

УДК 34
ББК 67

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. А. Делеева

Рассматривая российский опыт конституционно-правовых основ организации контроля в сфере органов местного самоуправления, отметим, что подобные механизмы определены и в законодательстве зарубежных государств. Конституция Австрийской Республики предусматривает детальную регламентацию государственного контроля за деятельностью общин. В соответствии с нормами Конституции Федерация и земли осуществляют контроль за соблюдением общинами законов и постановлений в ходе осуществления ими полномочий в сфере собственной компетенции. В частности, за федеральными органами и органами субъектов Федерации закреплены следующие вопросы контроля: не выходят ли общины за пределы своей компетенции и выполняют ли возложенные на них законом задачи. Кроме того, земля вправе проверять финансовую деятельность общины с точки зрения ее экономичности, рентабельности и целесообразности. И главное, что право осуществлять контроль и его законодательное регулирование относительно входящих в сферу собственной компетенции общины полномочий федеральной исполнительной власти принадлежит Федерации, а в остальных случаях — землям [Салливан 2002: 68].

Следует также обратить внимание на то, что при всем положительном опыте передачи полномочий на нижестоящий уровень ряд европейских государств соблюдает Рекомендации Комитета Министров Совета Европы R (98)12 от 18 сентября 1998 г., предписывающие государствам сокращать число делегированных полномочий, так как при частой передаче полномочий отсутствует возможность контролировать их своевременное и эффективное исполнение [Рекомендации ... 1998]. Нельзя не отметить также Рекомендацию Комитета Совета Европы государствам-членам о фи-

нансовых средствах местных и региональных властей, которая определяет что делегированные задачи — это функции, полная ответственность за выполнение которых лежит на вышестоящем органе власти, при этом их осуществление передано местному органу власти.

Небезынтересным представляется тот факт, что наиболее эффективно контрольные системы функционируют в тех государствах, где им обеспечена максимальная независимость¹. Так, общий административный контроль над местными органами осуществляется центральным правительством или правительством соответствующего субъекта федерации (в лице, как правило, одного или нескольких министров). В Японии этими органами ведает Министерство по делам местного самоуправления, в Норвегии — Министерство местного управления, во Франции, Италии, Новой Зеландии и целом ряде других государств — Министерство внутренних дел [Ларина и др. 2007: 271]. В свою очередь, в отдельных государствах на конституционном уровне довольно подробно определены органы, осуществляющие государственный контроль на местном уровне [Муниципальное право... 2006: 107–108]. Статья 153 Конституция Испании относит к контрольным органам: Конституционный суд — для определения конституционности принятых органами автономных сообществ нормативных правовых актов, имеющих силу закона; Правительство — относительно осуществления делегированных полномочий; органы административного законодательства — применительно к автономному управлению и его регламентарным нормам; Счетную палату — для контроля

¹ В Аргентине (Генеральная синдикатура), в Канаде (ведомство Генерального ревизора), в Италии и Франции (счетные палаты), в США (Главное контрольно-финансовое управление).

за экономической и бюджетной деятельностью [Конституция Испании от 27 декабря 1978; Конституции государств 2001: 87].

В зарубежной практике также установлены различные формы государственного контроля за деятельностью местных органов при реализации последними делегированных полномочий. Одним из принципов, регулируемых законом, в соответствии со статьей 162 Конституции Бельгии является вмешательство органов государственного контроля или федеральной законодательной власти в деятельность провинциальных и коммунальных учреждений в целях недопущения нарушения закона или нанесения ущерба общегосударственным интересам [Ларин 2008: 87–95]. В Германии за деятельностью общины в сфере делегированных полномочий осуществляется отраслевой контроль, который охватывает проверку не только соблюдения законов, но и правомерности и целесообразности действий органов местного самоуправления [Окунькова 1997: 135].

