


Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права
Направление подготовки 40.04.01 – Юриспруденция
Направленность (профиль) образовательной программы - Теория и история
государства и права, история правовых учений


ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой


_____ А.В. Умрихин
« 22 » 06 2018 г.


МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Становление и развитие местного самоуправления в России и странах
Западной Европы: историко-правовое, сравнительно-правовое исследование

Исполнитель
студент группы 621-ом

 22.06.2018
_____ (подпись, дата) Д. А. Семиусов

Руководитель
доцент, канд. истор. наук

 22.06.2018
_____ (подпись, дата) Н. В. Кононкова


Руководитель научного
содержания программы
магистратуры

22.06.2018 
_____ (подпись, дата) А. П. Герасименко

Нормоконтроль

 22.06.2018
_____ (подпись, дата) О. В. Громова

Рецензент

 25.06.2018
_____ (подпись, дата) О. Д. Васильев


2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

 А.В. Умрихин

«10» 10 2016 г.

ЗАДАНИЕ

К магистерской диссертации студента группы 621 - ом Семиусова Дениса Анатольевича

1. Тема магистерской диссертации: Местное самоуправление в России и странах Европы: теоретико-правовое и сравнительно-правовое исследование (утверждена приказом от 09.04.2018 №772-уч).

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 29.05.2018 г.

3. Исходные данные к магистерской диссертации: российские и зарубежные нормативные акты и иные документы в сфере организации местного самоуправления, исследовательские труды российских и зарубежных авторов.

4. Содержание магистерской диссертации (перечень подлежащих разработке вопросов): разобрать теоретическую составляющую понятия «местное самоуправление», как в России, так и в зарубежных странах; рассмотреть мировые теории, концепции и модели местного самоуправления; проанализировать опыт и принципы организации местного самоуправления в зарубежных странах (на примере Великобритании, государств с континентальной правовой системой и скандинавских стран); произвести анализ особенностей и перспектив развития местного самоуправления России с учетом актуализации зарубежного опыта управления на местах.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по магистерской диссертации: нет

7. Дата выдачи задания: 10.10.2016.

Руководитель магистерской диссертации: доцент, канд. ист. наук Кононкова Нина Васильевна

Задание принял к исполнению: 10.10.2016 

Местное самоуправление в России и странах Европы: теоретико-правовое и сравнительно-правовое исследование.

1. Теоретические основы местного самоуправления в России и в зарубежных странах.

1.1. Понятие местного самоуправления в России и за рубежом.

1.2. Мировые теории местного самоуправления.

1.3. Концепции и модели местного самоуправления.

2. Опыт и принципы организации местного самоуправления в странах Европы.

2.1. Организация местного самоуправления в Великобритании

2.2. Местного самоуправления в государствах континентальной правовой системы.

2.3. Местное самоуправление в скандинавских странах.

3. Особенности и перспективы развития местного самоуправления в России.

3.1. Эволюция правового регулирования и особенности местного самоуправления в России (XVIII-XX вв).

3.2 . Актуализация опыта зарубежных стран в развитии местного самоуправления России.

ВВЕДЕНИЕ

Особое место в российской системе государственного устройства занимает система местного самоуправления, в связи с тем, что она имеет двойную природу:

- Во-первых, она представляет все жизненные (социальные, экономические, культурные и др.) интересы населения отдельно взятых муниципалитетов;
- Во – вторых, она осуществляет соединение вышеуказанной задачи с интересами государства в целом.

Учитывая данные особенности системы местного самоуправления, российский законодатель отразил принципы организации власти на местах в следующих положениях:

1. Местное самоуправление – это действующая на ограниченной территории выборная власть;
2. Местное самоуправление – это власть, действующая не только в рамках муниципальных, но и общегосударственных законов;
3. Местное самоуправление обладает исключительной компетенции, для выполнения поставленных государством задач;
4. Местное самоуправление обладает определенной базой ресурсов для осуществления власти на местах.

С момента принятия Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131 - ФЗ)¹ власть на местах осуществляется во всех регионах и на всей территории Российской Федерации (в городских сельских поселениях, городских округах, внутригородских территориях городов федерального значения и в муниципальных районах). При этом стоит отметить, что в политическом смысле реформирование местного самоуправления в России

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131 – ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» // Парламентская газета, № 186, 08.10.2003.

началось раньше, после принятия Закона от 06.07.1991 г. № 1550 - 1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (далее – Закон РСФСР от 06.07.1991 г.)².

Если кратко подводить итоги реформирования системы местного самоуправления в России, то можно выделить следующие положительные моменты:

– Во-первых, создана новая (усовершенствованная) модель организации власти на местах;

- Во-вторых, было произведено создание и принятие уставов муниципальных образований, которые прошли государственную регистрацию;

- В – третьих, организована муниципальная служба в регионах и сформированы органы местного самоуправления, обладающие собственной компетенцией в сфере решения вопросов местного значения.

Однако на сегодняшний день процесс организации и совершенствования системы местного самоуправления в России не закончен. Существует ряд нерешенных проблем, которые интересуют значительное количество ученых и исследователей, в большей степени представителей экономической и юридической мысли, а также политологов и теоретиков. В своем ежегодном послании Федеральному Собранию Президент РФ В.В. Путин указал на основные проблемные («болезненные») точки рассматриваемого уровня публичной власти: «Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объём ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы»³.

В связи с вышеизложенным, полагаем, что настоящее магистерское диссертационное исследование является актуальным. Также считаем, что анализ

² Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 (ред. от)

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2016 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // www.consultant.ru

зарубежного опыта управления на местах является более чем продуктивным в решение ряда проблем, с которыми столкнулась российская система местного самоуправления после проведенных реформ.

Таким образом, целью настоящей работы является изучение и исследование опыта организации местного самоуправления зарубежных стран и опыта Российской Федерации, с позиции теоретико-правового и сравнительно-правового анализов.

Задачи:

1. Разобрать теоретическую составляющую понятия «местное самоуправление», как в России, так и в зарубежных странах;
2. Рассмотреть мировые теории, концепции и модели местного самоуправления;
3. Рассмотреть и проанализировать опыт и принципы организации местного самоуправления в зарубежных странах (на примере Великобритании, государств с континентальной правовой системой и скандинавских стран);
4. Произвести анализ особенностей и перспектив развития местного самоуправления России с учетом актуализации зарубежного опыта управления на местах.

Объектом исследования является местная власть Российской Федерации, которая рассматривается как один из институтов социального развития государства, а также управление на местах в зарубежных странах. С точки зрения структурирования организации местного самоуправления были рассмотрены почти все страны Западной Европы, скандинавские страны, а также некоторые особенности местной власти в США.

Предметом исследования является процесс совершенствования российской системы местного самоуправления (с точки зрения организации эффективного уровня местной власти) путем актуализации зарубежного опыта управления властью на местах.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1.1. Понятие местного самоуправления в России и за рубежом

Одной из главных задач любого государства, прежде всего, является разработка приемлемой модели государственного управления, которая смогла бы обеспечивать действенное выполнение всех государственных функций, положительный темп социального развития и экономического роста, а также упорядочение и совершенствование правовых и демократических основ страны.

Многие из вышеперечисленных задач входят в компетенцию муниципальной власти, которая в свою очередь решает вопросы, связанные с интересами граждан, а также обеспечивает процессы их жизнедеятельности.

Ни одним государством мира (за исключением крайне малых стран) невозможно управлять лишь из центра. Поэтому территории государств, как правило, делятся на административно – территориальные единицы. Каждая единица имеет либо выборные органы местного самоуправления (собрания депутатов, комитеты, советы и т.п.), либо назначенные и утвержденные центром органы местного управления (губернаторы, комиссары республик, префекты и т.д.), либо и те и другие. Система местного самоуправления зависит от разных факторов и особенностей: исторических, географических, культурных, национальных и т.д.

Таким образом, качество и полнота реализации государственной политики напрямую зависит от органов местного самоуправления. Поэтому очень важно на первоначальном этапе написания магистерской диссертационной работы разобрать теоретическую составляющую понятия «местное самоуправление». При этом учитывать не только отечественные опыт и исследования, но и зарубежные.

Впервые термин «самоуправление» появился в конце XVII века в Англии. После английской революции он отражал всю суть английского общества, ко-

торое «самоуправлялось» с помощью парламента и местных представительных органов, не знающих административного контроля со стороны правительственного аппарата. Однако именно понятие «местное самоуправление» было сформировано значительно позже, на рубеже XVIII – XIX вв. Указанный период, также связан с появлением первых теорий, касающихся местного самоуправления (о которых мы будем говорить немного позже) и распространением государственного законодательства, регулирующего деятельность местных органов (например, Бельгийская Конституция 1831 г., которая наиболее полно отобразила закрепление прав местного самоуправления на законодательном уровне и сыграла значительную роль в распространении его идей в европейских странах).

В России понятие «местное самоуправление» было сформулировано во второй половине XIX века. Вышеуказанное явление охватывало совместную деятельность общины по решению вопросов местного характера.

За последние двести лет местное самоуправление получило развитие во всем мире. В США, Японии, Турции, Австралии, европейских странах и многих других государствах оно закреплено законодательно, а также содержит многолетний опыт граждан в решении проблем на местном уровне и участии их в муниципальной деятельности.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. (далее – Конституция РФ) «местное самоуправление» трактуется, как самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, распоряжение и пользование муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ)⁴.

В связи с вышеизложенным можно сказать, что местное самоуправление, согласно Основному закону нашей страны, это не только форма народовластия и местный уровень власти, но и способ осуществления многих гражданских прав. В отличие от деятельности центральной власти, деятельность местных ор-

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 –ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – 21 января. - № 7.

ганов более понятна населению и приближена к нему, так как прямо затрагивает многочисленные проблемы и вопросы жителей того или иного субъекта страны.

Однако при всем признании и гарантированности местного самоуправления Конституцией РФ, указанный нормативно-правовой акт не дает четкого определения рассматриваемому юридическому явлению. Конституция РФ, как отмечалось выше, ограничивается лишь тем, что дает указание на самостоятельность решения населением вопросов местного значения.

С точки зрения правовой науки считается, что нормативно-правовым актом, более развернуто излагающим понятие «местное самоуправление», является принятая 15 октября 1985 г. (г. Страсбург) Советом Европы – Европейская хартия о местном самоуправлении (далее – Хартия, либо Европейская Хартия). Изначально Хартия была составлена на английском и французском языках, в связи, с чем в СССР (СССР не ратифицировало указанный документ) и в РФ (вплоть до 1998 г.) использовался текст – «русской версии»⁵. Европейская хартия – это уникальный документ, который закрепил три юридических элемента (природу, предмет и субъект местного самоуправления), являющихся важными в практическом отношении (т.е. позволяют дать определение местного самоуправления). Хартия определяет, что природа местного самоуправления – это право граждан участвовать в государственной политике. Субъектом местного самоуправления, согласно вышеуказанному акту выступают органы местного самоуправления, которые являются одной из основ демократического строя. Под предметом в Хартии понимается реальная возможность и право органов местного самоуправления осуществлять часть государственных функций и управлять ими. Исходя из вышеуказанного, согласно Хартии: «Под местным самоуправлением, понимается право и реальная способность органом местного

⁵ Серия Европейских договоров № 122. Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISBN 92-871-0804-8. Май. 1990 // Цит. по: Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под общей ред. Н.П. Медведева и др. М.: Юрид. лит., 1994.

