: законодательные основы и научно-методические рекомендации: сб. / под общ. ред. А. С. Серикбаева. – Астана: Акад. гос. службы при Президенте РК, 2004. – С. 372–380.

10. Жамулдинов В. Н. Становление и развитие в Казахстане института общественного воздействия на осужденных, его современное состояние и перспективы развития. // Вестник Пермского института ФСИН России. – Пермь. - 2013. - С. 39-45.