УДК 352(4)«18»

Моспаненко И.В.,

Черноморский государственный университет имени Петра Могилы, преподаватель кафедры государственной службы, кандидат политических наук (Украина, г. Николаев)

ТЕОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СИСТЕМ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПРАКТИКЕ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

В статье рассматриваются понятие и сущность муниципальных систем. Автор характеризует зарождение и развитие основных концепций муниципальных систем: англосаксонской и континентальной (в двух разновидностях — французской модели и модели коммунального самоуправления Германии).

Ключевые слова: муниципальная система, муниципальная модель местного самоуправления, англосаксонская муниципальная система, континентальная муниципальная система.

Развитие Украины путем действительно демократического, правового, социального государства возможно лишь через развитие института местного самоуправления, который является ключевым элементом организации публичной власти в гражданском обществе. Актуальность статьи определяется тем, что сегодня Украина нуждается в построении эффективной муниципальной системы. Именно поэтому на современном этапе необходимо исследовать теории муниципальной системы и охарактеризовать их.

В статье использованы работы П. Гураля [1], В. Григорьева [2], А. Евтушенко [4], А. Мороза [9], Д. Спивака [11], С. Соловьева [10] и Б. Удовиченко [12] и др., в которых освещена сущность муниципальных моделей и систем. Однако некоторые авторы не проводят разграничения между понятиями «муниципальная модель» и «муниципальная система».

Целью данной статьи является исследовать понятие, сущность основных муниципальных систем, определить их основы и характерные черты.

Развитие теории муниципальной системы, применение которой помогало бы

строить соответствующую модель местного самоуправления в той или иной стране, для представителей западноевропейской политической мысли XIX века стало важной задачей. Именно поэтому теоретическое обоснование муниципальной системы, как комплекса взглядов, идей, концепций позволяет понять сущность моделей местного самоуправления, которые строились на ее основе.

Для понимания сущности муниципальных систем и моделей, сформированных на основе этих систем, необходимо провести анализ понятий «муниципальная система» и «теория муниципальной системы», проанализировать структуру «муниципальной системы» и «модели местного самоуправления», которые сформировались на ее основе, и выявить их различия в зависимости от концепции местного самоуправления, исторического и правового опыта страны.

Муниципальная система — это система, состоящая из микросреды (община, местное сообщество, местное население, органы местного самоуправления, модели местного самоуправления) и макросреды (политическая система, формы общества, государственного устройства, административно-территориального устройства страны). Итак, микросреда муниципальной системы включает в себя субъекты местного самоуправления, его механизмы, принципы, методы и т.д. Макросреда муниципальной системы сводится к месту и роли государства, государственной власти в развитии муниципальной системы .

Большинство исследователей отождествляют понятия «муниципальная система» и «муниципальная модель местного самоуправления». Так, П. Гураль пишет, что «в основу этих систем (моделей) положены различные принципы взаимоотношений местных органов власти между собой и с центральными органами власти. В частности, наука выделяет следующие основные системы (модели) власти: англо-американскую (англосаксонскую), континентальную (французскую), смешанную (гибридную), иберийского, советскую» [1, с. 175]. Исследователь В. Григорьев в монографии «Эволюция местного самоуправления» анализирует только различия между моделями в правовом статусе, организации и функционировании и взаимоотношениях органов между собой, но не различает понятия «модель» и «система» [2, с . 2] .

Важно отметить мнение исследователя А. Мороза, который связывает муниципальные системы с принадлежностью их к определенной правовой семье [9, с. 534] . С этим можно согласиться, так как право в странах романо-германской правовой семьи состоит не только из правовых норм, сформулированных законодателем, но и включает их толкование уполномоченными органами [3, с. 72]. Норма права в странах «континентального права» рассматривается в ее законодательном и доктринальном аспектах, а в странах «общего права» — в аспекте судебной практики [3, с . 77]. Так, в Англии в начале XIX в. окончательно установился принцип прецедентного права — stare decisis (неизменность ранее принятого решения) [3, с. 257], что действует по вертикали, определяя обязательность соблюдения прецедентных правил, сформулированных в решениях иерархически высших органов власти. В доктрине стран континентального права принцип stare decisis обычно не упоминается, право издавать общеобязательные нормы приписывается только законодателю [14] .