самоуправления, регламентировать и управлять значительной частью публичных дел, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»⁶.

Хартия обязывает государства закрепить во внутреннем законодательстве и применять на практике совокупность юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований. Она также устанавливает необходимость конституционного регулирования автономии местного самоуправления.

Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55 – ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»⁷ Хартия была ратифицирована Россией, в которой определение «местное самоуправление», как было отмечено выше, связано непосредственно с органами местного самоуправления, а точнее с их способностью решать и контролировать вопросы местного значения. Как видим, речь идет о представительной демократии.

При этом согласно новой редакции ФЗ № 131 - ФЗ местное самоуправление в РФ – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях установленных федеральными законами, законами субъектов РФ самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Однако Конституция РФ и вышеуказанный закон указывают, что граждане (население) участвуют в самоуправлении, либо в процессе выборов органов местного самоуправления, либо при участии в местных референдумах (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, ч. 1 ст. 3 ФЗ № 131 - ФЗ). Остальные же полномочия по решению и контролю вопросов местного значения относятся к компетенции ор-

⁶ Европейская Хартия местного самоуправления от 15.10.1995 г. [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».- Режим доступа: <http://base.garant.ru/2540485/>

⁷ Федеральный закон от 11.04.1998 г. № 55 – ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Российская газета, 15.04.1998.

ганов местного самоуправления (гл. 3 ФЗ № 131 - ФЗ). В связи, с чем полагаем, что определение «местного самоуправления» более точно и подробно регламентировано именно в Европейской Хартии, так как связано непосредственно с преобладающей способностью органов местного самоуправления решать и контролировать вопросы местного значения.

Помимо определений местного самоуправления регламентированных в законодательстве РФ существуют и иные, которые содержатся в научной и учебной литературе.

Так, например, по мнению Гильванова И.Н. местное самоуправление – это публичная власть населения административно – территориальной единицы, а точнее местного сообщества, основанная на его самоорганизации, самодеятельности, административной самостоятельности⁸. В нем автор, как раз – таки и подчеркивает, что местное самоуправление является публичной властью.

Бондарь Н.С. дает такое определение: «В многоуровневой системе конституционного регулирования местного самоуправления находит отражение его сложная, триединая конституционно-правовая природа. Это позволяет охарактеризовать местное самоуправление, во-первых, в субъективно-личностном аспекте - как институт правового положения личности; во-вторых, в социальном плане - как средство самоорганизации общества, достижения определенной автономии общества во взаимоотношениях с государством, что позволяет, в конечном счете, определить местное самоуправление в качестве института гражданского общества; в-третьих, в публично-властном аспекте - как особую форму осуществления населением публичной власти по месту жительства»⁹. Однако по-нашему мнению данное понятие слишком объемное и в большей степени перечисляет признаки местного самоуправления.

Также стоит отметить, что понятие «местное самоуправление» часто

⁸ Гильванова И.Н. Местное общественное управление и местное самоуправление: соотношение понятий (историко-теоретический аспект) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 1. С. 28 - 31.

⁹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. - М.: НОРМА, 2008. 592 с. С. 19.

отождествляется с понятием «местное управление», причем не только в понимании людей, но и в различных публикациях и научной литературе.

Однако это не совсем так. Разницу между вышеуказанными понятиями хорошо разъясняет Ю.В. Фененко. Автор отмечает, что «Под местным управлением понимается управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня. Осуществляется местное управление, как правило, через назначаемые вышестоящей властью административные органы. При этом местное самоуправление трактуется как деятельность самого населения местной территориальной единицы, то есть территориального коллектива и его выборных органов по решению местных вопросов»¹⁰.

Анализ и изучение различных мнений и взглядов по поводу вышеуказанного юридического явления показывают, что местное самоуправление это:

- Во – первых, основа конституционного строя;
- Во – вторых, право населения на решение вопросов в рамках местного уровня;
- В – третьих, одна из форм народовластия;
- В – четвертых, основополагающий принцип осуществления и организации власти в обществе и государстве, который вместе с другими принципами (конституционными) определяет правовой, демократический характер нашего государства.

Таким образом, можно сделать вывод, что местное самоуправление – это не только институт гражданского общества, выполняющий и предоставляющий основные услуги населению, но и разновидность публичной власти, где органы местного самоуправления играют важную роль в регулировании и контроле вопросов местного значения. В связи с чем, полагаем, что законодателю целесообразнее было бы скорректировать понятие «местное самоуправление», за-

¹⁰ Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности // Ю.В. Фененко. – М.: МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.

крепленное в Конституции РФ и ФЗ № 131 – ФЗ, взяв за основу положения Европейской Хартии, в части касающейся органов местного самоуправления.

1.2. Мировые теории местного самоуправления

Процесс становления и развития местного самоуправления привел к разделению взглядов ученых, авторов и исследователей на природу (сущность) вышеуказанного юридического явления. Поэтому, стоит отметить, что многочисленные теории (подходы к пониманию сущности и природы местного самоуправления) представляют собой совокупность взглядов и идей, позволяющих объяснить сущность и организацию местного самоуправления.

Сложившиеся теории исследователи классифицируют по двум направлениям изучения: с позиции общинного и государственного институтов.

Первой теорией, которую хотелось бы рассмотреть является теория свободной общины (либо теория «естественных прав общины»). Согласно данной теории местная община может самостоятельно контролировать и осуществлять свою деятельность, а также обладает естественным характером возникновения. Данная теория вызывала возмущение у чиновничьего аппарата и властвующих структур, так как ее представители акцентировали внимание на природе негосударственного характера системы местного самоуправления.

Зарубежными сторонниками вышеуказанной теории являлись: Ж-Ж Руссо, Дж. Локк, А. де Токвиль, Т. Джефферсон. В своих исследованиях вышеуказанные авторы доказывали, что источником власти являются независимо объединяющиеся лица, способные самостоятельно управлять собственной деятельностью.

Например, А. де Токвиль указывал, что: «Первоначальным источником власти является отнюдь не государство и даже не народ, а добровольно объединяющиеся индивиды, сами управляющие своими собственными делами»¹¹. По мнению автора, именно в таких условиях у народа формируется коллективная ответственность, гражданское самосознание, согласованность своих интересов

¹¹ Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 67.

с интересами других субъектов. А. де Токвиль, восторженно отзываясь об американской демократии, считал, что: «Система права, совместимая с потребностями самоуправления, должна базироваться больше на разнообразии, нежели на единообразии и исчерпывающем регулировании»¹².

Д. Локк и Т. Джефферсон придерживались позиции отделения общины от государства и возможности ее деятельности самостоятельно и независимо, согласно внутренним законам.

Стоит отметить, что впервые идеи теории свободной общины были озвучены в докладе к законопроекту о реформе местного самоуправления в Национальном собрании Франции гражданином Туре (1790 г.). Гражданин Туре обозначил две проблемы, касающиеся концепции местного самоуправления. Первая из них заключалась в том, что понятие о собственных общинных делах, присуще по своей природе муниципальному управлению. Вторая же касалась понятия государственных дел, которые передаются государством органам местного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного, представители теории «естественных прав общины» считали, что в компетенцию органов местного самоуправления входят лишь те задачи, которые они сами себе ставят, в связи, с чем местная власть, органы и должностные лица должны быть отделены от системы государственной власти.

Эти вопросы и идеи в дальнейшем были сформулированы Э. Лабандом, О. Рослером, Н. Гербером, Э. Мейэром и рядом других авторов в теориях местного самоуправления в начале XIX века.

Стоит заметить, что развитие и влияние теории «естественных прав общины» не было столь длительным, относительно временных рамок. При этом она все же наложила свой отпечаток на развитие законодательства XIX в. Однако многие положения вышеуказанной теории (например, в Европейских странах) не совпадали с практической деятельностью органов местного само-

¹² Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 74.

управления. Так как трудно согласиться с тем, что суверенная государственная власть «условится» полным невмешательством в дела общины, а местное самоуправление и общинное управление, тождественные понятия.

Рыночные преобразования, происходившие во всем мире привели к формированию новой теории – хозяйственной, которая в свою очередь характеризовалась большей распространенностью по сравнению с теорией свободной общины. Ее отличительной чертой (признаком) являлась хозяйственная деятельность общин.

Ярким представителем вышеуказанной теории в России являлся А.И. Васильчиков. Согласно его позиции, процесс самоуправления – это «участие народа в местном самоуправлении своего отечества», а под самим самоуправлением понимался «порядок внутреннего управления, где местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями»¹³.

Также позиций хозяйственной теории придерживались такие исследователи, как П.А. Кропоткин, Л.И. Велихов, В.Н. Пешков.

Например, В.Н. Пешков утверждал, что «земские учреждения – это суть учреждений народа, а не государства, и отвечают они перед одним народом, где земства имеют отличную от государственной системы, самостоятельную систему прав – общественную»¹⁴.

Зарубежными представителями хозяйственной теории были О. Ресслер, О. Гирке, Р. Моль, Ниффнер и т.д. По мнению О. Ресслера местное самоуправление противопоставляется государственному управлению. При этом сущность местного самоуправления сводится скорее к сфере ее деятельности (т.е. управление вопросами местного хозяйства), а не к естественным правам общины.

Другие авторы полагали, что сущность вышеуказанного юридического явления заключается в заведывании хозяйственными делами самоуправляю-

¹³ Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор местных и иностранных земств и общественных учреждений. СПб., 1872. Гл. 1. С. 4 – 5.

¹⁴ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М., 1996.

щейся единицы.

Одновременно с общественной теорией существовала еще одна – теория государственного управления. Согласно указанной теории, местное самоуправление – это орган государственной власти, который осуществляет функции и задачи государства, в том числе и по решению местных вопросов.

Сторонники государственной теории разделились по двум направлениям: политическое и юридическое.

Выдающимся представителем первого направления был Рудольф Гнейст, который считал, что для эффективной деятельности органов местного самоуправления является назначение на безвозмездной основе уважаемых и респектабельных людей из местного сообщества на должности по местному управлению.

Позднее данное направление государственной теории продолжили развивать такие авторы и исследователи, как В.П. Безобразов, Б.Б. Веселовский, А.Д. Градовский и другие. Авторы характеризовали местное самоуправление, как уровень публичной власти относительно независимый от системы государственной власти.

А.Д. Градовский отмечал, что: «Самоуправление – это не просто движение власти из центра в периферию, это новая организация властных структур, создание новых элементов»¹⁵. Также А.Д. Градовский был первым ученым, который попытался систематизировать центральные и местные учреждения, начиная с момента возникновения самоуправления.

Ярким сторонником второго направления являлся Л. Штейн и его приемники. По мнению исследователя, местное самоуправление – это некие территориальные объединения, которые вступают в юридические отношения с государством и имеют особое правовое положение. Помимо указанного, Л. Штейн считал, что органы местного самоуправления (как институт), выполняя некоторые функции государства, представляют интересы местного самоуправления.

¹⁵ Градовский А.Д. История местного самоуправления в России. Собр. соч. СПб., 1899. Т. 2. С. 117.

