УДК 342.553(44) + 342.553(470)

М. Л. Лебедева

МЕСТНЫЙ УРОВЕНЬ ВЛАСТНОЙ ПРАКТИКИ ФРАНЦИИ

Предметом исследования статьи является властная практика применения технологий управления политическими институтами местного уровня власти Французской Республики. В качестве объекта исследования выступают органы местного самоуправления современной Франции. Комплексное изучение всех аспектов организации местного самоуправления Франции позволило автору выделить возможные направления рецепции и совершенствования организации муниципальной власти в России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: власть, практика, технологии, местное самоуправление.

Опыт создания и деятельности органов местного самоуправления, наработанный в мире, представляет интерес и реальную возможность разумной трансформации властных технологий организации муниципальных образований в России. Понимание природы местного самоуправления вызывает многочисленные дискуссии. Поднимается вопрос о возможности реорганизации основ управления на местах.

Согласно Конституции России принцип горизонтального разделения властей дополняется вертикальным делением на уровни: федеральный (центр), субъекты Федерации (регионы) и муниципальный (муниципальные образования). Поскольку местное самоуправление выделяется как уровень, оно обособлено от государственно-властного механизма. Приходится говорить о «публичной власти» и «власти государственной» как о разных категориях. Соответственно вертикальное разделение властей базируется на государственной децентрализации и на децентрализации, не носящей характер государственной, т. е. негосударственной [7, *6*]. Вопрос соотношения уровней власти решается через согласование предметов ведения, полномочий и ответственности в рамках обеспечения реального единства власти [2, *226*].

В отличие от органов государственного управления органы местного самоуправления не назначаются сверху, их система и структура определяются населением. Они не являются агентами правительства и других вышестоящих государственных органов, не включены в централизованную иерархическую систему, не отделены от населения [7, *14*].

Система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно-политической природы. В первую очередь система осуществляет связь между государством и населением. Поэтому институт местного самоуправления с одной стороны — институт власти, а с другой — общественный институт. Все основные признаки государства, такие как территория, население, публичная власть, являются характеристиками муниципального образования. Однако характер власти как таковой на различных уровнях неодинаков: государственная власть суверенна, а муниципальная власть подзаконна [Там же, *15*].

© Лебедева М. Л., 2017

Институт местного самоуправления в России рассматривается Р. Ф. Туровским с точки зрения модели «принципал — агент», которую автор считает наиболее релевантной для исследования современных тенденций государственно-муниципальных отношений. Автор приходит к выводу, что местное самоуправление не выполняет имманентные ему функции агента локального общества и вместо этого стало агентом государственной власти, как федеральной, так и региональной [9, *35*].

Местное самоуправление в России является одним из самых неустойчивых политических институтов. Конституция РФ ликвидировала правовую основу интегрированной советской модели местного самоуправления, а также систему Советов как органов государственной власти в целом, теоретически создав при этом систему управления на местах, ранее не существовавшую в России [8, *27*]. Более года осуществление местного самоуправления регламентировалось на федеральном уровне положениями Конституции РФ и нормами, содержащимися в указах президента РФ. За этим последовало формирование законодательной базы как в центре, так и в регионах. После введения системы прямых выборов главы региона сложилась уникальная ситуация утраты прямого административного подчинения нижестоящего руководителя вышестоящему. Другой особенностью российской модели местного самоуправления стал механический перевод федеральным законодательством всех субрегиональных территорий в разряд муниципальных образований при установлении запрета на соподчиненность друг другу [Там же, *29*]. Процесс приспособления муниципального управления к меняющейся политической среде становится постоянным признаком политической системы современного развития.

В мировой практике сложилось два основных типа муниципальной организации: романский (континентальный) — формируется снизу, в силу прежде всего гражданской инициативы населения, и англосаксонский — строится сверху, под контролем государства.

Континентальная модель утвердилась в странах континентальной Европы, франкоязычных странах Африки, в Латинской Америке и на Ближнем Востоке. Родоначальницей этой модели является Франция.

Особенностью модели региональной политики современной Франции является сочетание функций государственного управления на местах и функций местного самоуправления в органах власти [6, *286*]. Представители государственной администрации наблюдают за деятельностью органов местного самоуправления при сохранении соподчиненности органов самоуправления различных уровней [4, *210–212*].

Конституция Франции 1958 г. содержит раздел XII «Административно-территориальные образования», раскрывающий содержание системы местного самоуправления в республике [3, *127–132*]. Она построена в соответствии с административно-территориальным делением. Цель такого деления государственной территории на определенные части — наиболее рациональное управление государством. В основе деления лежит удобство управления, естественно-географические и демографические факторы, национальный или этнический характер населения, особенности бытового уклада, религиозного характера, факторы экономического

характера и политической жизни. В соответствии с административно-территориальным делением строится и система органов управления этими единицами.

