

Е. В. Болотина¹

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ И ФРАНЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

1. Теоретический анализ понятийного аппарата

Прежде всего необходимо разобраться в соотношении понятий «местное управление» и «местное самоуправление».

Существует точка зрения, при которой эти понятия противопоставляются и обозначают две различные системы, параллельно функционирующие на местном уровне. При этом под местным управлением понимаются органы, назначаемые из центра и представляющие на местах государственную администрацию, а под местным самоуправлением — местные выборные органы и должностные лица.

Согласно другой позиции местное самоуправление и местное управление не противопоставляются, а рассматриваются в соотношении части и целого². В данном случае местное управление представляет собой достаточно сложный и гибкий механизм, который может включать как государственную администрацию на местах, так и избираемые местным населением органы власти (то есть органы местного самоуправления). Таким образом, понятие «местное управление» охватывает как прямое государственное управление на местах (назначаемые центром и подчиняющиеся ему чиновники), так и местное самоуправление (деятельность местных выборных органов и должностных лиц, ответственных лишь перед избирателями и перед законом).

Полагаем, что местное управление на практике оказывается гораздо более разнообразным, чем это можно представить, если сводить его к самоуправлению. Именно в таком качестве местное управление входит в систему публичного управления, обладая большей спецификой и самостоятельностью по сравнению с его другими элементами.

Вывод: учитывая, что в некоторых странах может фактически присутствовать лишь один из видов местного управления (прямое государственное управление на местах или местное самоуправление), более универсальной, по нашему мнению, категорией, характеризующей данный элемент публичного управления, является термин «муниципальная власть».

2. Анализ французского законодательства, регламентирующего экономические аспекты муниципальной власти

Французское законодательство, регламентирующее экономические аспекты организации и функционирования муниципальной власти, носит ярко выраженный императивно-диспозитивный характер.

Основы правового регулирования статуса местных органов власти заложены в действующей Конституции от 4 октября 1958 г. в раздел XII «О терри-

ториальных сообществах». Фактически к организации местных властей на территории континентальной Франции относятся лишь положения ст. 72.

Статья 72 Конституции Франции устанавливает, что «эти сообщества свободно управляются избранными советами и на условиях, предусмотренных законом». Та же ст. 72 предписывает существование в департаментах «представителя правительства, отвечающего за национальные интересы, административный контроль и соблюдение законов».

Анализируя правовое регулирование местных финансов в современной Франции, необходимо отметить серьезное влияние политики децентрализации. Основные принципы функционирования местных финансов во Франции были закреплены в законах от 2 марта 1982 г. и 1 декабря 1988 г. Эти законы занимают центральное место в реформе государственного управления, проведенной в 1980-е гг., и в процессе реформирования местного управления, в том числе местных финансов.

Законом от 2 марта 1982 г. «О правах и свободах коммун, департаментов, регионов», известный как «закон децентрализации», ввел новую процедуру контроля за решениями местных органов; расширил полномочия последних за счет передачи им ряда функций государственных органов (соответствующих служб, имущества и средств), а также прав по подготовке и принятию бюджета. Предусмотрен новый порядок финансирования местных бюджетов: в ежегодном законе о госбюджете вводится новая глава «Финансирование территориальных коллективов»³.

Диспозитивность правового регулирования местных финансов во Франции проявилась с принятия Конституционного закона 28 марта 2003 г., которым вносится поправка в Конституцию Франции, предусматривающая, что финансовая самостоятельность является составляющей свободы управления.

Законом от 29 июля 2004 г.⁴ закреплён принцип финансовой автономии. При этом автономия не отождествляется с независимостью, «закон защищает, но он может и вынудить»⁵.

Финансовая автономия проявляется в двух составляющих. Во-первых, относительная налоговая свобода, означающая, что территориальные коллективы имеют возможность в определенных пределах изменять базу налогообложения по основным местным налогам, а также право определять ставки местных налогов. Однако территориальные коллективы не могут ни устанавливать налоги, ни

³ Бюджетный процесс во Франции: центральный и местные бюджеты: сб. обзоров. Сер. «Региональное управление и местное самоуправление». М., 1995. С. 53.

⁴ Loi organique 2004-758 du 29 juillet 2004 pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales // Journal Officiel de la République Française. № 175 du 30 juillet 2004.

⁵ Mouzet P. Finances locales. P., 2003. P. 20–22.

¹ Профессор кафедры государственного права СПбГУП, доктор юридических наук, доцент.

² Подробнее об этом см.: Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. М., 2001.