Еще одной теорией (в связи с активной модернизацией государственной теорией, а также возникновением различных теоретических направлений) местного самоуправления явилась теория муниципального дуализма. Она стала довольно популярна среди исследователей и выступала в качестве компромисса между государственной и общественной теориями. Ее развитию послужил двойственный характер института местного самоуправления, который вызывал споры и несогласия со стороны ученых и государственных деятелей. Так как ни одна из вышеуказанных теорий не смогла вобрать в себя всю совокупность признаков местного самоуправления, сторонники теории муниципального дуализма предлагают их сочетать (государственную теорию и теорию свободной общины), тем самым обеспечивая плодотворную и эффективную связь между обществом и государством.

Таким образом, можно сделать вывод, что на сегодняшний день нет единых мнений, позиций и идей, которые определили бы сущность местного самоуправления. Авторы, ученые и исследователи всего мира, разных направлений (юристы, экономисты, социологи, политологи, государственные деятели) продолжают поиск компромиссного решения для разработки «идеального» понятия местного самоуправления, что указывает на сложность объяснения рассматриваемого юридического явления и актуальность данного вопроса.

1.3. Концепции и модели местного самоуправления

Реализация реформы местного самоуправления является наиболее актуальным аспектом в региональной политике Российской Федерации. Однако, несмотря на значительный отечественный опыт в области организации власти «на местах», анализ действия зарубежных моделей местного самоуправления также целесообразен, так как они имеют ряд отличительных особенностей. Также стоит отметить, что зарубежная практика разъясняет многие экономические, организационные и правовые решения в области регулирования и функционирования органов местного самоуправления.

На сегодняшний день в западных странах принято различать следующие

модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную, «смешанную», иберийскую и советскую. Основное отличие указанных моделей заключается в отношении между государственными органами и органами местного самоуправления.

Англосаксонская модель местного самоуправления имеет распространение в таких странах как, Великобритания, Канада, Австралия, США и других государства с англосаксонской правовой концепцией. Суть вышеуказанной модели заключается в том, что местные представительные органы официально выступают в пределах своих полномочий, не подчиняясь вышестоящим органам. Для указанной модели характерно создание и существование, таких выборных органов местного самоуправления, как Советов (в мелких общинах, в которых численность населения составляет менее 150 человек для решения общих вопросов и дел созываются приходские собрания (сходы)). Прямых представительных органов на местном уровне нет, в связи с чем, такими органами являются Советы.

Наряду с Советами (которые обладают общей компетенцией) в городах, округах (образованных для определенных целей, например, образовательных, природоохранных и т.д.) и иных административно-территориальных единицах также создаются небольшие советы (попечительские). Данные попечительские советы регулируют небольшие вопросы библиотечного, школьного характера и т.п., осуществляют определенные функции в области муниципального жилья, дорог и т.д. Также они распоряжаются денежными средствами, которые выделяются для вышеуказанных целей из городских бюджетов.

Англосаксонская модель местного самоуправления имеет широкое распространение в современном мире. Она позволяет населению и его представительным органам контролировать деятельность муниципальных советников и должностных лиц на местах, во всех сферах местной жизнедеятельности (особенно в финансовой и административной).

Отсутствие чиновничьего аппарата общей компетенции, также является

положительной чертой рассматриваемой модели (как было отмечено выше управление местными делами занимаются избранные населением Советы или приходские сходы (собрания)). Исполнительная власть осуществляется гражданами или советами мэры (которые избираются различными способами), а в графствах и округах – постоянными отраслевыми комиссиями (например, по жилищному строительству, образованию, по местным дорогам и т.д.), которые создаются Советами и состоят не только из их членов, но и профессионалов различных областей и отраслей.

Что же касается контроля над деятельностью органов местного самоуправления. В связи с отсутствием представителей центра на местах в англосаксонских странах, контроль осуществляется через суд или центральные министерства (т.е. косвенным путем). Помимо вышеуказанных видов контроля также существуют и другие его формы. Например, инспекционные поездки представителей министерств на места (такие поездки используются в частности для проверки деятельности муниципальных чиновников в сферах образования, экологии, здравоохранения и др.).

Так, в Великобритании общий контроль государственной власти за органами местного самоуправления производится Министерством окружающей среды, точнее одним из его функциональных подразделений (далее - Министерство). Министерство подготавливает различные реформы, касаемые местных органов, занимается разработкой законов о местном управлении, контролирует пенсионное обеспечение служащих, заработную плату, условия труда и т.д.¹⁶

Как было отмечено выше, в ряде стран с англосаксонской моделью местного самоуправления используется судебный контроль. И заключается указанный контроль в том, что любое действие органа местного самоуправления должно быть подкреплено ссылкой на соответствующий законодательный

¹⁶ Крылова Н.С. Английское государство. – М., 1981, С. 215.

акт¹⁷. В США, например, существует и действует принцип – «правило Диллона», согласно которому любое справедливое, разумное, существенное сомнение в наличии того или иного полномочия трактуется судами против муниципальных корпораций и спорные положения отрицаются¹⁸. Другими словами все иные действия (не подкрепленные ссылками на законодательные акты) совершенные местными властями признаются судами незаконными.

Однако при всех вышеуказанных положительных моментах, англосаксонская система местного самоуправления ведет к излишней обособленности (автономности) местных органов власти. В связи с чем, рассматриваемая модель может быть применима только в тех условиях, где помимо сложившихся традиций правового государства, существует должный уровень правовой культуры граждан и местных властей, соответствующее уважение к праву и закону, а также высокая ответственность представительных органов перед населением. В странах, где существуют отголоски сепаратизма, а так же сильное влияние местной власти англосаксонская модель к применению нецелесообразна.

Континентальная модель (либо французская модель) местного самоуправления получила свое распространение в странах континентальной Европы, Ближнего Востока, франкоязычной Африки. Указанная модель, также как и англосаксонская имеет свои положительные и отрицательные моменты. К достоинствам континентальной модели в первую очередь можно отнести управление на местах, единство действий государственной власти, а также наличие необходимой степени централизации. Еще одним положительным фактором является то, что в отличие от англосаксонских стран, муниципалитеты с французской системой местного самоуправления могут участвовать в осуществлении власти на национальном уровне. Например, во Франции в выборах Сената (верхняя палата Парламента) участвуют муниципалитеты, так как их предста-

¹⁷ Chandler J.A. Public policymaking for local government // Емельянов Н.А. Реформа местной власти: от управления к народовластию. – Тула, 1996, С. 20.

¹⁸ Dillon J. Commentaries on the law of municipal corporations // Емельянов Н.А. Реформа местной власти: от управления к народовластию. – Тула, 1996, С. 20.

вители составляют большую часть соответствующих избирательных коллегий.

Также французская система местного самоуправления предоставляет возможность населению и их представителям (в избранных органах) самостоятельно регулировать и решать вопросы местного значения. Но при этом имеет место быть контролирующее местное самоуправление должностное лицо (префект, супрефект, комиссар республики и т.д.), которое назначается центральным аппаратом государственной власти независимо от воли и мнения населения. Законодательство не предусматривает обязанности правительства согласовывать такое действие (назначение контролирующего лица) с представительными органами местного самоуправления.

Стоит заметить, что в развитых демократических государствах различия между англосаксонской и французской моделями местного самоуправления не имеют принципиального характера. Так как муниципальные реформы во Франции и Великобритании, проведенные в 1980 – х гг. послужили определенному сближению англосаксонской и континентальной систем.

Обе модели придерживаются сходных принципов функционирования местного самоуправления, которые характерны для современных демократических западных государств. Стоит заметить, что основой местного самоуправления в обеих моделях является представительный орган, сформированный населением в результате проведения состязательных и свободных выборов.

Однако в странах «отстающей» модернизации сложилась совсем иная ситуация. Использование такими странами англосаксонской или континентальной моделей организации местного самоуправления носит, как правило, поверхностный характер, в рамках которого волеизъявление индивида в процессе выборов является несамостоятельным.

В некоторых странах (Латинская Америка, Австрия, Япония) действует еще одна модель местного самоуправления – смешанная, которая схожа как с континентальной, так и с англосаксонской системами, но при этом обладает своими специфическими особенностями. Например, в странах Латинской Аме-

рики префект, предварительно избранный населением обязательно одобряется парламентом (как представитель государственной власти) и одновременно осуществляет руководство местным советом. Губернатор японской префектуры, который считается главой муниципалитета и избирается местным населением, помимо указанных функций выполняет еще ряд общегосударственных¹⁹.

Следующая модель местного самоуправления, которую необходимо рассмотреть – это иберийская. Иберийская модель управления на местах существует в Португалии, Бразилии, Аргентине, Мексике, Никарагуа, Колумбии, отчасти и в современной Испании и др. В условиях данной системы местного самоуправления и управления население всех административно-территориальных единиц избирает совет и главное должностное лицо данной административно-территориальной единицы (алькада, мэра, префекта, регидора и др.). Иногда вышеуказанное должностное лицо избирается советом. Избранный становится председателем совета и одновременно утверждается органами государственной власти как представитель государственной власти в данной административно-территориальной единице²⁰. Благодаря этому алькад, мэр, префект одновременно выступает и как исполнительный орган местного самоуправления, и как орган государственного управления в данной территориальной единице, обладающий правом контроля за деятельностью представительного органа местного самоуправления – Совета.

Принципиальное отличие от вышеуказанных моделей организации местной власти имеет так называемая советская модель, которая утвердилась в бывшем СССР после Октябрьской революции 1917 г. Впоследствии ее взяли за образец другие социалистические страны. В настоящее время она продолжает сохраняться в том или ином виде в странах, по-прежнему считающих себя социалистическими (Китай, КНДР, Куба), и в некоторых развивающихся странах с социалистической ориентацией.

¹⁹ Цунео И. Современное право Японии. – М., 1984, С. 94.

²⁰ Лимонов А.М. Местное самоуправление В Российской Федерации: Учебное пособие. – М., 2002. – С. 62

В основе советской модели лежит отрицание принципа разделения властей и провозглашение полновластия представительных органов (Советов) на соответствующей территории. Так, например, конституция республики Куба характеризует ассамблеи народной власти как высшие органы государственной власти на местах, осуществляющие управление в пределах своего круга ведения с целью реализации государственных функций в соответствующих территориальных единицах.

Отметим, что советская система местного самоуправления характеризуется жесткой иерархической соподчиненностью входящих в нее звеньев. Все другие органы власти рассматриваются как производные от Советов и им подчиненные. Об этом, например, наглядно свидетельствует статья 3 конституции Китайской Народной Республики, в соответствии с которой все государственные административные органы, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны.

Исполнительные комитеты, как правило, формируют из своего состава исполнительные органы местных Советов. Последние обычно действуют согласно принципу двойного подчинения: вышестоящему органу управления и соответствующему местному Совету. Местные бюджеты, планы социального развития разрабатываются и подготавливаются исполнительными комитетами местных Советов, как правило, на основе обязательных показателей, устанавливаемых вышестоящими органами государственного управления.