Первичной основой территориального устройства общества является территориальная система расселения, на базе которой формируется территориальное устройство любого общества. Поселение — это первичный элемент территориального устройства. Любое общество для удобства управления делит свою территорию на более крупные части — регионы (штаты, коммуны, районы и пр.), которые образуют региональную организацию общества.

Во Французской Республике сложилось административно-территориальное деление на коммуны, кантоны, округа, департаменты, регионы. Франция насчитывает 96 внутренних (в метрополии), 5 заморских департаментов и 5 заморских территорий (заморские департаменты, заморские территории, территории с особым статусом); статус автономии (территориальная общность) имеет Корсика (остров в Средиземном море).

Основы современной системы управления на местном уровне были заложены в период Французской буржуазной революции (1789–1799). В результате проведенных реформ управления были закреплены три принципа: централизация управления, унификация правового статуса и структуры местных властей, организация самоуправления путем выборов в местные органы власти в сочетании с постоянным контролем со стороны центра.

Регионы Франции, коммуны, департаменты, заморские территории объявлены Конституцией Франции (ст. 72) «территориальными сообществами» — социально-политическими образованиями, включающими население и органы власти [1]. Указанные территориальные единицы были наделены полномочиями формирования самостоятельного бюджета, отстаивания своих интересов в суде. Кроме того, был закреплен политический статус территориальных сообществ — «свободно управляются избранными советами», что сводится к возможности ими самостоятельно принимать решения в рамках общей компетенции [5, *116*]. Подчеркнут также управленческий статус местных сообществ.

Правовую основу современного статуса местных органов власти Французской Республики составляют Конституция Французской Республики 1958 г.; Закон от 2 марта 1982 г. о правах и свободах коммун, департаментов, регионов; Закон от 7 января 1983 г. о распределении компетенций между государством и коммунами, департаментами и регионами; Закон от 6 января 1986 г. о выборах в региональный совет; Закон от 3 февраля 1992 г. о статусе местных депутатов; Закон от 6 февраля 1992 г. о территориальном управлении Республики; Закон от 21 февраля 1996 г. и др. [Там же].

Базовой единицей административно-территориального деления Франции, звеном, обеспечивающим представительство и присутствие государства на местах, являются департаменты. Департамент — это одновременно и административная единица, во главе которой стоит префект, представляющий государство и выступающий руководителем его разукрупненных служб на территории департамента, и автономный местный коллектив, управление которым осуществляет выборный орган — Генеральный (департаментский) совет, возглавляемый председателем.

На уровне местного самоуправления здесь действуют Генеральные советы — руководящие выборные органы департаментов. Выборы в него проходят по так называемым кантонам [11, *439*]. Каждый кантон избирает в Генеральный совет одного представителя. Всего в настоящее время во Франции насчитывается 4039 кантонов. Генеральный совет управляет делами департамента, местным и междугородным транспортом, социальной и медицинской помощью малоимущим, департаментскими государственными службами, школьными делами, библиотеками. Он принимает бюджет на текущий финансовый год, может оказывать финансовую помощь предприятиям, испытывающим затруднения. Генеральный совет утверждает бюджет и договоры с другими департаментами о создании хозяйственных и иных объединений, определяет судьбу ассигнований, выделяемых центром, осуществляет опеку над общинами, избирает председателя совета и контролирует его деятельность.

Председатель Генерального совета является главой местной исполнительной власти. Он организует работу Совета и обеспечивает выполнение его решений, руководит всеми административными службами департамента и департаментской административной полицией, а также производит назначения на должности, создаваемые департаментом. Председатель Совета одновременно является главой представительного органа и главой администрации, что демонстрирует отсутствие четкого разделения властей. Он подготавливает и исполняет решения Совета, несет ответственность за управление департаментом, является распорядителем кредитов, а также главой административных и технических служб департамента.

На уровне департаментов правительством назначаются должностные лица — комиссары республики. Они контролируют деятельность территориальных подразделений министерств. Комиссар республики крупнейшего департамента в регионе является одновременно и комиссаром республики на уровне региона — региональным комиссаром республики, который контролирует уже функции территориальных подразделений министерств на уровне всего региона.

Низовой административно-территориальной единицей является коммуна (община). Статус коммун закреплен в Кодексе коммун. Это основа местного управления во Франции, ее старейшее территориальное образование (законодательство Франции закрепляет понятие коммуны с 1789 г.). В своем большинстве коммуны возникли из церковных приходов и крупных деревень, поэтому они носят старинные исторические названия. В 1884 г. была принята Коммунальная хартия, в которой подтверждена определенная самостоятельность коммуны. Законами о децентрализации от 2 марта и 22 июля 1982 г. муниципальный совет и мэр коммуны освобождаются от опеки со стороны префекта, являющегося представителем государственной власти в департаменте. Территориальные границы коммун определены государством. Современная Франция насчитывает 36 766 коммун. Все они имеют одинаковые полномочия, источники ресурсов и статус (за исключением Парижа, Лиона и Марселя).

