

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ИРЛАНДИИ И РФ: КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ

В.В. Кушнир

Кафедра политологии и социальной политики
Российский государственный социальный университет
ул. Вильгельма Пика, 4, Москва, Россия, 129226

В статье анализируется современное состояние органов местной власти в Ирландии и органов местного самоуправления в РФ, с учетом их реформирования. Сравнение институтов произведено на основе ряда выделенных индикаторов.

Ключевые слова: местное самоуправление, Россия, Ирландия, сравнительный анализ.

Для грамотного осуществления компаративного анализа институционального аспекта организации и функционирования местных органов власти в Ирландии и РФ необходимо выделить базовые параметры, по которым можно будет оценить их эффективность. В качестве таковых целесообразно рассмотреть:

- размер и структуру;
- уровень представительства;
- уровень финансовой автономии;
- ряд осуществляемых функций;
- взаимодействие с государственными органами власти.

Размер местных органов власти — это хороший индикатор доступа граждан в институт представительства и способности местного управления реагировать на запросы населения. Число выборных представителей — это ключевой параметр демократической законности (см.: [5. Р. 17]).

Размер обычно определяют как среднее отношение числа жителей на местный орган власти. Отношение числа членов совета к населению также учитывается.

Таблица 1

Размер местных органов власти в отношении к численности населения [3. Р. 31]*

Страна	Среднее количество населения на единицу местного органа власти	Среднее соотношение «советник—население»
Франция	1,600	1 : 120
Германия	5,600	1 : 420
Испания	4,900	1 : 620
Италия	7,200	1 : 600
Бельгия	18,000	1 : 800
Нидерланды	36,000	1 : 1,700
Ирландия	123,600	1 : 5,200
Финляндия	11,500	1 : 410
Дания (до реформ)	20,300	1 : 1,200
Дания (с 2007)	51,000	1 : 1,200
Россия	6,000	1 : 610

*Авторская редакция и включение данных об РФ в сводную таблицу.

Как видно из табл. 1, местное управление в Ирландии является одним из самых слабых в Европе в отношении категории размера. РФ по этому параметру сравнима с Германией, Италией, Испанией.

Структура местных органов власти в Ирландии делится на два уровня. Она включает в себя уровень графства, который насчитывает 29 советов графства и 5 городских советов (советы крупных городов), все из которых имеют налоговые полномочия и несут юридическую ответственность в пределах своих областей.

Районный уровень насчитывает 80 структурных единиц: 75 советов малых городов (сравнимы с советами городских поселений в РФ) и пять муниципальных советов малых городов (в соответствии с Законом 2001 г. пять районных советов получили статус советов малых городов; сравнимы с советами муниципальных образований в РФ), которые имеют различные степени полномочий.

Налогооблагающие городские советы включают пять муниципальных советов и 49 из 75 советов малых городов. Городские советы, не обладающие функцией налогообложения, включают в себя оставшиеся 26 городских советов. Избранный совет в основном выполняет представительную роль и имеет ограниченный ряд функций и низкий уровень расходного бюджета и кадрового обеспечения.

Региональный уровень (только исполнительные органы власти) включает в себя восемь региональных администраций и два региональных собрания, охватывающих целое государство. Обе структуры состоят из местных советников, назначенных из советов графства и городских советов. Зависят от финансирования местных властей и центрального правительства (для выполнения определенных функций). Их функции связаны с контролем расходования фондов ЕС на продвижение согласования общественных услуг и территориального планирования на региональном уровне (см.: [2. Р. 107]).

Реформы, связанные с принятием Программы действий «Ставить людей на первое место», предполагают реформирование структуры местных органов власти в Ирландии: место 75 советов малых городов и пять муниципальных советов малых городов на районном уровне займут *советы муниципальных образований*.

Таким образом, подведомственные им территории будут управляться на самом низком уровне, что, в свою очередь, согласуется с подходом к функционированию местных органов власти в большинстве стран Европы. Данная мера обусловлена и тем, что в настоящее время 46% (744) из всех 1,627 членов советов Ирландии представляют 80 городов, которые содержат 14% населения (см.: [4. Р. 8]).

В управляемых советами малых городов областях пропорция «советник-население» составляет 1 : 865, реформа изменяет общее соотношение на 1 : 4830 вместо 1 : 5200, тем самым повышая эффективность функционирования местных органов и уровень представительства. Более наглядно это соотношение можно представить в форме табл. 2.

