

проявлять инициативу в осуществлении власти органами местного самоуправления.

1.3 Местное самоуправление в зарубежных странах

В зарубежных странах существует несколько типов организации и функционирования муниципальных учреждений. Среди них принято выделять: англо-саксонскую муниципальную систему, континентальную (французскую) модель местного управления, местное (коммунальное) самоуправление Германии, в рамках которых применяются различные формы и разновидности. Англо-саксонская муниципальная система сложилась в Великобритании. Действует также в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и других странах.

Суть этой системы в том, что местные органы рассматриваются как автономные образования, действующие в пределах предоставленных им законом полномочий. Отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим, на местах нет уполномоченных центрального правительства. Наряду с представительными органами, которые непосредственно избирают населением административно-территориальных единиц, могут также избираться некоторые должностные лица. Контроль за деятельностью местных органов осуществляется косвенным путем – через центральные министерства и через суд. Для обозначения организации и деятельности местных органов в законодательстве применяется термин «местное управление», а само местное управление является составной частью механизма государства.

Местное самоуправление и управление в Великобритании характеризуется разнообразием и регулируется большим числом актов. В большинстве случаев самоуправление осуществляется через советы, избираемые жителями соответствующих политико-административных единиц. В Англии действуют советы графств, административных округов и приходов, в Уэльсе – советы графств, городов-графств и общин, в Шотландии – советы территориальных единиц местного управления и советы общин, в Северной Ирландии – советы округов и приходов. В приходах численностью менее 150 избирателей советы не образуются, а решения принимаются на общих собраниях избирателей.

Континентальная (французская) модель местного самоуправления применяется в большинстве стран континентальной Европы, франкоязычной Африке, в Латинской Америке, на Ближнем Востоке. Эта модель основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Существует подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим. Родоначальницей этой модели выступает Франция.

Во Франции традиционно существует высокая степень централизации местного управления и самоуправления, что проявляется в системе административного контроля центральной власти за местными органами.

Поведенная во Франции в начале 80-х годов реформа несколько снизила такую централизацию, расширила полномочия территориальных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность, но сохранила за центральной властью сильные позиции на местах. На местном уровне имеется специальный уполномоченный правительства, который осуществляет контроль за органами местного самоуправления. В каждом департаменте есть представитель государства (комиссар республики), осуществляющий административный контроль за законностью решений, принимаемых коммунами, которые являются основой местного самоуправления. Во Франции насчитывается более 36 тысяч коммун, 90 % из них имеют менее 2000 жителей. Каждая коммуна имеет совет, который избирает из своего состава мэра. Мэр – одновременно и

государственный служащий и глава местного самоуправления. Органы территориального самоуправления имеются также в 96 департаментах, 22 регионах и округах Парижа, Марселя и Лиона.

Местное (коммунальное) самоуправление в Германии рассматривается многими авторами в качестве самостоятельной модели. В рамках этой модели выделяются четыре типа общин: южногерманский; магистральный; бургомистерский; северогерманский.

Для южногерманского типа характерно слияние верхушки представительной корпорации и администрации. Представительная корпорация (общинный совет, городское собрание депутатов и др.) избирается непосредственно населением. Избирается также глава администрации – бургомистр, который одновременно по должности председательствует в правительственной корпорации. Этот тип называется конституцией совета.

Магистральный тип характеризуется тем, что представительный орган, избираемый населением, формирует свой исполнительный орган – магистрат или сенат, состоящий из бургомистра и почетных членов. Этот тип называют конституцией магистрата.

Бургомистерский тип предусматривает, что избранный населением представительный орган избирает бургомистра, который возглавляет представительную корпорацию и местную администрацию, т.е. соединяет в себе функции главы общины и главы администрации. Этот тип называют конституцией бургомистра.

Северогерманский тип напоминает англо-саксонскую модель «совет – управляющий». Избираемый населением представительный орган создает исполнительный комитет, который не является местной администрацией, а только готовит решения представительного органа. Этот тип называют конституцией директора.

В уездах органами самоуправления служат представительный орган – уездный съезд или уездный совет – и администрация во главе с земским советником, который избирается населением или представительным органом.

Несмотря на особенности организации самоуправления в Германии, оно имеет много общего как с англо-саксонской, так и с континентальной (французской) моделями.

Системы местного самоуправления в современных государствах строятся на основе административно – территориального деления страны. Само административно-территориальное устройство любой страны представляет собой важнейшую часть государственной организации. Это устройство в большинстве случаев носит сугубо консервативный характер. Оно обычно редко подвергается конкретной ломке, не испытывает на себе серьезных изменений даже в условиях принятия новых конституций и конституционных законов, затрагивающих другие аспекты в организации государства.

Административно-территориальное деление страны складывалось, как правило, под влиянием чисто географических факторов с учетом экономической, социальной и демографической ситуаций. Изменение этих факторов, особенно в условиях научно-технического прогресса, конечно, оказывает влияние на перестройку административно-территориального устройства страны, но касается это больше промышленных регионов. В крупнейших зарубежных государствах (США, ФРГ, Испании, Швейцарии и других) основы современной системы административно – территориального деления сложились еще в XIX веке, а в Великобритании эти основы восходят к эпохе раннего феодализма. Поэтому в системе административно – территориального деления зарубежных стран до сих пор могут сохраняться явно устаревшие территориальные единицы, небольшие по территории, потерявшие экономическую, а иногда демографическую основу для своего существования [8].

