

УДК 342.6

Гресева Е.А.,

Донецкая академия внутренних дел

Министерства внутренних дел

Донецкой Народной Республики

Greseva E.A.,

Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry

of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic

К ВОПРОСУ О МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В статье анализируются основные концепции местного самоуправления с целью выбора наиболее оптимальной модели организации власти на местах в Донецкой Народной Республике.

Ключевые слова: местное самоуправление, концепции местного самоуправления, модели местного самоуправления, местные выборы, административно-территориальные единицы.

TO THE QUESTION OF THE MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC

The article analyzes the main concepts of local self-government in order to choose the most optimal model of local government organization in the Donetsk people's Republic.

Key words: *local self-government, concepts of local self-government, models of local self-government, local elections, administrative-territorial units.*

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Эффективное местное самоуправление является одним из основополагающих институтов гражданского общества и правового государства, что в свою очередь актуализирует исследования природы местного самоуправления, его ключевых характеристик. Изучение различных подходов к определению сущности местного самоуправления и практики их реализации позволяет совершенствовать управление местными сообществами.

Ставя целью построение в Донецкой Народной Республике (далее – ДНР) демократического правового государства, необходимо принять за основу тот факт, что это невозможно без наличия развитой системы самоуправления.

Местное самоуправление – важнейший элемент организации публичной власти. Его специфика, как отмечает М.Ю. Каверзин, заключается в двойственной природе: политической и общественной. С одной стороны, органы самоуправления интегрированы в единую систему управления страной. Местное самоуправление имеет действующий на основе законов и иных нормативных актов аппарат, оно может самостоятельно формировать бюджет, устанавливать и собирать налоги. С другой стороны, местное самоуправление является важным элементом гражданского общества, формой политической самоорганизации локальных сообществ [1, с. 13].

Самоуправление традиционно рассматривается альтернативой государственному управлению. Поэтому особенно актуальное значение приобретает сегодня проблема взаимодействия государства и местного самоуправления, изучение теоретических и правовых аспектов взаимодействия органов государственной власти и местного

самоуправления с позиций научного анализа, соотношения государства и общества, правового государства и гражданского общества.

Конституция ДНР содержит положение, согласно которому органы местного самоуправления не являются органами государственной власти (ч. 3 ст. 82) [2]. Тем самым она определяет направление развития органов местного самоуправления по общественной теории, заключающейся в том, что государство не должно вмешиваться в дела общины, напротив, должно предоставить ему возможность самостоятельно определять собственные интересы и самостоятельно принимать управленческие решения. Государство же должно разрешать государственные задачи.

Общественной теории противостоит государственная, которая заключается в том, что отрицается самобытность природы местного самоуправления, указывается на то, что управление на местном уровне фактически представляет собой одну из ступеней государственного управления и полностью определяется государством, осуществляется в рамках законов, принятых центральной властью.

Для ДНР важно определиться, в какой концепции будет развиваться местное самоуправление: общественной, государственной или муниципального дуализма. Данный выбор позволит определиться в том, является ли местное самоуправление самостоятельной разновидностью публичной власти или децентрализованной государственной властью.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. Отдельные аспекты проблемы правовой природы местного самоуправления были предметом исследования Н.А. Емельянова, который классифицировал и дал характеристику англосаксонской, континентальной и «советской» моделям местного самоуправления, и В.Е. Чиркина, который провел сравнение организационных форм местного самоуправления в России и зарубежных странах.

В современной России разрабатываются различные теории местного самоуправления. В числе ученых, активно участвующих в разработке теории местного самоуправления: С.А. Авакьян, И.В. Бабичев, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Е.В. Гриценко, А.А. Дементьев, Е.И. Колюшин, А.Н. Кокотов, А.Н. Костюков, И.И. Овчинников, А.А. Сергеев, Н.С. Тимофеев, Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина и др.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Государственное строительство – динамическое развивающееся явление, и оно должно адекватно реагировать на изменения в развитии государственно организованного общества, внутренние и внешние вызовы и угрозы.

В Донецкой Народной Республике пока не созданы органы местного самоуправления, и из-за нестабильности республиканского бюджета, вызванной продолжающимися военными действиями на территории нашей страны, может оказаться, что органы местного самоуправления не будут иметь финансовой самостоятельности, что тем самым привяжет их к органам государственной власти вопреки норме ст. 82 Конституции ДНР, в результате чего органы местного самоуправления окажутся несостоятельными в обеспечении качественного уровня предоставления услуг населению.