Уровень представительства в Ирландии до и после реформ

Ирландия (характеристики)	Количество советов	Средняя численность советников	Средняя пропорция «советник—население»
Ирландия в настоящее время (советы графств и городские)	34	127,500	1: 5,196 (883 члена совета)
Ирландия (уровень графства после Программы действий)	31	139,800	1:4,829
Ирландия без учета Дублина (предложенные советы муниципальных образований)	Примерно 90 районных советов (за пределами Дублина)*	36,835	1: 4,212
Ирландия (городские советы)**	80***	8,045	1: 865

*Этот показатель рассчитан путем вычитания общего количества населения (перепись 2011 г.) в четырех Дублинских советах из общей численности населения Ирландии; остается население 3,315,183.

**Это отношение справедливо только для 14% населения, проживающего в районах с городскими советами.

***Общая численность населения областей, охватываемых деятельностью городских советов, 643,674. Средняя численность населения рассчитывается с использованием этого показателя.

Любой вывод об общем влиянии реформ на уровень и качество представительства во многом зависит от того, как советы муниципальных образований будут функционировать, объемов их автономии и полномочий. В Программе действий утверждают, что «муниципальный район станет первым уровнем управления и демократического представительства в государстве» [6. Р. 55].

Предполагается, что ряд функций, касающихся вопросов выработки и организации местной политики, будет передан муниципалитету от совета графства. В ходе реформирования системы муниципальных образований в России складывается аналогичная ситуация.

Согласно последнему отчету министерства регионального развития на 1 июля 2012 г. в Российской Федерации насчитывается 23 139 муниципальных образований, из них:

- 515 городских округов;
- 1822 муниципальных района;
- 1709 городских поселений;
- 18 836 сельских поселений;
- 257 внутригородских территорий городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Двухуровневая структура местного самоуправления в РФ связана прежде всего с представительными органами власти в муниципальных районах (уровень муниципалитетов), городских и сельских поселениях (уровень поселений).

В рамках обозначенного федерального закона между представительными органами двух уровней обеспечивается взаимовыгодное сотрудничество, главы городских и сельских поселений зачастую входят в состав советов муниципальных районов, возглавляют их. На каждое муниципальное образование приходится одна структурная единица представительного органа власти, не включающая в себя административно назначаемых лиц, в отличие от Ирландии: тем самым обеспечивается должный уровень представительства и демократическая законность.

Наряду с этим в связи с реформированием широкого ряда муниципальных образований становится вполне очевидной тенденция к их укрупнению (рис. 1), а также увеличению численности муниципальных служащих в представительных органах власти муниципальных образований.

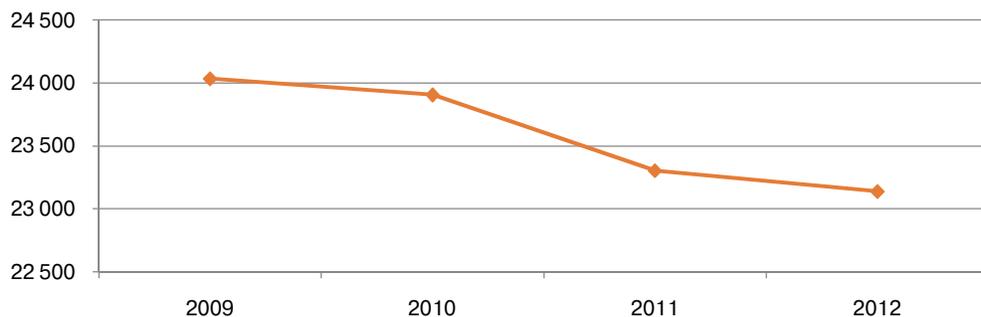


Рис. 1. Количество муниципальных образований в РФ*

* Согласно данным министерства регионального развития

Численность депутатов в представительном органе, в соответствии со ст. 35.6—35.8 федерального закона № 131-ФЗ:

- городского и сельского поселения, городского округа — от семи до 35 человек (зависит от численности населения);
- муниципального района — не менее 15 человек;
- внутригородской территории города федерального значения — не менее десяти человек.

В Ирландии, в соответствии с планом Программы действий, на районном уровне членство в совете будет установлено в размере от шести до десяти человек, на уровне графства — от 18 до 40 человек.

Однако, даже взяв за основу новые муниципальные районы в качестве основной структурной единицы местного самоуправления, уровень представительства Ирландии слабо сопоставим с другими странами, в том числе и с Россией. Таблица 3 (см.: [4. Р. 10]) демонстрирует среднюю численность населения на единицу местных органов власти в странах — членах ОЭСР и РФ.