получать налоговые платежи (эти функции осуществляют соответствующие государственные службы). Во-вторых, финансовая автономия проявляется в свободе управления, означающей финансовую компенсацию любой передачи полномочий от государства муниципалитету. Согласно ст. L 16111-1 Кодекса об административно-территориальных образованиях Франции «никакие расходы государства или национального государственного учреждения не могут быть навязаны, прямо или косвенно, территориальным коллективам и их объединениям, кроме случаев и в порядке, предусмотренном законом»¹.

Вместе с тем не следует забывать, что свобода управления связана и с определенными финансовыми рисками для территориальных коллективов, обусловленными недостаточной компетентностью названных субъектов с экономической и юридической точек зрения.

Императивность законодательства в названной сфере проявляется в трех моментах:

— в высокой доле государственных субсидий в доходах местных бюджетов (государственная финансовая помощь местным органам власти превосходит 50 млрд евро в год);

— сохранении очень жесткой юридической регламентации в отношении местных финансов;

— прямом вмешательстве государства в управление местными финансами.

Многочисленные законодательные акты ограничивают свободу действий местных властей в области финансов. Так, местные власти должны соблюдать порядок бухгалтерского учета, разработанный центральными счетными органами. Все основные правила местного налогообложения определяются в централизованном порядке через специальные законы. Местные власти могут пользоваться свободными денежными средствами только через специального бухгалтера, уполномоченного казначейством.

Контроль государства за финансовой деятельностью территориальных сообществ проявляется прежде всего в деятельности префекта по проверке законности бюджетной и бухгалтерской документации. Префект также может возбудить предупредительную процедуру, что означает установление контроля над муниципалитетом, если дефицит бюджета превысит установленный уровень.

Вывод: таким образом, анализируя экономические основания формирования и функционирования органов муниципальной власти во Франции, можно констатировать наличие дуализма, то есть право местных финансов расположено между двумя полюсами. С одной стороны, это автономия местных коллективов, а с другой — необходимый контроль, обусловленный унитарной природой государства.

3. Проблема интеграции французского опыта в практику российского муниципального права

Существенной чертой ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. является централизация нормативного регулирования ряда вопросов, относящихся к экономическим основам

местного самоуправления, в основу которой положена французская модель.

Следует отметить, что ряд положений французского законодательства в сфере муниципальной власти нашел отражение в ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. Так, прослеживается явная аналогия с принципами установления территориальных границ муниципальных районов и сельских поселений с учетом соответственно «транспортной» и «пешеходной» доступности до административного центра и обратно в течение одного рабочего дня, закрепленными в ст. 11 названного закона.

Применительно к экономическим основам местного самоуправления российское законодательство в определенной степени «позаимствовало» положения, касающиеся предоставления субвенций местным бюджетам на осуществление отдельных государственных полномочий. Подробно определяются состав собственных доходов местных бюджетов, принципы зачисления в эти доходы отчислений от федеральных налогов и сборов, подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципального образования, которые в немалой степени дублируют Бюджетный и Налоговый кодексы, то есть местные бюджеты строятся по государственному принципу.

Кроме того, серьезной новеллой российского законодательства и примером использования французского опыта стало установление возможности временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ.

Несмотря на существенные изменения в законодательстве о местном самоуправлении, ситуация с экономическим обеспечением деятельности российских муниципалитетов остается достаточно сложной, по-прежнему наблюдается массовый дефицит местных бюджетов, недостаточная финансовая помощь государства, низкий уровень контроля за деятельностью муниципальных образований. Все это усугубляется отношением «недоверия», «политической апатии» населения к власти в целом и к муниципальной власти в частности.

Вывод: необходимо помнить, что некритичное заимствование чужого опыта, использование «готовых» западных форм не всегда приводит к эффективным результатам.

Децентрализация муниципальной власти, закрепленная в Конституции РФ, сама по себе еще не панацея от всех издержек государственного и общественного устройства и управления, и ее не следует абсолютизировать в качестве средства решения проблем путем развития местного самоуправления. Главная проблема — найти надлежащий баланс между государственной и муниципальной властью. Наиболее продуктивен здесь путь сотрудничества на основе контрактных соглашений между муниципальными образованиями на предоставление услуг и совместную деятельность в различных сферах.

В связи с этим необходим творческий синтез самобытного отечественного и зарубежного опыта, а не слепое копирование конструкций, разработанных и действующих в качественно отличающихся от российских условиях социально-правовой ментальности.

¹ Code général des collectivités territoriales // Journal Officiel de la République Française. 1996. № 47 (24 février).