В Китае исполнительными органами местных собраний народных представителей являются местные народные правительства, работой которых руководят губернаторы провинций, председатели автономных районов, мэры городов, начальники округов, начальники уездов, начальники районов, волостные старшины и поселковые старосты. В соответствии со ст. 114 Конституции Ку-

бы²¹ провинциальные и муниципальные ассамблеи народной власти формируют исполнительные комитеты из числа своих членов, которые избирают председателя, его заместителя и секретаря. Они утверждаются соответствующей ассамблеей. И хотя советы считаются полновластными органами, реальная власть принадлежит все же партийным организациям.

Подобная организация государственной власти вплоть до последнего времени наблюдалась и в ряде стран Африки. Система управления там отличалась полным слиянием аппарата правящей и единственной легально существующей партии с аппаратом государства. Единый государственно-партийный механизм власти функционировал на всех уровнях административно-территориального деления. Например, такая государственно-партийная администрация действовала до начала 90-х годов XX века в Заире, где местными руководящими органами власти наряду с выборными советами признавались комитеты правящей партии «Народное движение революции» (НДР).

В 80-90-х годах XX века в большинстве африканских стран начался процесс утверждения многопартийной системы, в связи с чем положение государственной власти стало существенно меняться. В это же время от советской системы организации местного управления отказались и страны Восточной Европы, взяв на вооружение более близкую им континентальную модель местного управления.

На основании вышеизложенного можно сделать определенные выводы, что чем выше уровень развития демократии в странах, тем шире и активнее используется в них в той или иной форме реальное местное самоуправление, а отказ от него выступает, прежде всего, проявлением недемократизма или недостаточного демократизма существующего в странах общественно-политического строя. Местное самоуправление ни в коем случае не должно быть недооценено, поскольку оно призвано приблизить власть к нуждам народа, стабилизировать политическую ситуацию в стране, реализовать повседневно-

²¹ Конституция Кубы. Конституции государств (стран) мира // <http://worldconstitutions.ru?p=1248>

ные потребности людей, а также искать компромисс и понимание между государственной властью и народом.

Также стоит отметить, что вышерассмотренные модели содержат в себе, как положительный, так и отрицательный опыт в организации и функционировании местного самоуправления, который по нашему мнению, является ценным для всех стран мира в процессе осуществления власти на местах.

2 ОПЫТ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ

2.1. Организация местного самоуправления в Великобритании

Согласно мнению ученых и исследователей из всех развитых стран, именно Великобритания является прародительницей института местного самоуправления. Здесь появились первые местные территориальные советы, которые уже в XIII-XIV вв. могли влиять на деятельность парламента. «Еще со времен династии Плантагенетов английские города имели возможность стать «самостоятельными», откупившись от повинностей в пользу короля и поместных лордов»²². Но при этом, отметим, что хоть происхождение органов местного самоуправления в Англии и относится к столь древним временам, первая всеохватывающая система была создана лишь в конце XIX в. А существующая на сегодняшний день система местного самоуправления Великобритании была сформирована только к концу XX в.

Первыми актами, регулирующими деятельность местного самоуправления в Англии являлись королевские хартии об инкорпорации. Указанные документы предоставляли самостоятельность отдельным городам (boroughs или cities), в связи, с чем последние становились независимыми от графств. В данных городах создавались свои органы власти, специальные юридические лица – корпорации (для управления городскими делами), определялась собственность (принадлежащая городу), а также формировалась внутригородская судебная система. В 1835 г. к началу реформы местного самоуправления в Великобритании существовало более 250 самостоятельных городов.

Следующим актом, касаемо управления инкорпорированных городов являлся, принятый в 1835 г. Закон «О муниципальных корпорациях». В данном

²² Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001.– С. 355.

законе была закреплена система советов, на которые возлагалась ответственность за правопорядок, а также предоставлялось право принимать правовые акты (by law). Одновременно с системой советов была создана система специальных властей для конкретных случаев и целей (ad hoc). Отметим, что вышеуказанный правовой акт был первым актом, который заменил партикулярные нормы хартий и грамот, регулирующие деятельность каждого города отдельно.

Далее в процессе стремительного развития института местного самоуправления была проведена еще одна реформа, результатом которой стал Акт «О местном управлении» 1888 г. В это время были образованы советы графств и советы городов, последние из которых обладали наибольшим количеством функций.

В 1902 году процессу формирования системы местного самоуправления Великобритании послужила передача прав местным властям по управлению общественными услугами, образованием и мерами по сокращению безработицы. В 1933 году был принят Закон «О местном самоуправлении», который объединил в себе ранее созданные нормативные акты (в том числе и акты короля Генриха VIII). Согласно данному закону местное самоуправление могло решать вопросы, касающиеся избрания и структуры совета местного управления, закрепления муниципальной собственности, ведение финансовых планов, а также осуществления полномочий по различным социальным вопросам (образование, здравоохранение и т.д.).

К середине XX века возникли определенные условия, которые позволили с 1947 г. начать подготовку реорганизации системы местного самоуправления в Англии. Так в 1966 г. под председательством лорда Редклиффа-Мода была создана комиссия, подготовившая в 1969 г. отчет, согласно которому предлагалось разделить Англию на 61 район с центрами в крупнейших городах и изменить старые границы исторических графств²³. Однако указанному проекту не

²³ Полякова Н.Н., Эволюция местного самоуправления в Великобритании. – М.: Право и управление, 2011.– С. 27.

суждено было быть реализованным, в связи с тем, что Лейбористское правительство потерпело на выборах (1970 г.) поражение, а консерваторы тем временем внесли свой проект закона с множеством изменений. В 1972 г. консерваторами был принят Акт «О местном самоуправлении» (Local Government Act, 1972), который предусматривал такие изменения, как образование новых шести графств и амальгамацию части графств. Новая система местного самоуправления, в соответствии с Актом 1972 г. была введена в 1974 г. (за исключением Большого Лондона - создан в 1965 г. как отдельное административное образование) и за один год были выбраны советы графств.

Стоит отметить, что вышеуказанная реформа не внесла каких-либо кардинальных изменений в территориальное устройство страны, но при этом определила ряд особенностей, характеризующих местное самоуправление того периода с новой стороны:

1. Независимость местной власти;
2. Возникновение и существование ряда служб, которые привлекали в случае необходимости к своей работе общественность, нанимали обученных и умелых технических работников;
3. Возможность вступления различных органов местного самоуправления в ассоциации, которые проводили конференции по обмену опытом, предлагали законодательные реформы и обсуждали свои проблемы.

В 1985 г. Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы была принята Европейская хартия местного самоуправления, которая по сегодняшний день, как было отмечено в первой главе, является важным документом, определяющим фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления. Правительство Великобритании подписало (ратифицировало) Хартию в 1997 г.

В 1992 г. была образована комиссия по местному самоуправлению, деятельность которой была направлена на реорганизацию структуры, границ и организации выборов в органы местного самоуправления Великобритании. При

этом большая часть работы комиссии была направлена на изменение структуры органов местного самоуправления. Результатом работы комиссии явилось то, что парламент одобрил реорганизацию 25 советов, учредив всего 46 объединенных «униатских» совета (unitary councils). 27 из них начали свою работу в апреле 1997 г., а оставшиеся 19 – в апреле 1998 г. В Шотландии система 9 регионов и 53 окружных советов была заменена 29-ю новыми «униатскими» советами (Апрель, 1966 г.). Одновременно в Уэльсе 22 административные единицы заменили предыдущие 8 графских совета и 37 окружных советов²⁴. Также особая структура органов местного самоуправления сложилась и в Большом Лондоне. Он был разделен на 32 городских района (boroughs) и корпорацию Сити города Лондона²⁵. В каждом из этих районов был свой орган, ответственный за местное управление в своем районе.

За пределами Большого Лондона и столичными областями Англия была до недавних реформ поделена на графства, разделенные на приходы. Все приходы и нестоличные графства имели местные советы с определенными (особыми) функциями. К компетенции советов графств относились вопросы, касающиеся образования и социальных услуг, в то время как окружные советы отвечали за такие специфические проблемы, как шоссейные дороги, транспортное планирование, защита потребителей, образование, пожарная безопасность, охрана окружающей природной среды, личные социальные услуги, библиотеки, местное здравоохранение и жилище. Совместно оба вида местных властей регулировали деятельность в области организации и содержания музеев, парков и художественных галерей. При этом отметим, что там, где не было двухуровневой системы местного самоуправления за все вышеуказанные сферы отвечали объединенные советы.

На протяжении последних 15 лет Парламент Великобритании ежегодно принимает акты, которые регулируют вопросы местного самоуправления, в

²⁴ 1998 in the United Kingdom // https://en.m.wikipedia.org/wiki/1998_in_the_United_Kingdom

²⁵ Burnet Local government in Britain London, 1994 https://en.m.wikipedia.org/wiki/1998_in_the_United_Kingdom

связи, с чем можно сделать вывод, что любые новые тенденции, касаемые местного самоуправления в Англии подлежат законодательному закреплению²⁶.

На сегодняшний день вся территория Великобритании разделена на графства, унитарные единицы и округа. Англия состоит из 48 графств и 55 унитарных единиц. Графства подразделяются на округа, которые в свою очередь делятся на приходы. Некоторые округа именуются городами (boroughs), что является «отголосками» вышерассмотренного исторического прошлого. После реформы местного самоуправления в апреле 1996 г. вся территория Уэльса делится на 22 унитарные единицы, которые называются графствами или городскими графствами и управляются унитарными советами. Шотландия подразделяется на 32 унитарные единицы, в рамках которых функционируют унитарные советы. Северная Ирландия поделена на 6 административных районов, разделенных в свою очередь на 26 округов, советы которых обладают весьма ограниченным набором полномочий²⁷.

На основании вышеизложенного еще раз отметим, что в некоторых местностях продолжают действовать общины и приходы, которые были образованы несколько сотен лет назад, но их полномочия не имеют четкого законодательного закрепления, поэтому они осуществляют свою деятельность совместно с другими властями.

Таким образом, на территории страны существует два, а иногда и три (совместно с приходами (общинами)) уровня местного самоуправления²⁸. В каждой из этих единиц (за исключением некоторых приходов и общин) есть органы управления – советы, которые парламент наделяет специальными и строго определенными полномочиями. Все функции местного самоуправления делятся между советами графств и советами округов. В случае если вышеуказанная система является трехуровневой, то деление функций приходится еще и на при-

²⁶ Полякова Н.Н., Эволюция местного самоуправления в Великобритании. – М.: Право и управление, 2011.– С. 28.

²⁷ Административное деление Англии // <https://ru.m.wikipedia.org>

²⁸ В.Т. Батычко В.Т., Муниципальное право. - ТТИ ЮФУ, 2010 г.

ходские (общинные) советы (либо собрания прихода (общины)).

Советы графств, избираются населением графств и округов, а также согласно действующему законодательству являются одновременно высшими законодательными (коллегиальными) и высшими исполнительными органами власти в системе местного самоуправления Великобритании²⁹. В свою очередь к компетенции советов округов отнесены вспомогательные (второстепенные) полномочия.

Правовой статус таких советов (как графств, так и округов) включает в себя следующие элементы:

- Обладание законодательно установленной компетенцией и строго определенным кругом полномочий;
- Выражение воли и интересов населения;
- Одинаковая ответственность (в случае принятия незаконных решений и т.д.);
- Обладание правом непосредственного обращения в государственные министерства и ведомства³⁰.