Необходимость законодательного регулирования административного (государственного) контроля закреплена также и во всех Основных Законах государств Восточной Европы [Организация местного ... 2001: 443]. Конституция Болгарии предусматривает, что центральные государственные органы и их представители на местах осуществляют контроль за соответствием актов органов местного управления закону, только когда это предусмотрено законом (ст. 144). Объектами административного контроля выступают акты местного самоуправления, а предметом контроля является прежде всего их законность [Конституции государств... 2001: 654]. В Венгрии «специальные представители Республики осуществляют контроль за соблюдением законов местными органами власти. Они обязаны обращать внимание на любое нарушение законодательства. Если орган власти не предпринимает никаких действий для прекращения нарушений нормативных правовых актов, то в установленный законом срок специальный представитель имеет право обратиться в суд. Только суд имеет право аннулировать решения муниципалитетов. Местный представительный орган, который нарушает законы, может быть распущен парламентом» [Kudricka 2004: 243].

В Литве органами контроля над муниципалитетами являются губернатор округа,

Комитет по вопросам реформы государственного управления и местных органов власти (парламентский контроль за структурами местных органов власти), омбудсмен (по расследованию жалоб граждан относительно злоупотреблений служебным положением чиновниками местных органов власти), Государственное управление контроля (надзор за надлежащим и эффективным использованием средств госбюджета, а также анализ общего исполнения муниципального бюджета). В Латвии внутренний контроль за деятельностью местных органов власти осуществляет соответствующая комиссия аудиторов, избираемая советом административной территории. Количество членов комиссии пропорционально количеству избранных в совет депутатов от каждой политической организации или ассоциации избирателей [Европейское право... 2008: 277–421]. Органами контроля за деятельностью структур местного самоуправления Эстонии являются: губернатор, который осуществляет надзор за деятельностью местных органов власти; Государственное управление аудита, контролирующее использование государственных активов и распоряжение активами, переданными местным органам власти; председатель суда, осуществляющий надзор за соответствием нормативных актов, принятых местными органами власти. Для выражения представительства и защиты общих интересов при исполнении общих функций местные органы власти Эстонии могут сотрудничать и наделять другие местные органы власти полномочиями, а также формировать союзы и объединения местных органов власти. В интересах сотрудничества местные органы власти создают совместные агентства, работающие на договорной основе [Организация местного ... 2001: 134].

Как считает британский исследователь Р. М. Паннетт, «контроль центральных властей над местным управлением должен приветствоваться только в том случае, когда он способствует обеспечению эффективности местного управления, стандартизации услуг, оказываемых местным властям, защищает граждан от злоупотребления властью со стороны местных органов и содействует реализации национального политического курса в области финансов, экономики» [цит. по: Лапшина 2007: 78].

На наш взгляд, заслуживает внимания опыт применения косвенного контроля

за деятельностью органов местного самоуправления в Великобритании, где премьер-министр публикует ежегодное послание (White Paper), отражающее текущие приоритеты государственной политики в сфере местного самоуправления. Это своего рода предложение к сотрудничеству, не содержащее императивных указаний. Одновременно публикуются индикаторы деятельности² местных органов власти (BVPI — Best values performance indicators), которые устанавливаются Правительством в соответствии с полномочиями, предоставленными Законом о местном самоуправлении 1999 года. [Local Government Act 1999]. Одной из основных целей данного Закона является регулирование осуществления программы Best Value (далее — Программа)³. Закон определяет участников Программы, включая в их число органы местного управления общего и отраслевого назначения (например, полицейские и пожарные службы). Закон устанавливает обязанность субъектов постоянно совершенствовать исполнение своих функций в отношении их эффективности и в этих целях проводить консультации с представителями налогоплательщиков, пользователей услуг, лиц имеющих законные интересы в сфере деятельности участника Программы.

Участник Программы обязан осуществлять проверку качества и публиковать результаты исполнения своих функций в соответствии с указаниями министра, который имеет право устанавливать индикато-

ры измерения эффективности осуществляемых функций и стандарты, которым должны соответствовать участники Программы (как для всех участников, так и для каждого в отдельности). Помимо упомянутых индикаторов, устанавливаются индикаторы Аудиторской комиссии, которая считается независимым органом, несмотря на то, что формируется Правительством. Правительство и Комиссия не имеют права направлять действия и влиять на решения аудиторов во время исполнения ими своих обязанностей. Обе системы индикаторов являются фундаментальной частью системы оценки деятельности местных органов власти и разработаны, чтобы отразить эффективность местного самоуправления в широком спектре, начиная с образования, социального обеспечения и уровня жилищных услуг до организации деятельности транспорта, полиции и пожарной охраны.