Часто нормативно-правовая база различных территорий отстает от их возросшего социально-экономического потенциала. По-прежнему сохраняются серьезные различия в размерах территории, численности населения и экономическом потенциале административно – территориальных единиц, относящихся к одной и той же категории. Регулирование административно –

территориального устройства в унитарных государствах является компетенцией центральных органов власти, а в федеральных государствах – это компетенция субъектов федерации, хотя общие принципы организации административно – территориального деления должны строиться на основе принципов общефедеральной конституции. Детальное регулирование местного административно – территориального деления осуществляется специальными законами.

Система местного самоуправления в современных государствах может включать в себя по вертикали от двух до пяти звеньев. Двухзвенная структура административно – территориального деления (Дания, Коста-Рика и др.) и трехзвенная (Италия, Индия и др.) являются наиболее распространенными и удобными с точки зрения местного управления. Четырехзвенная и пятизвенная системы административно – территориального деления встречаются значительно реже. При этом, естественно, в различных странах существуют серьезные отличия в характере и роли отдельных видов административно – территориальных единиц.

Органы местного самоуправления различаются по степени централизации взаимоотношений с вышестоящими органами. Одна система местного самоуправления построена на принципах прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим (Италия, Франция, ФРГ). Наряду с этим ряд стран придерживается откровенно автономной системы, при которой прямое подчинение по вертикали юридически отсутствует, а если на практике осуществляется, то в очень ограниченной форме (США, Великобритания).

Во втором случае органы местного самоуправления обладают довольно большой самостоятельностью по отношению к вышестоящим органам. В этом случае установлена и достаточно широкая система выборности этих органов. В некоторых странах прямая система соподчиненности осуществляется путем так называемой «координации» деятельности нижестоящих органов (Япония).

Иногда деятельность органов местного самоуправления поставлена под прямой контроль специальных государственных органов. Чаще всего они

подконтрольны органам министерства внутренних дел (Великобритания), в других странах может создаваться даже специальное подразделение в составе правительства (министерство по делам местного самоуправления).

В ряде стран (Франция, Италия и др.) в административно – территориальные единицы назначаются полномочные представители правительства, которые осуществляют административный надзор за деятельностью выборных органов местного самоуправления и их исполнительных органов, что ставит эти органы под постоянный контроль со стороны центральных властей.

В большинстве стран Латинской Америки не осуществляется прямого централизованного управления местными органами, а создается система, при которой представитель центра наделяется лишь контрольными функциями и действует наряду с руководителем муниципалитета, избираемым населением или советом. Так, в соответствии с Конституцией Эквадора 1980 г. В провинциях избираются провинциальные советы во главе с префектами, а центральную власть представляет губернатор, в кантонах действуют муниципальные советы, возглавляемые алькальдами, хотя главным административным лицом является так называемый «политический руководитель». Функции назначаемых представителей центра официально сводятся к руководству полицией и надзору за деятельностью выборных учреждений, а фактически распространяются и на повседневный контроль за работой выборных учреждений.

Представители центральных властей, осуществляя административный надзор в отношении органов местного самоуправления, могут проверить законность актов, принятых этими органами и их соответствие действующему законодательству. Иногда решения органов местного самоуправления не вступают в силу до ознакомления с ними председателя правительства. Если в специально установленный срок от него не поступает принципиальных возражений, решение вступает в законную силу. Отменить решение органа

местного самоуправления администратор не имеет права, но может оспорить это решение в судебном порядке.

В свою очередь органы местного самоуправления могут в судебном порядке защищать свои права, объем своей компетенции в случае попыток нарушения автономии этих органов не только от председателя правительства, главы государства, парламента страны [13].

В административно – территориальном делении в современных странах наблюдается большое разнообразие, диктуемое во многом историческими традициями и экономической целесообразностью, поэтому и характерной чертой местного самоуправления является чрезвычайное разнообразие организационных форм их построения и прямая зависимость их от местных условий (географических, социально-экономических, производственных, демографических и т.д.). В американских штатах, например, основными административно – территориальными подразделениями являются графства, которых насчитывается свыше трех тысяч. Они различаются по численности населения и размерам территории. В ряде штатов графства делятся на тауны и тауншипы – т.е. свободный тип компактных городских и сельских поселений. Американские города, как правило, относятся к типу муниципальных корпораций, в которых проживает около 2/3 населения всей страны. Административно – территориальная организация в США предлагает и особые подразделения в штатах – специальные округа, которые создаются для управления теми направлениями местной жизни, которые исключены из компетенции местных органов самоуправления. Специальные округа имеют свои органы управления или комиссии, которые или полностью избираются населением, или назначаются штатами или графствами, поэтому они выступают в роли проводников общей политики штата или графства (например, школьные округа). Школьные округа создаются для руководства школами и их финансирования. Кроме того, школьные округа создаются с целью вывести школы из сферы влияния политических партий. Специальные округа создаются и для выполнения самых разнообразных функций: пожарной охраны,