Разграничением полномочий, предоставляемым советам, занимается Парламент, который в большей степени рассматривает отношения между органами всех уровней местного управления как партнерство, нежели как иерархию.

В ведении советов графств находятся все дороги (за исключением магистральных дорог и мостов, которые находятся в ведении Министерства по охране окружающей среды), образование и библиотеки, планирование в городе и графстве, пожарная охрана и безопасность, социальные службы, полиция, музеи и художественные галереи, продовольствие и медикаменты, трудоустройство молодежи, а также некоторые службы по защите прав потребителей, парки

²⁹ Избирательное право: учебник. 2-е издание. Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Виноградов В.А., Хазов Е.Н., Прудников С.А., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю., Громов К.Э., Тутханиян Г.А. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2015

³⁰ Хазов Е.Н., Саудаханов М.В., Местное самоуправление Европейских государств (на примере Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Французской Республики, Итальянской Республики): М. – Вестник Московского университета МВД России. - № 3. – 2017 г. – с. 158.

и места отдыха, уборка мусора, мелкие акционерные компании.

В ведении советов округов находятся: борьба с шумом, здравоохранение, городское и сельское планирование, жилищное строительство, реклама, сбор мусора, кладбища, фабрики и производственные учреждения, налогообложение.

И наконец, к ведению приходов (общин) относятся: распределение земельных участков, пешеходные дорожки, земли под кладбище, процедура погребения, автобусные стоянки, местности для отдыха. В случае отсутствия в той или иной местности приходов (общин), функции последних осуществляются советами округов.

Структура советов является одинаковой, то есть никакой разницы между советом графства и советом округа нет. Оба являются корпорациями, которые состоят из председателей и советников. Если округ является городом, то председателя называют мэром. Председатель (мэр) ежегодно избирается из числа советников на собрании совета, сроком на один год. Если председатель (мэр) остается в составе членов совета нового созыва, он может быть переизбран на новый срок. Жалованье (с возмещением служебных расходов) Председателю (мэру) устанавливается советом («какое совет сочтет разумным»). Председатель (мэр) присутствует на всех заседаниях совета, возглавляет его, а также поддерживает порядок в процессе заседаний.

Советники избираются сроком на четыре года. Каждый избирательный год сменяется одна треть постоянного числа советников. Число советников (может превышать 100 человек) в каждом графстве или округе определяется в соответствии с числом избирательных округов, границы которых по предложению специальной комиссии определяет государственный секретарь.

В целях осуществления принятых планов и мер, советы графств и округов создают отраслевые функциональные органы управления — постоянные комиссии и комитеты, которые подразделяются на следующие виды:

- Вертикальные (управляющие отдельными отраслями);

- Горизонтальные (координирующие работу вертикальных комиссий и комитетов);

- Специальные, постоянные и объединенные комиссии (создаются для общественного управления (например, для регулирования правопорядка))³¹.

Стоит отметить, что комиссии и комитеты по делам социального обеспечения, по финансам, по делам образования создаются в строго определенном порядке, а остальные учреждаются на усмотрение соответствующего совета.

Советы графств или округов имеют свой утвержденный регламент, определяющий численность составов комиссий и комитетов, их полномочия и т.п. В состав комиссий и комитетов входят депутаты, эксперты и специалисты в различных областях знаний, представители общественности (населения) и другие заинтересованные лица. Однако некоторые комитеты (например, финансовый комитет) должны состоять исключительно из депутатов своего муниципалитета.

Одной из особенностей организации местного самоуправления Великобритании является отсутствие исполнительных (координационных) органов управления общей компетенцией. В связи с чем, полномочия указанных органов находятся в компетенции комитетов по политическим вопросам, членами которых являются представители партии большинства.

Также отметим, что в Великобритании нет Конституции, а это приводит к тому, что органы местного самоуправления лишены всяческой защиты от реформ Парламента. В связи с тем, что Парламент наделен общей компетенцией (а местное самоуправление лишь теми правами, которые определяются и делегируются Парламентом), он имеет неограниченную власть. Таким образом, по отношению к местному самоуправлению Великобритании действует следующее правило: «Что не разрешено (делегировано), то запрещено и наказуемо». Заметим, что в Англии единственным обладателем суверенитета является Пар-

³¹ Пшенко О.Ю., Пшенко А.Г., Формирование модели местного самоуправления в Великобритании (исторический аспект). – Архангельск: Историческая и социально-образовательная мысль. - Том 6. - №6, Часть 1, 2014.- с. 88

ламент, в связи, с чем все полномочия публичной власти могут исходить только от Парламента путем делегирования.

Кроме того, считаем важным отметить, что в Великобритании существуют три вида контроля над местным самоуправлением:

1. Административный контроль (осуществляется правительством, министерствами, региональными комиссарами и проверяющими комиссиями);

2. Судебный контроль (направлен на установление соответствия, принимаемых муниципалитетом решений и нормативных актов законодательству Великобритании);

3. Парламентский контроль (направлен на установление законности в действиях муниципалитетов, а также корректности и целесообразности применяемых форм и методов осуществления власти на местах).

Общий контроль государственной власти за органами местного самоуправления, как было отмечено в первой главе, производится Министерством окружающей среды.

Таким образом, несмотря на длительный исторический процесс становления и развития местного самоуправления в Великобритании, указанная система имеет как положительные (рассмотрены в первой главе настоящей магистерской диссертационной работы, на примере англосаксонской модели местного самоуправления), так и отрицательные моменты. К отрицательным моментам относится, излишняя громоздкость рассмотренной системы, которая делает ее слишком сложной и не позволяет, не контролировать деятельность органов управления на местах со стороны государственной власти, а это приводит к снижению значимости самоуправления как социально-политической структуры.

Следующий отрицательный момент заключается в незащищенности органов местного самоуправления от реформ и решений Парламента Англии. В связи с тем, что полномочия публичной власти в Великобритании исходят только от Парламента (путем делегирования), он в любой момент может вер-

нуть себе или изменить делегированные полномочия, принадлежащих как органам исполнительной власти, так и органам местного самоуправления. Парламент вправе создавать органы, изменять их структуру и ликвидировать. На основании чего можно сделать вывод, что теоретически, система местного самоуправления Англии может быть ликвидирована обычным актом Парламента.

Еще одним минусом системы местного самоуправления Англии можно назвать абсолютное верховенство центральной власти, парадоксальным следствием которого является отсутствие возможности у других органов власти, кроме Парламента обладать общей компетенцией. Органы местной власти имеют право осуществлять лишь те действия, которые разрешены им законом – «то, что не разрешено, запрещено». Это правило означает, что любое действие органа местного самоуправления не опирающееся на конкретный правовой акт (разрешающий такое действие), аннулируется и влечет за собой серьезную судебную ответственность.

В итоге можно сделать вывод, что любая система, какой бы совершенной она не была, имеет свои плюсы и минусы, а также нуждается в постоянном совершенствовании (адаптированном к современным реалиям) и законодательном регулировании. Данное положение относится и к системе местного самоуправления Великобритании.

2.2. Местного самоуправления в государствах континентальной правовой системы

Континентальная (французская) система местного самоуправления получила свое распространение в большинстве стран мира (континентальная Европа (Франция, Германия, Италия, Испания и др.), франкоязычная Африка, унитарные государства Латинской Америки, Ближний Восток). Она сочетает в себе прямое государственное управление на местах и местное самоуправление.

В связи с тем, что родоначальницей и ярким примером данной правовой системы (модели) является Франция, предлагается рассмотреть настоящий раздел именно на примере Французской республики, дополнив его некоторыми

особенностями из других стран с континентальной системой местного самоуправления.

Принципы функционирования местного самоуправления во Французской республике были закреплены после проведенной в 80-е годы XX века реформы государственного и муниципального управления в законах от 2 марта 1982 года и 1 декабря 1988 года³².

Закон от 2 марта 1982 года «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 некоторых функций государственных органов (соответствующих служб, имущества и средств), а также прав по подготовке и принятию бюджета. В ежегодном законе «О государственном бюджете» появляется новая глава – «Финансирование территориальных коллективов»³³.

Отметим, что вышеуказанные законы позволили провести децентрализацию, которая коренным образом изменила традиционную модель организации территории во Франции. Органы местного самоуправления приобрели независимость от государства (теперь контроль над деятельностью органов муниципалитета стал осуществляться в форме юридического контроля), а также получили расширенные полномочия. По сути, органы местного самоуправления стали одними из главных действующих лиц государственной власти, как по разнообразию и полноте своих функций и задач, так и по тесным связям с населением.

Но отметим еще раз, что Франция является децентрализованным унитарным государством и правом принятия законов на уровне всей нации обладает только парламент, а правом проведения политики республики – только правительство. Таким образом, децентрализация не привела к включению в компе-

³² Богорад Л. М., Болотина Е. В. Особенности правового регулирования местных финансов во Франции // Международное публичное и частное право. 2009. № 1.

³³ Бюджетный процесс во Франции: центральный и местные бюджеты: Сборник обзоров. Серия: «Региональное управление и местное самоуправление». М.: РАН; Институт научной информации по общественным наукам, 1995.

тенцию органов местного самоуправления законодательных, либо правительственных полномочий. При этом в Германии, в отличие от Франции существуют и «региональные» парламенты, и «региональные правительства», обладающие законодательными и исполнительными функциями³⁴.

Согласно Конституции 1958 г.³⁵ структура административно-территориального деления Франции представляет собой многоуровневую систему, элементами которой являются: коммуны (общины), департаменты и регионы. На сегодняшний день во Франции насчитывается 18 регионов (13 из них находятся в метрополии Франции, 5 - на заморских территориях), 101 департамент (в том числе 5 заморских) и 36 658 городских и сельских коммун (36 529 из них находятся в метрополии Франции, 129 – на заморских территориях). В свою очередь департаменты объединяют округа (342 округа), с назначенными супрефектами и кантоны (4056 кантонов)³⁶. Но только регионы, департаменты и коммуны по Конституции Франции 1958 г. считаются «территориальными коллективами»³⁷. В связи, с чем в округах и кантонах отсутствуют избираемые мэры и советы. Кроме того, округа и кантоны не обладают правами юридического лица и не могут выступать в качестве самостоятельных субъектов в гражданском обороте.

Итак, третьим звеном в административно-территориальном делении Франции являются регионы, которые имеют статус местных сообществ и обладают следующими правами на самоуправление: формирование собственного бюджета и подборка кадров. Управление в регионах осуществляется региональными советами, которые избираются населением во главе с председателем. Советы регионов решают вопросы, связанные с планированием, подготовкой кадров, созданием транспортно-логистических коммуникаций, благоустрой-

³⁴ Болотина Е. В. Организационные основы французского муниципального управления: Монография / ГУАП. СПб., 2006. – с. 5

³⁵ Конституция Франции. Конституции государств (стран) мира // <http://worldconstitutions.ru?p=1248>

³⁶ Административное деление Франции // <https://ru.m.wikipedia.org>

³⁷ Чиркин В.Е., О некоторых вопросах местного самоуправления в России и зарубежном опыте: М. – Публичное и частное право. - № 3 – 2014 г. – с. 54-62

ством территории, а также развитием науки и культуры.