Поэтому сегодня очень важно определиться не только с концепцией местного самоуправления, а и определить ее модель, которая была бы наиболее эффективной для Донецкой Народной Республики.

Формулировка целей статьи. Целью настоящей статьи является выработка концепции местного самоуправления для Донецкой Народной Республики на основе

анализа основных моделей местного самоуправления, а также выявление закономерностей формирования органов местного самоуправления.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Становление и развитие местного самоуправления в постсоветских государствах сопровождалось научными идеями зарубежных и российских ученых. При этом вектор их мысли был направлен на определение позиции самоуправления в системе государства, его места в реализации функций государства.

Следует отметить, что местное самоуправление стало развиваться в Европе (Франция, Англия) еще в период перехода от феодализма к буржуазному строю. Развитие городов, предоставление им самостоятельности и отдельных прав в управлении местными делами делало их опорой для буржуазии в буржуазно-демократических революциях и ограничении власти монархов. Поэтому вопросы о модели местного самоуправления возникли в западных странах одновременно с появлением там нового института местной власти. И естественно, что ученые многое заимствовали из идей западных предшественников.

Как правило, именно тип правовой системы государства определяет модель муниципальных органов. Так, В.Е. Чиркин выделяет три базовые модели: англосаксонскую (США, Канада, Великобритания и др.), романо-германскую (Италия, Франция, Голландия и др.) и иберийскую (Испания, Португалия, Бразилия) [3, с. 97].

Н.А. Емельянов по такому же принципу выделяет иные модели: англо-саксонскую, континентальную или французскую, смешанную или гибридную (Германия, Япония, Австрия) и «советскую» (Китай, Куба, КНДР) [4, с. 10].

Все эти модели существенно отличаются друг от друга по характеру взаимоотношений с органами государственной власти, принципам формирования органов местного самоуправления, избирательной системой в эти органы; формам взаимодействия представительных органов и исполнительных органов в системе местного самоуправления.

Отсутствие строго выработанных критериев оценки породило разнообразие моделей местного самоуправления. Трудности создания «общей» теории этого демократического института публичной власти объективны – они заключаются в его многоаспектности, значительной динамике процесса законодательного регулирования [5, с. 150].

Однако американский историк Стивен Коэн писал еще на заре перемен в России, о том что «...невозможно «занять» демократию другой страны... Ни одна политическая система, ни в одной стране не будет стабильной, если она не рождена в самой этой стране на ее почве как результат развития собственной политической культуры» [6, с. 21].

Это обстоятельство обуславливает необходимость отойти от ориентации на модели местного самоуправления, учитывающие особенности конкретного государства. В этой связи наиболее целесообразным в выборе модели является критерий влияния государственных структур на деятельность органов местного самоуправления.

Используя этот признак, все разнообразие муниципальных систем можно свести к двум основным моделям: «модели автономного местного самоуправления» и «модели подконтрольного местного самоуправления» [7, с. 15].

Каждое государство определяет для себя свой тип модели местного самоуправления и слепое копирование чужого опыта не поможет создать нормально функционирующую систему. Характер модели местного самоуправления должен быть основан на Конституции, специальных законах, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления. Такие в ДНР пока не сформированы.

Дефиниция понятия местного самоуправления дана в ст. 2 Закона ДНР «О местных выборах Донецкой Народной Республики», как гарантированное государством право и реальная способность территориальной общины – жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка, города, района – самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Донецкой Народной Республики [8].

Приведенное определение в известной степени корреспондирует эталонному для современного европейского демократического государства определению местного самоуправления, содержащемуся в Европейской хартии местного самоуправления, которая подписана, в том числе, Российской Федерацией (далее – РФ).

Под местным самоуправлением в ст. 3 Хартии понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Данные положения не исключают обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону [9].

Сущность этой нормы заключается не в том, чтобы дать возможность органам местного самоуправления самостоятельно выносить необходимые решения, но указывает на реальную способность это делать под свою ответственность.

Это весьма важная черта в характеристике местного самоуправления, предполагающая, что о реальном существовании местного самоуправления можно говорить лишь тогда, когда его правовая модель воплощается в жизнь.