Понятие «муниципальная система» не тождественно понятию «теория муниципальной системы», под которым следует понимать комплекс взглядов, идей, концепций, объясняющих формирование той или иной модели местного самоуправления. К задачам теории муниципальной системы относят изучение и обобщение функциональных зависимостей между государством и местным сообществом (общиной, коммуной) государственной властью и местным самоуправлением, между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Процесс формирования концепций местного самоуправления в западноевропейской политической мысли XIX века происходил в ходе становления муниципальных систем, начиная с конца XVIII в., когда в результате победы буржуазно-демократических революций в правовых системах ряда западноевропейских государств получила признание и была закреплена теория естественных прав, основанная на идее свободы как высшей социальной ценности, автономии человека и институтов гражского общества, в том числе и территориальной общины в отношении государства.

В то время зарождаются основные концепции муниципальных систем: англосаксонская, континентальная и ее разновидности — французская и немецкая, смешанная

(дуалистическая) [5, с. 78—79], в рамках которых на практике были созданы различные модели местного самоуправления и их разновидности, возникновение коих было обусловлено формированием гражданского общества и правового государства в странах классической либеральной демократии — Великобритании, Франции, США, а также Германии, где эти процессы были связаны с развитием городских поселений, которые усугублялись миграцией сельских жителей в города.

Англосаксонская муниципальная система ведет свое начало от местных общин и приходов, а также городов средневековой Англии, управление которыми постепенно «вмонтировалось» в государственную вертикаль управления страной. Начиная с XI в. самоуправляемым англосаксонским общинам предоставлялась широкая автономия как в исполнении предписаний королевской власти, так и в создании собственных норм права. Все должностные лица графства (шериф, менеджер и т.д.) избирались населением.

Становление англосаксонской муниципальной системы в основном было завершено реформой 1888 г., в ходе которой были определены территориальные основы местного самоуправления, его организационная и финансовая самостоятельность, структура органов местного самоуправления и их полномочия.

Англосаксонская муниципальная система строится на общинной концепции местного самоуправления, которая опиралась на идеи естественного права и в соответствии с которой общество имеет право самостоятельно от центральной власти заниматься делами местного хозяйства, поэтому модель местного самоуправления в стране зависит от исторических, национальных традиций самоуправления и включает следующие элементы: управление в собственных делах общины; общины являются субъектами собственных прав; должностные лица и органы общественного управления являются органами не государства, а общины; община имеет право на негосударственную, преимущественно хозяйственную деятельность органов местного самоуправления.

Также данная система имеет особенность, связанную с устойчивостью обычного права (Common Law), основой которого является однородность и единство всего права, обязательного как для носителя верховной государственной власти, так и для народа. Поэтому в Англии в XIX веке управление в территориях было и формировалось не как самоуправление, а как институт государства, управляемый не центральными органами, а с помощью законов, принятых парламентом. Эта модель исключает представителей центрального правительства на местах, а муниципалитеты самостоятельно осуществляют власть в пределах своих полномочий. Однако если они выходят за пределы полномочий, то это позволяет правительству вмешиваться в их дела [4, с . 166].

Итак, к характерным чертам англосаксонской муниципальной системы можно отнести следующие:

— широкая автономия органов местного самоуправления относительно государства — они формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий, а прямое подчинение органов разного территориального уровня отсутствует;

— отсутствие на местах полномочных представителей центральной власти, которые опекали бы органы местного самоуправления;

— выборность ряда должностных лиц местного самоуправления территориальной громадой;

— функционирование органов местного самоуправления происходит в пределах их компетенции, закрепленной в законе (доктрина inter vires), то есть полномочия местного самоуправления определяются согласно положительным принципам правового регулирования (органы местного самоуправления могут делать только то, что прямо предусмотрено законом);

— Не существует органа общей компетенции [8, с . 379].

Англосаксонская муниципальная система и построенная на ее основе модель местного самоуправления во второй половине XIX века нашла широкое применение в мировой практике.

Но в государствах континентальной Европы сложилась другая муниципальная система, которая получила название континентальная . Некоторые исследователи под континентальной муниципальной системой понимают европейскую модель. По нашему мнению, исходя из правовых систем, существующих в мире, континентальную муниципальную систему следует рассматривать в двух разновидностях — французскую модель и модель коммунального самоуправ-

ления (сложилась в Германии), которая базируется на сочетании государственного управления на местах и местного самоуправления.

Правовая форма и основные элементы континентальной системы сложились еще в период эволюции Римского государства. Однако сама континентальная муниципальная система возникла во Франции, поэтому и специфика этой системы исходит из истории Франции.