Вторым звеном (средним) в системе административно-территориального деления выступают департаменты. Деятельность департаментов значительно централизована и строго контролируется префектами. После реформы 80-х гг. полномочия департаментов были несколько расширены в сферах жилищного строительства, здравоохранения, транспорта и образования. Управлением департаментов осуществляют генеральные советы, которые избираются населением сроком на 6 лет. Однако особенностью является то, что каждые 3 года должно происходить обновление указанного совета. К полномочиям генеральных советов относят формирование, утверждение и исполнение бюджета, самостоятельное распределение субсидий, взаимодействие с другими департаментами (в т.ч. по вопросам создания совместных предприятий), выборы председателей генеральных советов и осуществление контроля над их деятельностью. Председатели генеральных советов, также как и председатели региональных советов являются высшими органами местной исполнительной власти в своей местности.

И наконец, первым звеном административно-территориального деления Франции выступают коммуны. Они играют первостепенную роль и являются самыми многочисленными муниципалитетами. По сравнению с другими видами муниципалитетов коммуны обладают наиболее демократической системой управления и в меньшей степени зависят от центральных органов государственной власти. Правовое положение коммун определено и закреплено в Уставах, действующих на основании законодательства Франции. В том числе Уставы предусматривают главенствующую роль муниципальных советов коммуны, которые избираются населением сроком на 6 лет (также как советы департаментов). К компетенции муниципальных советов относятся: ежегодное утверждение бюджета, кадровые вопросы, получение внешних займов, а также выборы мэра (из состава членов муниципального совета) и контроль над его деятельностью. Коммуны обладают правом иметь имущество в публичной (леса,

дороги и т.п.) и частной (заводы, предприятия и т.п.) собственности.

Органами исполнительной власти в городских и сельских коммунах Франции и одновременно представителями государственной власти (после избрания советами) являются мэры. Они выполняют поручения, имеющие на территории коммуны общегосударственный характер (например, учет избирателей, учет призывников на военную или альтернативную службу).

Считаем важным отметить, что во Франции понятие «самоуправление» не используется ни в нормативно-правовых актах, ни в научной литературе. Как правило, речь идет о проживающем на определенной территории местном населении, которое представлено в виде территориальных общностей и коллективов, а также об их представительных органах³⁸.

Также в системе органов местного самоуправления Франции (на уровне коммун) выделяют синдикаты коммун, округа и межгородские ассоциации, которые являются формами межмуниципального взаимодействия и сотрудничества.

Финансирование деятельности муниципалитетов осуществляется за счет доходов местных бюджетов, среди которых выделяют бюджет текущей деятельности и бюджет инвестиций.

Отметим, что все страны с континентальной правовой системой имеют схожее административно – территориальное деление и структуру органов муниципалитета, но при этом в отдельных государствах прослеживается присутствие индивидуальных особенностей в области местного самоуправления.

Например, в состав Федеративной Германии входят 16 равноправных субъектов (земель), которые в свою очередь подразделяются на районы и независимые города. Районы включают в себя города и общины (коммуны), а независимые города – местечки. Стоит отметить, что земли Гамбурга и Берлина подразделяются на округа, состоящие из местных кварталов. Города, общины

³⁸ Хазов Е.Н., Саудаханов М.В., Местное самоуправление Европейских государств (на примере Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Французской Республики, Итальянской Республики): М. – Вестник Московского университета МВД России. - № 3. – 2017 г. – с. 159.

(коммуны), местечки и местные кварталы делятся на жилые территории. Бавария имеет промежуточное звено между землей и районами – округ. В Германии насчитывают 12 141 общину (коммуна), а также 22 крупных округа.

В Федеративной Германии назначенные руководители (чиновники) общей компетенции в разных землях занимают не одинаковые должности. Например, в трех из 16 земель являются руководителями 252 амтов (должностей)³⁹. Указанные руководители осуществляют управление общинами (коммунами), как частью низовых муниципальных единиц. Каждым округом управляет чиновник - правительственный председатель (Regierungspresident), который назначается правительством земли (субъекта). Указанные чиновники являются главами всех государственных (федеральных) и местных служб. Стоит отметить, что в большинстве других стран Европы (в том числе и во Франции) на «низовой» (общинный) уровень местного самоуправления руководители (чиновники) общей компетенции «сверху» не назначаются.

Округа в Германии являются чисто административными образованиями, которые занимают промежуточное положение между районами и Министерствами земель. Районы – это органы общественного управления. Они с одной стороны входят в систему органов местного самоуправления, а с другой стороны, являются низшими органами государственной администрации.

По мнению многих немецких ученых сущность районов заключается лишь в их триединстве: одновременное местное самоуправляющееся сообщество, союз составляющих его общин (коммун) и совокупность территориальных служб земли (субъектов)⁴⁰. Представительным органом в районах являются районные собрания, которые избираются населением.

За районами не закрепляется конкретная сфера деятельности. На подведомственной территории они отвечают за вопросы, которые им определяет законодатель. В случае если общины (коммуны) не справляются с решением ка-

³⁹ Чиркин В.Е., О некоторых вопросах местного самоуправления в России и зарубежном опыте: М. – Публичное и частное право. - № 3 – 2014 г. – с. 54-62

⁴⁰ Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М.: МГУ, - 1982. - С. 25.

ких-либо задач собственными силами районы оказывают им помощь. Государство зачастую использует районы или их представительные органы для решения государственных задач⁴¹. Поэтому многие немецкие исследователи рассматривают полномочия районов как «компенсаторные»⁴².

Коммуна (община) в Германии, как и во Франции, является базовым элементом всего механизма местного самоуправления. Под «самоуправлением» в Германии понимается именно коммунальное самоуправление. В связи с тем, что в Германии нет специального федеративного закона о местном самоуправлении, а в ст. 28 Основного закона (Конституции) закреплено лишь, что «Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества», функционирование местных органов полностью передается субъектам (землям) федерации. То есть Земли (субъекты) самостоятельно принимают коммунальную конституцию и определяют порядок коммунальных выборов. Стоит отметить, что согласно современной германской доктрине «самоуправление» - это решение государственных задач юридическими лицами публичного права⁴³. Иными словами, государство передаёт часть свои функций и полномочий органам муниципалитета, что является несомненным плюсом в развитии современной системы местного самоуправления.

Главным органом в коммунах (общинах) Германии является общинный коммунальный совет, который вправе принимать решения по всем вопросам в рамках местного самоуправления. Но поскольку совет не в состоянии решать все вопросы самостоятельно, часть полномочий передается специальным комиссиям и органу исполнительной власти – местной администрации, которая в свою очередь руководствуется решениями совета и работает под его строгим надзором. Руководство местной администрацией осуществляется единолично,

⁴¹ Элсер Д. Местное самоуправление в Германии // Гос-во и право. - 2002. - № 3. - С. 70.

⁴² Eisenberg E., Welz C. Allemagne: collectivites locales et federalism // Les collectivites decentralisees de l'Union Europeenne / Dir. A. Delcamp. P.: DF, - 1994. - P. 40.

⁴³ Фадеев В.И. Муниципальное право России. М.: Юрист, - 1994. - С. 25.

либо коллегиально. В первом случае главой исполнительной власти является бургомистр (традиционное название для Германии), директор коммуны или мэр. Если население общины превышает 50 тысяч человек, то глава исполнительной власти именуется обер-бургомистром. В субъектах (землях) Германии правовое положение бургомистров определяется по-разному: он может избираться либо муниципальным советом, либо непосредственно населением. Объем полномочий бургомистра также различен и определяется коммунальными конституциями. К стандартным полномочиям относятся подготовка решений совета, его комитетов и исполнение указанных решений. Также бургомистр представляет коммуну (общину), является руководителем административного аппарата и обладает правом предъявлять претензии на решения советов и их комитетов в случае нарушения действующего законодательства Германии с подключением контрольно-надзорных инстанций.

Во втором случае местную администрацию возглавляет – магистрат, в состав которого входят председатель совета, бургомистр, ответственные референты и несколько членов.

Также стоит отметить, что значительную роль в структуре местного самоуправления Германии (а именно в жизни коммуны) играют собрания граждан, которые созываются муниципальным советом. Указанные собрания проводятся в целях обсуждения жителями важнейших проблем коммуны (общины). Граждане имеют право вносить запросы, подписанные не менее 15 % граждан общины. Такой запрос является хорошим рычагом давления граждан на администрацию и совет общины с целью заставить их заняться решением определенной проблемы⁴⁴.

Взаимоотношение центральных органов государственной власти и местных органов строятся, отталкиваясь от вопросов, которые решаются на муниципальном уровне. Функции, осуществляемые органами местно самоуправления Германии можно подразделить на: а) выполняемые в рамках собственных

⁴⁴ Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления: учеб. пособие. М.: Ось-89, - 1998. - С. 107.

полномочий, которые обязательно законодательно закреплены (как правило, это строительство и эксплуатация зданий, пожарная охрана, градостроительное планирование, снабжение питьевой водой и т.д.); б) делегированные полномочия (выполняются общиной (коммуной) по поручению государства).

Делегированные (поручаемые) полномочия носят государственный обязательный характер. При этом государство обязано финансировать решение задач, которые поставлены перед общиной (коммуной). Так, например, в соответствии с п.2 ст.78 Конституции земли Северный Рейн - Вестфалия земля вправе обязывать общины и их объединения путем предписаний закона к принятию на себя и выполнению определенных общественных задач «только с одновременным принятием решения о покрытии расходов»⁴⁵.

Что касается государственного контроля над местными органами, то можно отметить, что в рамках собственных полномочий общины (коммуны) связаны только нормами закона, и на эти полномочия распространяется правовой надзор со стороны государственных органов, который ограничивается наблюдением за решением общинами возложенных на них задач и выполнением обязательств, а также за законностью их административной деятельности.

При этом надзорная инстанция вправе собирать лишь информацию и требовать воздержаться от противоправных действий, но не может принимать собственные решения в отношении органа общины (коммуны). Государство имеет возможность оказывать влияние на общину (коммуну), только если она получила государственные субвенции в рамках своей инвестиционной деятельности. Низшими органами правового надзора в Германии являются ландрантсамт (для сельских общин) и окружное управление – регирунгспрезидиум (для городских общин и крупных районных центров). Высшей инстанцией выступает министерство внутренних дел.

В случае, когда община (коммуна) не выполняет возложенные на нее обязательства надзорный орган проводит все необходимые мероприятия, но за счет

⁴⁵ Элерс Д. Местное самоуправление в Германии // Гос-во и право. - 2002. - № 3. - С. 69–70.

общины (коммуны). Кроме того, может быть назначен специальный управляющий для выполнения как отдельной, так и всех функций общины, когда управление общиной не соответствует требованиям закона. Крайней мерой является роспуск представительного органа общины (коммуны) и назначение даты новых выборов.

Схожую модель местного самоуправления (с Францией (в большей степени) и Германией) имеет Итальянская республика, которую принято называть «областным государством». Однако Итальянская модель имеет свои особенности местного самоуправления: политическая децентрализация и автономия территориальных коллективов (при это в большей степени её наделены области). Административно-территориальное деление Италии представляют собой систему, которая состоит из 3-х уровней (первые два уровня – муниципальные, а 3-й - региональный): коммуны; провинции; области.