Актуальными в этом контексте являются слова В.И. Васильева о том, что «...местное самоуправление никогда не будет полностью отделено от государства, даже если провозглашать это отделение как конституционный принцип. Пока государство существует... оно в той или иной мере будет обязательно присутствовать в организации местного самоуправления. В той или иной мере! Вот эта формула и дает ответ на вопрос о сложной социальной и правовой природе местного самоуправления. Не стоит стремиться к тому, чтобы доказать только его гражданско-общественную или государственную первородность. Не будут приближать нас к истине и попытки определить, что главнее, существеннее в местном самоуправлении – его принадлежность к гражданскому обществу с его корпоративной властью или к государству с его институтами государственно-властного принуждения. В местном самоуправлении есть и то и другое, причем то и другое становится более значимым, широким и видимым в зависимости от обстоятельств политического, экономического, культурного свойства» [10, с. 180-181].

По мнению В.И. Васильева, О.В. Паниной и других ученых, модель местного самоуправления, организационно отделенного от государственной власти, себя не оправдывает. Местное самоуправление может и должно быть самостоятельно, но в пределах компетенций, устанавливаемых государством, поскольку существует внутри государства и действует по законам, действующим в государстве [7], [10].

Любые решения представительных и исполнительных органов местного самоуправления, принятые на местном референдуме или сходе граждан, обязательны для населения территориальной общины, но эту обязательность им гарантирует государство, в том числе предоставляя судебную защиту. В функциях государства контролировать

выполнение переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, осуществлять надзор за законностью их действий.

Интересным может показаться опыт Российской Федерации, которая провела широкомасштабную конституционную реформу, затрагивающую и органы местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации дополнена нормами, согласно которым органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). При этом столь ключевая поправка не отменяет норму статьи 12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления по-прежнему не входят в систему органов государственной власти [11].

По нашему мнению, данная поправка закрепляет на конституционном уровне дуалистическую основу органов местного самоуправления, наиболее востребованную современной практикой. Отражая саму природу местного управления, эта модель заключается в том, что органы местного самоуправления берут на себя функцию реализации государственных полномочий, решая при этом самостоятельно вопросы местного значения. Иначе говоря, муниципальные органы, исполняя наряду с муниципальными полномочиями полномочия органов государственной власти, выходят за границы «местной» компетенции, и становятся продолжением государственного управления при решении отдельных вопросов.

В настоящее время Российская Федерация идет по пути укрупнения муниципальных образований как способа повысить эффективность муниципального управления, экономии бюджетных средств и сокращения числа муниципальных служащих и депутатов, что актуально и для ДНР. Кроме того, практикуется замена прямых выборов мэров процедурой их конкурсного отбора. Возможность назначить высшее должностное лицо муниципального образования решением представительного органа из числа кандидатур, отобранных конкурсной комиссией, появилась в начале 2015 г.

Популярность конкурсной процедуры растет год от года и, прежде всего, за счет отказа от прямых муниципальных выборов: в 2016 г. соотношение выборов к назначениям через конкурс было 2,3, т.е. на две избирательные кампании приходилось одно назначение, в 2019 г. соотношение составило 0,78 [12].

Именно такая модель местного самоуправления должна стать основой для реализации интеграционных задач, стоящих перед Донецкой Народной Республикой.

Однако на формирование модели местного самоуправления в ДНР влияют достаточно серьезные дополнительные факторы, а именно:

- 1) размер административно-территориальной единицы и количество населения в ней;
- 2) наличие в этом поселении социально-экономической инфраструктуры, влияющей на налоговый потенциал;
- 3) перспективы развития и прироста как инфраструктуры, так и экономического развития административно-территориальных единиц;
- 4) разнообразие форм хозяйственной, в том числе предпринимательской, деятельности и другое.

Выбору оптимальной модели местного самоуправления также не способствует существующая коллизия между Конституцией Донецкой Народной Республики и Законом ДНР «О местных выборах в Донецкой Народной Республике» в контексте определения

разновидностей административно-территориальных единиц. Так, Конституция в ч. 2 ст. 54 называет административно-территориальными единицами Донецкой Народной Республики районы и города республиканского значения, а Закон в ст. 2 дает перечисление территориальных общин сел, поселков, городов, районов.

По нашему мнению, первичным обязательным условием при формировании модели местного самоуправления в Донецкой Народной Республике является проведение административно-территориальной реформы, опирающейся на данные переписи населения 2019 года, заключающейся в определении количества и качества территориальных общин.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. На сегодняшний день в Донецкой Народной Республике насчитывается 16 городов и 4 района республиканского подчинения. Один из определяющих факторов для присвоения населенному пункту статуса города – численность населения. Согласно рекомендациям Организации Объединенных Наций, для возможности сопоставления урбанизации стран и других целей, предлагается считать городами все поселения, имеющие 20 тысяч жителей и более [13].