Таблица 3

Средняя численность населения на единицу местных органов власти*

Страна	Количество местных органов власти	Средняя численность населения на местный орган
Франция	36,783	1,500
Швейцария	2,758	2,500
Австрия	2,357	3,500
Германия	12,340	6,500
Ирландия (в настоящее время)	34	127,500
Ирландия (уровень графства после Программы действий)	31	139,800
Ирландия (районный уровень по Программе действий)	Примерно 90 районных советов (за пределами Дублина)**	37,000
Канада	3,752	9,000
Финляндия***	336	15,500

Страна	Количество местных органов власти	Средняя численность населения на местный орган
Польша	2,793	13,500
Бельгия	589	18,000
Дания****	98	55,000
Швеция	290	31,500
Португалия	308	34,500
Нидерланды	441	37,000
Новая Зеландия	85	49,500
Северная Ирландия (существующие 26 советов)	26	65,500
Северная Ирландия (предложенные 11 советов)	11	154,500
Великобритания	415	143,000
Российская Федерация	23,139	6,000

*Есть существенные отклонения по численности населения внутри стран в каждой области районного совета. Например, в Финляндии крупнейший город Хельсинки с населением 585,350 человек и наименьший Соттунга, где проживает 125 человек. Там, где размеры совета малы, сотрудничество между советами по делу предоставления услуг и совместному управлению нормально.

**Общая численность населения областей, охваченных деятельностью городских советов 643,674 человека. Средняя численность населения на совет и советника рассчитаны с использованием этого показателя.

***Финляндия: за последние 12 лет ни один из муниципальных советов не был уменьшен на 200 членов. Слияния и изменения в численности населения приведут к уменьшению числа советников в течение следующих нескольких лет, начиная с 2012 г. Для получения информации по этому процессу реформ обращаться по электронному адресу: <http://www.localfinland.fi/en/authorities/newmunicipality2017/Pages/default.aspx>

****Дания: обширная реформа системы местного самоуправления в 2006 г. привела к сокращению числа муниципалитетов с 271 до 98 более крупных муниципалитетов, а 14 графств были объединены в 5 новых регионов.

Помимо этого в Ирландии существует проблема нахождения баланса в соотношении между избираемыми и назначаемыми членами советов, в то время как в РФ такая проблема и вовсе отсутствует (все члены советов являются выборными).

Затрагивая тему структуры местных органов власти, было бы неуместным не обратить внимания на их политическое руководство. Принято выделять три организационных модели: «мэр—совет», «управление через комитет», «совет—менеджер». В Ирландии, по примеру США, традиционно используют последнюю модель. По сути, сформированный совет назначает политически нейтрального администратора (на срок в 7 лет в Ирландии) для управления территорией. Он обладает значительной свободой действий в управлении местными делами и наборе персонала, хотя и подотчетен совету (в Ирландии министру). В действительности менеджер — «главный инициатор политического курса, но политическое руководство при этом остается слабым» [7. Р. 617].

Тем не менее, с точки зрения министерства по делам окружающей среды, общественности и местного управления Ирландии, эта модель не оправдала себя. В этой связи в Программе действий было принято решение о ее замене на модель «мэр—совет», при которой на местной территории избирается глава администрации, который также подотчетен совету, но не отделен от него: разработка политического курса и развития осуществляется ими совместно. При этом укрепляется демократическая законность и усиливается политическое руководство в системе. Таким образом, Ирландия следует в этом отношении российскому примеру.

В РФ доминирует модель «мэр—совет», однако в последнее время в ряде субъектов начинают активно применять и модель «совет—менеджер», комбинируя ее с предыдущей моделью, т.е. мэр возглавляет представительный орган муниципального образования, а совет назначает на должность главы администрации «сити-менеджера». Согласно данным министерства регионального развития, такая модель реализована в 48 из 79 административных центров субъектов РФ (более чем в 60%), в 4781 муниципальном образовании (20,6% от общего количества).

Последние три параметра следует рассматривать в едином ключе: от степени финансовой автономии во многом зависит качество выполнения возложенных на местные органы обязательств, а также вверенных государством функций.

Степень автономности финансирования местного самоуправления — хороший индикатор его силы и независимости; самодостаточность явно предпочтительнее, чем финансирование через трансферты от центрального правительства. Существует три основных источника финансирования местных органов власти:

- 1) местные налоги на собственность, бизнес или доход;
- 2) местные сборы за обслуживание населения;
- 3) денежные переводы вышестоящих органов власти.

По первому и третьему пунктам местное самоуправление в РФ значительно отстает от местных органов власти Ирландии. Как отмечал первый заместитель председателя комитета по вопросам местного самоуправления А.И. Салтыков: «...органы местного самоуправления не имеют влияния и контроля над уровнем налогообложения. За редким исключением доля собственных налогов местных органов остается по-прежнему низкой, а дополнительные обязанности на местный уровень передаются без соответствующей финансовой компенсации» [1. С. 54].