Коммуны являются самыми небольшими муниципалитетами, которые в основном наделены социально-экономическими полномочиями, а также регулируют вопросы благоустройства и оптимального использования принадлежащих им территорий.

Следующим звеном в Итальянском административно-территориальном делении выступают провинции, к компетенции которых относят сбор предложений коммун, принятие собственных долгосрочных отраслевых программ развития, координацию деятельности коммун, участие в разработке планов и программ развития областей, развитие социально-экономического и культурного сектора, производства, предпринимательства, туризма и т.д.

Отметим, что особенностью административно-территориального деления Италии выступают требования, согласно которым в провинции должно проживать не менее 200 тысяч человек, а в области – не менее 1 миллиона. Таким образом, области являются наиболее крупными единицами. Кроме того, они обладают самостоятельностью в сфере регулирования финансовой деятельности и администрирования, а также наделены частью Государственных полномочий

(например, правотворчество и законодательная инициатива). Но при этом издаваемые областями нормативно-правовые акты должны соответствовать положениям Конституции Италии, закрепленным в ней принципам государственного правопорядка, международным обязательствам и интересам государства. Помимо вышеуказанного, итальянское законодательство также предусматривает возможность передачи государством других своих полномочий областям, а последние в свою очередь вправе делегировать часть своих административных полномочий провинциям и коммуна⁴⁶.

Органы управления в коммунах, провинциях и областях включают в себя совет, джунту и председателя (в коммунах и провинциях председатель именуется синдик).

Высшим органом местной исполнительной власти является джунта. Председатель и члены джунты избираются на заседаниях представительных органов. В компетенцию джунты включены следующие обязанности и функции: управление имуществом области, заключение сделок от имени области, а также координация деятельности всех служб и предприятий, которые входят в структуру подчинения.

Председатель джунты осуществляет в основном исполнительные функции, в которые входят такие как, управление джунтой, представление её интересов во взаимоотношении с другими субъектами, промульгация нормативно-правовых актов и т.д.

Еще одной особенностью местного самоуправления Италии является делегирование полномочий, что, так или иначе, отличает её от других стран с континентальной системой прав. Выше уже было отмечено, что области вправе делегировать свои полномочия провинциям и коммуна. Однако делегирование в Италии на местном уровне осуществляется не только путем передачи финансовых средств, но и персонала, а также имущества, принадлежащего

⁴⁶ Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: учебник. Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Саудаханов М.В., Горшенева И.А., Миронов А.Л., Егоров С.А., Галузо В.Н / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА. М.: 2015.

области (если это необходимо). Передаваемые средства рассчитываются с учетом различных показателей, а именно: количество жителей, студентов, школьников, уровень социально-экономического развития и т.д. При этом процесс делегирования всегда имеет срочный характер и может быть приостановлен, в случае, например, установления фактов нецелевого использования и расходования выделенных средств, превышение пределов делегированных полномочий и т.п.

Также стоит упомянуть о такой особенности административно-территориального деления и управления в Итальянской республике, как нахождение представителя государственной (центральной) власти абсолютно во всех территориальных единицах (областях, провинциях, коммунах). В областях – это правительственный комиссар, в провинциях – префект, который представляет Министерство внутренних дел. Отметим, что префект осуществляет контроль над осуществлением всех государственных предписаний в сфере безопасности и обеспечения общественного порядка⁴⁷. Также он организует и планирует меры по гражданской защите населения, в случае наступления катастроф и стихийных бедствий. В коммунах представителем государственной власти является синдик (как и во Франции - мэр). Синдик осуществляет информирование префекта о состоянии общественной безопасности и порядка, а в случае необходимости вправе издавать нормативные акты и принимать меры, которые будут направлены на оказание помощи в сфере здравоохранения, безопасности, координации деятельности местных органов (например, полиция), населения и др.

Подобная структура административно-территориального деления и система органов местного самоуправления присутствует в Испании, странах Восточной Европы и унитарных странах Латинской Америки.

Таким образом, можно сделать выводы, что государства с континенталь-

⁴⁷ Административное право зарубежных стран: учебник. 2-е изд-е. Румянцев Н.В., Василевич Г.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Бочаров С.Н., Соломатина Е.А., Кардашова И.Б., Осавелюк А.М., Хобелия Д.В., Эйвазов Х.Г., Сажина В.В., Майле А.Д., Чихладзе Л.Т., Антошина А.И., Сущинская С.И. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА. М.: 2015

ной системой правой имеют в большей степени схожие черты, касающиеся системы местного самоуправления. Однако, на примере вышерассмотренных стран все же видны некоторые особенности.

Так, например, если во Франции верхний уровень (звено) органов местного самоуправления не наделен законодательными и правительственными полномочиями, то в Федеративной Германии (земли - субъекты) и Италии (области), такой опыт присутствует и при соответствии актов органов муниципалитетов Конституциям и другим нормативно-правовым актам данных стран является эффективным и положительным, так как государство осуществляет делегирование полномочий, исполнение которых, в некоторых случаях требует законодательной и правительственной инициативы на местном уровне.

Если рассматривать структуру административно-территориального деления данных стран, то в Германии, она несколько сложнее (присутствие в структуре административно-территориального деления Германии таких единиц, как: местечек, местных кварталов, жилых территорий), чем во Франции и Италии.

Также отличительной особенностью Германии является то, что руководители представительных органов местного самоуправления «нижнего» уровня назначаются «сверху» (правительством земли). На наш взгляд, данная особенность имеет положительную сторону, так как руководитель должен быть компетентен в решении вопросов местного значения, а обычные граждане не всегда способны выявить указанную сторону в выбираемом ими руководстве. Во Франции и Италии указанные органы «нижнего» уровня избираются населением.

Италия, как было отмечено выше, отличается от других стран с континентальной системой права порядком делегирования полномочий, а также нахождением представителя государственной (центральной) власти абсолютно во всех территориальных единицах (областях, провинциях, коммунах). Во Франции и Германии такой опыт отсутствует.

Особенностью и при этом недостатком, на наш взгляд, в организации

местного самоуправления вышеуказанных государств является отсутствие специального законодательства в области местного самоуправления. В Российской Федерации, как отмечалось в первой главе настоящей работы местное самоуправление регулируется специальным законодательством (ФЗ № 131-ФЗ), что, несомненно, является положительной чертой и примером для зарубежных стран.

В итоге отметим, что опыт организации местного самоуправления в странах с континентальной системой права является полезным для Российской Федерации (более подробно остановимся на этих положениях в третьей главе настоящей работы), в связи, с чем анализ практики, а также выявление особенностей в структуре органов муниципалитета вышеуказанных государств, находим целесообразным и актуальным.

2.3. Местное самоуправление в скандинавских странах.

Скандинавская или североевропейская система местного самоуправления, действует в Дании, Швеции, Финляндии и Норвегии.

Стоит отметить, что местное самоуправление в скандинавских странах строилось на давних традициях самоорганизации, где, прежде всего за основу бралось управление делами церковных общин. То есть в качестве основы создания единиц местного самоуправления была использована система церковного административного деления на приходы.

В Норвегии местное самоуправление было введено в 1837 г. после нескольких лет конфликта между королем Швеции и норвежским парламентом. В Дании законы, касающиеся местного самоуправления в городских муниципалитетах, действуют с 1837 г., а относящиеся к сельским образованиям — с 1849 г. В Швеции первые законы о местном самоуправлении появились в 1862 г., в Финляндии — в период с 1865 по 1873 г.⁴⁸

Обратим внимание на то, что во всех перечисленных странах, за исклю-

⁴⁸ Оффердал О., Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. Политические исследования. – 1999. - № 2 – С. 155

чением Норвегии положения о местном самоуправлении законодательно закреплены на уровне Основного закона (Конституции).

Для стран скандинавской системы характерна большая самостоятельность органов местного самоуправления. Местная власть в этих странах значительно больше интегрирована в государственный механизм, что проявляется уменьшением со стороны государства полномочий своих органов на местах в пользу самоуправления. В связи, с чем можно отметить, что данная модель предполагает универсальную систему местного самоуправления, направленную на решение всего спектра локальных вопросов на местном уровне и отличающуюся высоким уровнем представительности и активности муниципалитетов, которые «могут использоваться в качестве органов предоставления различного рода услуг и тем самым способствовать реализации целей государства всеобщего благосостояния»⁴⁹.

Преобразования местного самоуправления в северных странах Европы осуществлялись в два этапа.

На первом (1960-е — начало 1970-х годов) этапе главной задачей было осуществление административно-территориальной реформы, которая предполагала серьезное сокращение числа муниципальных образований путем их слияний и укрупнений.

В Швеции административно-территориальная реформа была проведена в 1950 – х годах. Главной задачей данной реформы являлось укрупнение муниципалитетов за счет объединения коммун в так называемые «блоки», на базе которых предполагалось сформировать новые, более крупные коммуны. В 1974 г. численность муниципалитетов Швеции уменьшилось с 464 до 278 единиц⁵⁰.

В Норвегии данная реформа проводилась в 1967 г., после которой также произошло укрупнение коммун и их численность стала варьироваться от 420 до

⁴⁹ Оффердал О., Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. Политические исследования. – 1999. - № 2 – С. 159

⁵⁰ Хэггурт С. и др., Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы. – Стокгольм. – 1999.

440 единиц.

В Дании административно-территориальная реформа была осуществлена в 1970 г., где вместо 86 городских и 1300 сельских коммун были созданы 275 муниципалитетов⁵¹. Также были изменены и финансовые основы деятельности муниципалитетов. Если раньше государство прямо компенсировало местным органам значительную часть расходов, то по новым правилам была введена система правительственных грантов, нацеленная на выравнивание финансового положения муниципалитетов. В результате чего органы местного самоуправления получили больше свободы в выполнении своих задач и функций.

В Финляндии к концу 1970 – х годов количество административно-территориальных единиц местного самоуправления (коммун) сократилось до 455 (из них 102 — в городах). Более крупными элементами территориальной организации местного самоуправления стали объединения коммун (всего — 270 объединений), которые выполняют функцию, аналогичную в Швеции, Дании и Норвегии.

В целом реформирование коммун в скандинавских странах привело к тому, что система местного самоуправления, при которой представители обсуждали возникшие местные вопросы, а также принимали по ним решения и обеспечивали реализацию последних, была заменена профессиональным управлением. «Служащие взяли на себя не только проведение решений в исполнение, но и важные функции подготовки и обсуждения вопросов, принадлежавшие ранее политикам»⁵².

Второй этап реформ проходил в 1990 – е годы в рамках общеевропейского процесса интернационализации местного самоуправления и связанного с ним роста административного и экономического влияния регионов и муниципалитетов. Главной целью данных реформ являлось все также повышение качество муниципального управления.

⁵¹ Local government in Denmark. // Copenhagen. – 1999.

⁵² Хэггурт С., Крунваль К., Рибердаль К., Рюдебек К. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и формы. Шведский институт. - 1999.

Но если в начале 1990-х годов основным критерием (как и в 1970-е годы) была экономическая эффективность, то во второй половине десятилетия на первый план вышла социальная и административная эффективность, что было обусловлено необходимостью обеспечить большую включенность населения в местные дела и повысить доверие граждан к органам локальной и региональной власти.