Таким образом, функционирующая система косвенного контроля позволяет получать информацию для формирования региональной политики, сравнивать деятельность муниципалитетов, наблюдать, как изменяется деятельность конкретного муниципалитета, и оценивать, как могут быть улучшены услуги местной власти. Представляется целесообразным также использовать опыт государственного регулирования рыночной экономики в промышленно развитых странах (Германия, США, Франция, Япония). Именно там решалась задача государственного влияния на самостоятельные хозяйствующие субъекты, требующая использования косвенных методов. Проблемы взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления во многом схожи, а значит, и методы их решения могут быть аналогичными. Отметим, что индикаторы применяются там также при оценке качества осуществления переданных государственных полномочий и подлежат включению в текст контракта с руководителем местной администрации. Отклонение значений индикаторов от установленной нормы служит основанием для органа исполнительной власти, в чьи полномочия входит инициирование внесения законопроекта о прекращении исполнения государственных полномочий органами местного самоуправления, систематически допускающими нарушения⁴.

⁴ Следует отметить, что данная система ак-

² Индикативное планирование можно определить как механизм координации интересов и деятельности субъектов, не находящихся в субординационных отношениях, который сочетает общесистемное (государственное, национальное) регулирование с саморегулированием в отдельных подсистемах (субъект федерации, муниципальное образование). Этот механизм предполагает определение общесистемных приоритетов на всех уровнях публичного управления. Термин «индикативный» является фактически аналогичным понятию «директивный», означая косвенные, а не прямые методы реализации того или иного направления.

³ Это наименование может быть переведено как «наилучшее значение, показатель, достижение» и определяется как «принцип обеспечения и постоянного совершенствования услуг в соответствии со стандартами, обеспечивая максимально достижимые экономичность, качество и эффективность» [Byrne 2000: 12].

При анализе положительного зарубежного опыта целесообразно рассмотреть практический опыт Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (далее — Великобритания) по оптимизации государственного финансового контроля в системе местного самоуправления. Наиболее специфической чертой британской реформы стало то, что она должна была решить не только проблемы сокращения бремени государственных расходов и повышения эффективности функционирования государственной и муниципальной собственности путем передачи ее в частные руки, но и реформировать «государство всеобщего благосостояния» [цит. по: Мэннинг, Парисон 2003: 256]. Результатом выраженного стремления уменьшить присутствие государства в социальной и экономической сфере, обеспечить суверенитет и независимость граждан, построить «демократию, основанную на расширении частной собственности», стало последствие, повлекшее за собой реорганизацию местного самоуправления в стране. Местные власти не могли по своему усмотрению расходовать средства, поступившие от продажи муниципальной собственности [Лапшина 2007: 77–83]. Первоначально в дополнение к поступающим от государственных органов дотациям на осуществление жилищных программ местные власти могли использовать от них 50 %. Остальные средства должны находиться на счетах муниципалитетов, и только проценты по ним могут использоваться для покрытия текущих расходов. Постепенно уменьшилась потребность в дотациях центрального правительства для покрытия дефицита бюджетов местных органов. Органам местного самоуправления не разрешалось использовать доходы от приватизации на строительство.

тивно используется на практике в Республике Татарстан, где принят ряд постановлений кабинета министров, утверждающих состав и значения индикаторов, отражающих качество осуществления переданных государственных полномочий. Кроме того, эти постановления устанавливают формы контроля над исполнением переданных полномочий и соответствующей отчетности. Постановления устанавливают, что ненадлежащим исполнением государственных полномочий, влекущим применение мер, установленных законодательством, является недостижение нормы значения индикатора для соответствующего муниципального образования.

Британские исследователи Д. Виккерс и Д. Ярроу, проанализировав опыт распродажи муниципального сектора в Великобритании, расставили поставленные цели в порядке убывания их значимости для государства, а именно: повышение эффективности деятельности местных органов; сокращение долга муниципального сектора; уменьшение вмешательства властей в принятие самостоятельных решений органами местного самоуправления [Мэннинг, Парисон 2003: 234]. С данными аргументами можно согласиться, но, по нашему мнению, к ним следует еще добавить, как следствие, развитие добросовестной конкуренции, способствующей экономическому росту, а также преобразования в правовой сфере.