В континентальной Европе, в отличие от Великобритании, для местных властей характерны элементы дуализма управления. Так, соответствующие институты, например, во Франции — la tutelle (опека), в Германии — die Aufscht (надзор) с самого начала обеспечили присутствие власти государственных органов на уровне коммунального самоуправления [7] .

Характерной чертой этой системы являются «изъятия» у общин сложившейся в них публичной власти (лишение права нормотворчества, преобразование местной юрисдикции в функцию исключительно государственной власти, наличие опеки со стороны правительственных чиновников и т. д.).

Как отмечает украинский ученый Д. Спивак, сторонники европейской континентальной модели, основанной на теории государственного самоуправления, считают, что государственная власть неразрывно связана с местным самоуправлением наличием общих функций, сообщением общегосударственных и местных интересов в решении вопросов местного значения, достижением единой цели — улучшения благосостояния граждан. В свою очередь, сторонники англосаксонской модели исключают участие местного самоуправления в осуществлении государственных функций и считают, что государственные органы не могут вмешиваться в дела местного значения. Стоит заметить, что англосаксонская модель фактически не может быть реализована в Украине. Она рассчитана на более развитые в экономическом отношении страны [11, с. 118].

Континентальная французская модель местного управления построена на основе государственнической теории самоуправления, сущность которой заключается в том, что органы местного самоуправления являются органами государственного управления, их компетенция — не является особой, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Самоуправление в данном случае является разновидностью государственного управления [10, с . 34].

Эта модель построена на основе четкой иерархии с подчиненностью низших звеньев высшим, когда задачи и информация передаются от высших органов власти ниже [15; 12]. Основными признаками континентального французской модели являются:

— контроль местного самоуправления со стороны центральной власти;

— сочетание прямого государственного управления и местного самоуправления;

— соблюдение субординации между муниципалитетами и органами государственной власти;

— утверждение в осуществлении публичной власти принципа негативного правового регулирования деятельности органов местного самоуправления, согласно которому они могут осуществлять все действия прямо запрещены законом [13];

— функционирование прямого государственного управления на региональном уровне.

Модель коммунального самоуправления, сложившаяся в Германии, является вторым видом континентальной системы. Немецкая модель отличается от французской тем, что органы местного самоуправления действуют по поручению государства, а община на основе законов и под свою ответственность решает задачи на своем уровне. Правовой основой формирования местного самоуправления стали реформы барона Лоренца фон Штейна в начале XIX в. Основной идеей реформы стала параллельная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, которая функционирует как единая целостная система [6, с. 117 — 127] .

Эта разновидность континентальной муниципальной системы сформировалась под влиянием общинной и государственной концепций местного самоуправления, разработанных представителями западноевропейской политической мысли XIX — начала XX века.

К основным принципам, на которых основана модель коммунального самоуправления, относят следующие:

— община является основой государства;

— все действия государственного управления базируются на действиях общин;

— общины интегрированы в общую

систему государственной власти, осуществляют свою власть как часть государства и через его полномочия, однако существуют компетенции (собственные полномочия), которые прямо не зависят от указаний государственных органов.

В общем, немецкое коммунальное самоуправление характеризуется дуалистичностью — сочетанием французских традиций и опыта английских институтов самоуправления. Модель местного (коммунального) самоуправления Германии определяет, что община самостоятельно и под свою ответственность решает задачи на своем уровне, но в соответствии с законами — элемент влияния англосаксонской муниципальной системы, однако органы местного самоуправления действуют согласно поручению государства — это характерно для французской континентальной модели.

Таким образом, формирование и развитие теории муниципальных систем в западноевропейской политической мысли второй половины XIX века было потребностью времени и происходило одновременно с формированием концепций местного самоуправления. Именно на этом теоретическом базисе и были на практике построены различные модели местного самоуправления, которые отличаются особенностями формирования органов местного самоуправления, предметами ведения местного самоуправления, характером и особенностями взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Библиографический список

1. Гураль П. Эволюция систем (моделей) местного самоуправления и их особенности // Вестник Львовского университета. Серия юридическая. 2012. Выпуск 56. С. 174—179.

2. Григорьев В. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: [монография]. К.: Истина, 2005. 242 с.

3. Давид Р., Жоффре К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. 362 с.

4. Евтушенко А. Н. Государственная власть и местное самоуправление: теория и методология взаимодействия // Вестник Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого. Харьков. № 1. 2009. С. 163—174.