Возглавляет коммуну выборный представительный орган — Муниципальный совет. Функциями Муниципального совета являются управление коммунальной собственностью, утверждение займов на покрытие расходов бюджета,

осуществление страховой политики, координация деятельности различных муниципальных служб. Все эти функции Совет может передать мэру, который в данном случае будет нести ответственность перед ним за их осуществление. Однако делегированные полномочия в любое время могут быть отозваны Советом.

Муниципальный совет избирает из своего состава мэра и его заместителей. Мэр является главой исполнительной власти коммуны и одновременно представителем центральной власти в коммуне. В качестве представителя государства мэры городских округов занимаются регистрацией актов гражданского состояния, выполняют функции представителя общей полиции, публикуют государственные законы и постановления, организуют выборы, удостоверяют подписи, составляют списки военнообязанных и организуют гражданскую оборону, осуществляют контроль над обязательным школьным обучением, выдают разрешение на застройку и пр. На практике исполнение многих указанных выше полномочий делегируются мэром представителям муниципальной администрации.

В городах Париже, Марселе и Лионе система местного самоуправления имеет некоторые особенности: кроме совета города имеются и советы городских районов; соответственно избираются мэры города и районов.

12 июля 1999 г. был принят закон о межкоммунальном сотрудничестве, в соответствии с которым коммуны часто образуют объединения в целях реализации хозяйственных задач и проектов. Предусмотрено три вида межкоммунальных объединений: сообщество коммун для сельских районов, сообщество поселений с численностью населения от 50 тыс., городское сообщество с численностью населения от 500 тыс. человек. Налицо согласованная политика в области экономического развития и обустройства территории, бóльшая эффективность от реализации проектов, управления службами общего значения и пр.

Во Франции нет такого отграничения местного самоуправления от государственной системы управления, как в России [5, *287*]. Первое направление в сфере совершенствования местного самоуправления в России — необходимость укрепления вертикали власти в стране. Следует взять за основу государственную теорию, согласно которой органы местного самоуправления признаются разновидностью государственных органов, реализующих функции государства на местном уровне [Там же]. Второе направление — осуществление государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Европейская хартия местного самоуправления закрепляет положение о том, что за органами местного самоуправления может быть установлен любой административный контроль вышестоящими органами власти не только с целью обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов, но и с целью контроля над целесообразностью задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления [10]. Российское законодательство предполагает государственный контроль только за выполнением переданных полномочий [4, *210–214*].

Необходимо учесть опыт создания, деятельности, применения властных технологий уровня местного самоуправления, наработанный в мире, в частности во Французской Республике, в рамках совершенствования сложившегося в России института местного самоуправления. Организованное соотношение

практики функционирования всех уровней государственного управления есть залог успешной деятельности государственной власти и укрепления вертикали управления «центр — регион».

---

1. Конституция Французской Республики : официальный сайт Конституционного совета Франции [Электронный ресурс]. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/la-constitution-du-4-octobre-1958.5071.html (дата обращения: 31.03.2016).

2. *Лебедева М. Л.* Компаративный анализ региональных аспектов политических процессов (Россия–Франция) // Наука и современность-2010 : сб. материалов VII Международ. науч.-практ. конф. : в 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. С. С. Чернова. Новосибирск, 2010.

3. *Лебедева М. Л.* Государственное регулирование территориального развития (на примере Французской Республики) // Экономические и правовые аспекты регионального развития: история и современность : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. Елабуга, 2010.

4. *Лебедева М. Л.* Проблемы применения практики французского регионализма в России // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 3.

5. *Лебедева М. Л.* Французский регионализм: политико-правовое исследование // Бизнес в законе : Экономико-юрид. журн. 2015. № 2.

6. *Лебедева М. Л.* К вопросу о содержании региональной политики (Россия–Франция) // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 6.

7. *Тимофеев Н. С.* Местное самоуправление — кризис развития или кризис идеи? // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11 : Право. № 6.

8. *Тихонов Д. А.* Об эволюции политико-правового статуса местного самоуправления в постсоветской России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12 : Политические науки. 2001. № 4.

9. *Туровский Р. Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2.

10. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ. 1999. 18 окт. № 42. Ст. 5005; Собрание законодательства РФ. 2009. 6 апр. № 14. Ст. 1576.

11. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2008.

Рукопись поступила в редакцию 19 сентября 2016 г.