Следует также отметить, что рассматриваемые реформы, инициированные правительством в сфере местного самоуправления, имели также антикоррупционную направленность. Основным обоснованием необходимости отказа от принципов государственного администрирования было утверждение, что предоставление государством в лице местных органов власти общественных услуг «собственными силами» неизбежно приобретает государственные формы, в результате чего это оказывается в высшей степени невыгодным для общества и малоэффективным для граждан. Другой тезис гласил, что развитие свободной конкуренции, особенно в сфере государственных услуг, является основным стимулом для постоянного развития инновационного процесса, улучшения качества предоставляемых услуг и снижения издержек [Мацнев 2007: 364].

В рамках проводимой реформы также была введена система признания заслуг, так называемая «отметка хартии». Она получила дальнейшее развитие, поскольку существенный акцент был сделан на признании высокого качества работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, на новых механизмах контроля и управления и на выявлении и распространении передового опыта. Такие планы, как «равнение на лучших», используются в местных органах власти, и их особенность заключается в том, что признанные «лучшими» должны активно стремиться распространять свой передовой правовой опыт на другие службы муниципального сектора. По нашему мнению, данный практический опыт не только эффективен, но и положи-

телен и перспективен для современной модели органов местного самоуправления в Российской Федерации.

В заключение отметим, что основной целью дальнейшего изучения зарубежного опыта и применения его в Российской Федерации должен быть поиск способов формирования, с помощью норм права, заинтересованности муниципальных образований в партнерском взаимодействии с органами государственной власти. Как справедливо отмечает М. Х. Фарукшин, «изучение зарубежного опыта позволяет находить наиболее оптимальные варианты решения проблем, возникающих и в практике других государств» [Фарукшин 2003: 44]. Представляется, что данный зарубежный опыт в отношениях государства и местного самоуправления может быть оценен как небезуспешный вариант регионального развития некоторых общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Литература

- Европейское право* // Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / отв. ред. М. Л. Энтин. М.: Норма, 2007. 960 с.
- Конституции государств Европы*. М.: Норма, 2001. 654 с.
- Конституция Испании* от 27 декабря 1978 года // Конституции государств Европы. М.: Норма, 2001. 824 с.
- Лапишина И. Е.* Формы взаимодействия центральных и местных органов управления Великобритании // Государство и право. 2007. № 5. С. 77–83.
- Ларин А. Ю.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: курс лекций. М.: РГИИС, Книжный мир, 2008. 181 с.
- Ларина Л. А., Максютин М. В., Прудников А. С.* Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 271 с.
- Мацнев А. А.* Децентрализация государственной власти и местное самоуправление. М.: РАГС. 2007. 384 с.
- Муниципальное право зарубежных стран* / под ред. В. В. Еремяна. М.: Академический Проект, Мир, 2006. 752 с.
- Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Весь мир, 2003. 496 с.
- Окунькова Л. А.* Конституции государств Европейского союза. М.: Инфра М-Норма, 1997. 316 с.
- Организация местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии*. Т. 3. Будапешт: Ин-т Местн. Самоупр., Ин-т Открыт. Об-ва, 2001. 443 с.
- Рекомендации Комитета Министров Совета Европы* R (98) 12 от 18 сентября 1998г. [электронный ресурс] // URL: http://www.ilpp.ru/files/recom_se.doc (дата обращения: 01.10.2012).
- О'Салливан А.* Экономика города. М.: Инфра-М, 2002. 706 с.
- Фарукшин М. Х.* Реформа государственного управления: международный опыт. Сравнительный федерализм. Казань: КГУ, 2003. 284 с.
- Byrne T.* Local Government in Britain. L.: London University Press, 2000. 254 p.
- Kudricka B.* Combating conflict of interest in the CEE countries. Budapest: LGI, Open Society Institute, 2002. 328 p.
- Local Government Act 1999* // Elizabeth II. Chapter 27. 1999. Stationary Office [электронный ресурс] // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/contents> (дата обращения: 01.10.2012).