5 . Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. М.: Наука, 1995. 378 с.

6. Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право.1995. № 5. С.117 —127.

7. Королев С.В. Теория муниципального управления [Электронный ресурс]. Москва, 1999.144 с. URL: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/Teoriya_MU_Korolev/TMU1.7.htm

8. Кравченко В. В. Конституционное право Украины. К.: Атика, 2004. 512 с .

9. Мороз А. Системы местного управления: проблемы типологизации // Сборник научных трудов «Эффективность государственного управления». 2009. Вып. 18/19. С. 534—540.

10. Соловьев С. Г. Модели организации системы муниципальной власти: проблемы теории и практики // Современное право. 2006. № 7. С. 32—35.

11. Спивак Д. П. Современные теории и модели местного самоуправления // Актуальные проблемы политики: сборник научных трудов. Одесса: Национальный университет «Одесская юридическая академия»: Южно-центр гендерных проблем. 2012. Вып. 44. С.112—124.

12. Удовиченко Б. Модели местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: http://politiko.com.ua/groups/talk_topic?id=1424 .

13. Хрипливець Д. Е. Теоретические основы моделей местного самоуправления [Электронный ресурс] // Электронное научное специализированное издание «Государственное управление: совершенствование и развитие». 2010. № 9. С. 36—41. URL: www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation ...

14. Dickson B. Introduction to French Law. Glasgow, 1994. P. 4 — 6.

15. Meny G. Government and politics in Western Europe. Britain; France; Italy; Germany: Oxford, 1993. P. 246.

References

1. Gural P. Evolution of systems (models) of local self-government and their feature // Announcer of the Lvov university. Series legal. 2012. Issue 56. P. 174—179.

2. Grigorev V. Evolution of local self-government. Domestic and foreign practice: [monograph]. Kiev: Truth, 2005. 242 p.

3. David R., Zhoffre K. The main legal systems of contemporaneity. M.: International relations, 1999. 362 p.

4. Evtushenko A. N. State power and local self-government: theory and methodology of co-operation // Announcer of the National legal academy of Ukraine of the name of Yaroslava Mudrogo. Kharkov. № 1. 2009. P. 163 — 174.

5. Institutes of self-government: historical and legal research / V. is Count, N. N. Efremova, V. I. Karpec and other. M.: Science, 1995. 378 p.

6. Knaimer F. L. Organization of local self-government in Bavaria (basic structures, features, defects) // the State and right.1995. № 5. P.117 — 127.

7. Korolev S. V. Theory of municipal management [Electronic resource]. Moscow, 1999.144 p. URL: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/Teoriya_MU_Korolev/TMU1.7.htm

8. Kravchenko V. V. Constitutional right for Ukraine. K.: Atica, 2004. 512 p.

9. Moroz A. System of local self-government: the problem classification // Collection of scientific works «Efficiency of state administration». 2009. Issue. 18/19. P. 534 — 540.

10. Solovjov S.G. Models of organization of the system of municipal power: problems of theory and practice // The Modern right. 2006. № 7. P. 32 — 35.

11. Spivak D. P. The modern theories and models of local self-government // Issues of the day of politics: collection of scientific works. Odesa: the National university the «Odesa legal academy»: South-center of gender problems. 2012. Issue. 44. P.112 — 124.

12. Udovichenko B. Models of local self-government [Electronic resource]. URL: http://politiko.com.ua/groups/talk topic?id = 1424 .

13. Khriplivec D.E. Theoretical bases of models of local self-government [Electronic resource] // The electronic scientific specialized edition is «State administration: perfection and development». 2010. № 9. P. 36 — 41. URL: www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation

14. Dickson B. Introduction to French Law. Glasgow, 1994. P. 4 — 6.

15. Meny G. Government and politics in Western Europe. Britain; France; Italy; Germany: Oxford, 1993. P. 246.

Mospanenko I.V., e-mail: irenvesna@mail.ru Black Sea State University Petro Mohyla, lecturer, department of Civil Service, candidate of political sciences (Ukraine, Nikolaev)

THEORY OF MUNICIPAL POLITICAL PRACTICE WESTERN EUROPE IN THE SECOND HALF OF XIXTH CENTURY

The article discusses the concept and essence of municipal systems. The author describes the origin and development of the basic concepts of municipal systems, Anglo-Saxon and Continental (in two flavors — French model and municipal governments of Germany).

Keywords: municipal system, municipal model of local government, municipal Anglo-Saxon system, continental municipal system.