Исходя из этого критерия, возможно, городами останутся не все населенные пункты, но, выполняя норму ст. 54 Конституции ДНР, предлагаем присоединить к городам и районам близлежащие села, поселки и города.

Исходя из этого, следует выбрать для организации местного самоуправления модель, характеризующуюся следующей системой организации. Каждая территориальная община (подразумеваем для ДНР города и районы) имеет свой представительный орган – совет (избираемый на основе всеобщих, равных и прямых выборов) и мэра, избираемого из числа депутатов местного совета и выступающего одновременно в качестве государственного служащего и главы местного самоуправления. Мэр и депутаты совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. Деятельность мэра осуществляется под контролем совета и под административным контролем Правительства республики, наблюдающего за законностью принимаемых городом или районом решений, и в случае необходимости, обращающегося в суд за их отменой. Мэр ежегодно отчитывается перед советом о своей работе и в случае, если она окажется неудовлетворительной, совет может его переизбрать.

При этом должны быть сохранены важнейшие признаки организованного народовластия, а именно: органы местного самоуправления формируются на основе всеобщих, равных и прямых выборов и подотчетны избирателям; местное самоуправление действует только в рамках, очерченных Законом; наделено достаточными финансовыми, материальными и организационными возможностями, позволяющими решать вопросы местного значения.

Такая модель позволит:

- соединить на местах местное и государственное управление;
- выстроить иерархию системы местного самоуправления, т.е. подчиненность нижестоящих субъектов вышестоящим;
- создать единообразную структуру органов местного самоуправления (все низовые территориальные общины (села, поселки) пользуются всеми правами высшей административно-территориальной единицы (города);
- провести экономию бюджетных средств и сократить количество муниципальных служащих.

Список использованной литературы

1. Каверзин, М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник РУДН, серия «Политология». – 2003. – № 4. – С. 13-19. – Текст: непосредственный.
2. Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/> (дата обращения: 27.04.2020). – Текст: электронный.
3. Емельянов, Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. – Тула: ГМРИП «Левша», 1996 (1997). – 111 с. – Текст: непосредственный.
4. Чиркин, В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 96-102. – Текст: непосредственный.
5. Старцев, Я.Ю., Евдокимов, В.Б. Органы местного управления: США и Западная Европа / Старцев Я.Ю., Евдокимов В.Б. – Институт философии и права УрО РАН, Уральская академия государственной службы. – Екатеринбург; Челябинск: Филиал Уральской академии государственной службы, 1999. – 147 с. – Текст: непосредственный.
6. Актуальные проблемы современной зарубежной политической науки: Вып. 1 / ред. Н.Н. Разумович. – Москва: РАН, Институт научной информации по общественным наукам, 1990. – 155 с. – Текст: непосредственный.
7. Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 1: Государственное управление: Учебник и практикум для академического бакалавриата / С.Е. Прокофьев и др.; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. – Москва: Юрайт, 2017. – 276 с. – Текст: непосредственный.
8. О местных выборах в Донецкой Народной Республике: Закон Донецкой Народной Республики от 28.11.2014 № 01-ИНС // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-mestnyh-vyborah/> (дата обращения: 27.04.2020). – Текст: электронный.
9. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Сайт: ГАРАНТ.РУ. – URL: <https://base.garant.ru/2540485/> (дата обращения 17.04.2020). – Текст: электронный.
10. Васильев, В.И. Законодательная основа муниципальной реформы / В.И. Васильев. – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Москва: Формула права, 2005. – 336 с. – Текст: непосредственный.
11. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками) // Портал ГАРАНТ.РУ. – URL: base.garant.ru/10103000/ (дата обращения 14.07.2020). – Текст: электронный.
12. Петухов, Р. Что поправки в Конституцию меняют в судьбе местного самоуправления // Сайт газеты «Ведомости». – URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/24/821369-popravki-v-konstitutsiyu> (дата обращения 12.07.2020). – Текст: электронный.
13. ООН обнародовала новые данные о темпах урбанизации в странах мира // Гуманитарный портал. – URL: <https://gtmarket.ru/news/state/2008/04/10/1668> (дата обращения 10.05.2020). – Текст: электронный.