Это утверждение актуально и по сей день. Центральное правительство является главным источником средств, выделяемых местным органам власти, как в Ирландии, так и в РФ. Бремя дотаций в перспективе позволят ослабить налоги на доходы с местного предпринимательства, однако для этого необходимо оказывать всестороннюю поддержку бизнесу. Согласно ст. 14 ФЗ № 131-ФЗ органы местного самоуправления в РФ имеют право «создавать условия» для развития малого и среднего предпринимательства, в то время как, в соответствии с общим планом развития органов местной демократии в Европе, Программа действий предполагает прямое участие в оказании помощи бизнесу в Ирландии. Для этого организуется создание местных служб по делам предпринимательства, комитетов стратегического управления экономическим развитием, о которых упоминалось ранее.

В остальном компетенции местных органов власти в Ирландии и РФ весьма близки. Они касаются главным образом сфер коммунального обслуживания населения, вопросов организации транспортной сети, средств сообщения, образования, здравоохранения и т.п.

Единственное, но немаловажное отличие состоит в том, что в Ирландии, как и в ряде других европейских стран, местные власти уделяют особое внима-

ние вопросам защиты окружающей среды. В России решению этой проблемы не отведен особый статус.

Государство контролирует процесс осуществления местными органами своих полномочий с помощью законодательного регулирования в РФ, законодательного и административного регулирования — в Ирландии.

Подводя итог сравнению институтов местной демократии в Ирландии и РФ, необходимо привести наглядное изображение отмеченных сходств и различий, проявляющихся в особенностях используемых моделей этих органов власти (табл. 4).

Таблица 4

Итоговое сравнение местных органов власти Ирландии и РФ

Основание сравнения	Ирландия	РФ
Количество уровней	2	2
Степень влияния советов на местном уровне	средняя	высокая
Модель организации деятельности	сетевая	иерархическая
Система местных органов власти	в стадии перехода от англо-саксонской к центрально-европейской	центрально-европейская
Регулирование деятельности со стороны государства	законодательное и административное	законодательное
Модель взаимоотношений между местными органами власти и государством	Модель агентств с элементами модели относительной автономии	Модель относительной автономии с элементами модели взаимодействий

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Салтыков А.И. Местная демократия — основа государственной стабильности // Вестник СФ РФ. — 2005. — № 8.
- [2] Callanan M., MacCarthaigh M. in Dollery B., Garcea J., LeSage Jr. Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries. — Cheltenham, UK; Northampton, Massachusetts, USA, Edward Elgar Publishing. 2008.
- [3] John P., Copus C. The United Kingdom: is There Really an Anglo Model? // Loughlin J., Hendriks F., Lidström A. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. — Gosport. 2011.
- [4] Oireachtas Library and Research Service. Local Government Reform // Spotlight. — 2012. — № 8.
- [5] Purdam K., John P., Greasley S., Norman P. How Many Elected Representatives Does Local Government Need? // CCSR Working Paper. — 2008—06.
- [6] Putting People First // Action Programme for Effective Local Government Department of the Environment, Community and Local Government. — Dublin, 2012.
- [7] Quinlivan A. Reconsidering Directly-elected Mayors in Ireland: Experiences from the UK and America // Local Government Studies. — 2008. — Vol. 34. — № 5.

REFERENCES

- [1] Saltykov A.I. *Mestnaja demokratija — osnova gosudarstvennoj stabil'nosti*. Vestnik SF RF. — 2005. — № 8.

- [2] Callanan M., MacCarthaigh M. in Dollery B., Garcea J., LeSage Jr. *Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*. — Cheltenham, UK; Northampton, Massachusetts, USA, Edward Elgar Publishing. 2008.
- [3] John P., Copus C. *The United Kingdom: is There Really an Anglo Model?* Loughlin J., Hendriks F., Lidström A. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. — Gosport. 2011.
- [4] Oireachtas Library and Research Service. *Local Government Reform. Spotlight*. — 2012. — № 8.
- [5] Purdam K., John P., Greasley S., Norman P. *How Many Elected Representatives Does Local Government Need?* CCSR Working Paper. — 2008—06.
- [6] *Putting People First. Action Programme for Effective Local Government* Department of the Environment, Community and Local Government. — Dublin, 2012.
- [7] Quinlivan A. *Reconsidering Directly-elected Mayors in Ireland: Experiences from the UK and America*. *Local Government Studies*. — 2008. — Vol. 34. — № 5.

INSTITUTIONAL ASPECT OF LOCAL AUTHORITIES IN IRELAND AND RUSSIA: COMPARATIVE ANALYSIS

V.V. Kushnir

The Department of Political Science and Social Policy
The Russian State Social University
Wilhelm Pika str., 4, Moscow, Russia, 129226

The article analyzes the current state of local authorities in Ireland and local government in the Russian Federation, in accordance with their reforms. Comparison institutions made based on a number of indicators selected.

Key words: local self-management, Russia, Ireland, comparative analysis.