В итоге в Швеции, Дании, Норвегии и Финляндии были созданы беспрецедентно благоприятные институциональные условия для участия населения в решении местных вопросов, а местные власти получили широкую автономию.

Таким образом, скандинавским государствам на практике удалось достичь уникально высокого уровня децентрализации. Фактически был создан особый тип «муниципального государства всеобщего благоденствия»⁵³. Также особого внимания заслуживает относительно достигнутая финансовая самостоятельность органов местного самоуправления (50 % финансирования органов местного самоуправления осуществляется все же государством), которая определила уровень их независимости от государственной администрации.

В связи со схожестью систем местного самоуправления во всех 4-вышеуказанных скандинавских странах (Дания, Швеция, Норвегия и Финляндия), предлагаем детально рассмотреть структуру муниципалитета взяв за основу датский пример.

Правовой основой местного управления в Дании является Конституция 1953 г.⁵⁴, Закон 1970 г. «О местном управлении», а также законы, посвященные организации деятельности публичной власти в той или иной сфере.

Согласно административно-территориального деления, Дания поделена на 273 коммуны и 5 крупных административных областей, за исключением Фарерских островов и Гренландии, являющихся самоуправляющимися тер-

⁵³ Оффердал О., Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. Политические исследования. – 1999. - № 2 – С. 160

⁵⁴ Конституция Дании (Королевства Дания) от 5 июня 1953 г. // Сборник «Конституции государств Европы». Изд-во «НОРМА», 2001.

риториями. Также выделяются и самостоятельные административные единицы - города Копенгаген и Фредериксберг, но они имеют меньшие права, чем области⁵⁵.

Нижним уровнем административно-территориального деления Дании является коммуна. Этот уровень имеет органы местного самоуправления, которые состоят лишь из представительного органа – совета коммуны, руководящего работой совета и муниципальной администрации. Выборы в совет проходят раз в четыре года, одновременно по всей стране, в тот же день, что и выборы в парламент.

Совет самостоятелен в определении своей численности, в связи, с чем она варьируется от одной коммуны к другой, но в рамках одного муниципального образования, при этом меняется сравнительно редко.

Деятельность совета осуществляется, прежде всего, через комиссии, которым он делегирует большую часть своих полномочий. Также комиссии принимают решения от имени совета. Законом установлен крайне небольшой список вопросов, по которым решения могут приниматься только на пленарном заседании совета, в частности - вопросы территориального планирования и принятие бюджета. Количество, характер деятельности и состав комиссий определяется советом самостоятельно. Закон предусматривает лишь обязательное создание комиссии по финансам и как минимум одной постоянной комиссии.

Администрация коммуны подчиняется совету, который решает вопросы принятия на службу и увольнения. Эта деятельность также может осуществляться специальной комиссией, но чаще всего она (деятельность) делегирована комиссии по финансам. Однако эта иерархия усложняется тем, что административные службы на практике оказываются в двойном подчинении у соответствующей комиссии и, с другой стороны, у бургомистра.

Бургомистр избирается советом из своего состава сроком на четыре года. Одновременно он (бургомистр) выполняет функции председателя совета, руко-

⁵⁵ Административное деление Дании // <https://ru.m.wikipedia.org>

водителя администрации и председателя комиссии по финансам. Отметим, что бургомистр является лишь представителем совета и может действовать только от имени последнего и во исполнение его решений. Бургомистр может быть смещен досрочно лишь в результате судебного решения. Оперативное руководство администрацией коммуны осуществляет директор администрации, подчиняющийся только бургомистру. Одновременно с этим он (директор администрации) является, в большинстве случаев, секретарем совета коммуны.

Следующий уровень территориальной организации Дании – это округ (амт), самоуправление в котором осуществляется советом округа и председателем (избираемым из числа членов совета). Органы управления округом формируются на тех же основаниях, что и органы коммуны, повторяя все их характеристики. Так же как и в коммунах, решающую роль играет комиссия по финансам, возглавляемая председателем совета.

Территория округа (амта) является одновременно и территорией самоуправляющегося сообщества, и административной единицей прямого государственного управления. Государственную администрацию в округе возглавляет амтсман, чиновник, который назначается. В целом органы прямого государственного управления крайне немногочисленны, поскольку большая часть полномочий на местном уровне передана органам самоуправления.

Также отметим, что в Дании существуют территориальные сообщества, пользующиеся особым статусом. Гренландия и Фарерские острова пользуются правом региональной автономии, что предусматривает ряд статусных различий и дополнительные полномочия (в частности, связанные с поддержанием местных диалектов). В метрополии особым статусом пользуются Копенгаген и Фредериксберг, которые одновременно являются коммунами и округами, что связано как с историческими традициями, так и с плотностью населения: в агломерации Копенгагена, с примыкающим к нему Фредериксбергом, проживает

треть населения страны⁵⁶.

Особенностью распределения полномочий между разными уровнями управления в Дании является следующий момент: в законе о местном управлении отсутствует перечень дел местного значения. Распределение полномочий и предметов ведения между разными уровнями, включая центральный, осуществляется в рамках специальных законов, относящихся к той или иной сфере управления (здравоохранение, образование, экономическое развитие и т.д.). Это делает очень условными правовые гарантии местного самоуправления, но обеспечивает гибкость регулирования. Другой особенностью, характерной для всех стран скандинавской системы - управление максимально децентрализовано с точки зрения исполнительской деятельности. С этим связано фактическое отсутствие у государства исполнительских полномочий и полномочий оперативного управления в области здравоохранения, социального обеспечения, образования, регулирования труда и занятости, экологической политики и т.д. В этих сферах государство осуществляет лишь общее законодательное регулирование и значительную часть финансирования.

Контроль над деятельностью органов самоуправления осуществляется тремя инстанциями. Во-первых, это министерства и ведомства, которые в рамках своих полномочий могут осуществлять оперативный контроль, а в специально оговоренных законом случаях (например, решения связанные с землепользованием) при принятии решения совет должен получить одобрение министерства. Во-вторых, это контрольный комитет – специальный коллегиальный орган, существующий на уровне округов. Он состоит из четырех членов, выбираемых окружным советом из своего состава, и амтмана (начальник или руководитель небольшого округа)⁵⁷. В случае явного нарушения закона контрольный комитет может дать предписание совету или бургомистру, отменить либо приостановить незаконное решение, и наконец - обратиться в административ-

⁵⁶ Система местного самоуправления Дании // Муниципальное право. – 2004. №4(28).

⁵⁷ Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. М., 2010.

ный суд. При этом контроль не является перманентным. И в-третьих, это граждане или организации, чьи интересы были ущемлены решением местных властей. Они (граждане или организации) могут обратиться к омбудсмену (гражданское или должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля), который выполняет в данном случае функцию административного суда.

Таким образом, местное самоуправление в скандинавских странах, как было отмечено выше, основано на муниципалитетах универсального типа, которые выполняют широкий круг функций и являются важными органами социального обеспечения населения. Скандинавские государства вполне можно назвать муниципальными государствами «всеобщего благосостояния»⁵⁸. Размеры муниципалитетов в вышеуказанных государствах отличаются значительной величиной, как по масштабам территорий, так и с точки зрения численности населения. Страны скандинавской системы местного самоуправления отличаются от иных государств высокой степенью децентрализации и имеют конституционную защиту.

Однако, несмотря на то, что местные органы власти обладают широкими полномочиями, их деятельность все же контролируется со стороны соответствующих органов государственной власти. Например, 50% финансирования органов местного самоуправления осуществляется со стороны центрального правительства северных государств, в связи, с чем это доказывает, что местное самоуправление в скандинавских странах не является полностью самостоятельным, а соответственно и таким идеализированным.

⁵⁸ Оффердал О., Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. Политические исследования. – 1999. - № 2 – С. 160

3 ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

3.1. Эволюция правового регулирования и особенности местного самоуправления в России (XVIII-XX вв.)

В настоящее время все более актуальным становится исторический анализ особенностей и главных этапов развития местного самоуправления в России. Это связано с непрекращающимся поиском идеальной модели организации власти на местах, а также эффективного взаимодействия общества и государства, личности и власти. Стоит отметить, что изучение истории российского государства и права в контексте организации местного самоуправления и научно-правовой анализ позволяют исследователям вывести на современную трактовку такие значимые понятия, как природа народовластия, сущность демократических принципов и традиций, а также взаимодействие органов местной самоуправления и органов государственной власти.

Российский опыт организации власти на местах возник еще в Древней Руси и связан он с образованием самоуправляющихся городских общин – Новгорода и Пскова. В то время жители Новгорода и Пскова ввели в свой государственный строй такие важные начала, как избирательность высшей администрации и ряд (то есть договор с князьями). Главными должностными лицами являлись посадник, тысяцкий и в некоторых случаях епископ. Они избирались населением города на вече. Князья же (Новгорода и Пскова) являлись органами высшей правительственной и судебной власти, они руководили управлением и судом⁵⁹. Но все свои полномочия они осуществляли с одобрения и в присутствии избранного представителями городской администрации (посадника, тысяцкого или епископа).

Однако в дальнейшем история показывает, что формирование и становление местного самоуправления в России столкнулось с такой проблемой, как

⁵⁹ Пашенцев, Д. А., История государства и права России. - Москва, 2010. - С. 8.

гиперцентрализация российской государственности, а также укрепление начал самодержавия. Заключалось это в следующем: центральный государственный аппарат полностью ограничивал инициативу «снизу» и сам осуществлял различные преобразования общественной жизни, в том числе и местного самоуправления. И только в эпоху Екатерины Великой (вторая половина XVIII в.) в рамках серьезного реформирования системы государственного управления стал формироваться институт местного самоуправления в современном его понимании. Принятая 21 апреля 1785 г. Екатериной II «Грамота на права и выгоды городам Российской империи»⁶⁰ определила основы разделения городского общества на «настоящих городских обывателей», купцов трёх гильдий, ремесленников, иногородних и иностранных гостей, именитых граждан, посадских людей. Городовым обывателям разрешалось сформировать общую Городскую Думу и «шестигласную» Городскую Думу (которые можно расценивать как систему органов местного самоуправления того времени), выбирая по одному гласному от каждой категории городского общества. Общая Городская Дума являлась с учетом всех ограничений материального и сословного состояния – представительным органом, а «шестигласная» Городская Дума – исполнительным органом, что следует из ст. 173 «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи». Однако разделение полномочий между ними отсутствует. В связи, с чем к компетенции Городских Дум относились следующие функции: поддержание порядка и мира между жителями и с другими городами, попечение о пропитании жителей города, строительство городских зданий, магазинов, пристаней и т.д., поощрение доставки (привоза) в город товаров, а также развитие различного рода заведений. Территориальную основу городского самоуправления составляли города и посады. Функции органов городского самоуправления включали в себя узкий круг вопросов, к которым относились: развитие торговли и промыслов, благоустройство, защита сословных прав. Со-

⁶⁰ Городовое положение (Жалованная грамота городам) от 21 апреля 1785 г. // Законодательство Екатерины II. В 2 т. Т.2. М., 2000. С. 77-177.

бране городских обывателей, которое формировалось на основе имущественного ценза выступало органом городского общества. В него выходили представители всех городских сословий. Таким образом, подтверждался основной принцип организации местной власти в Российской империи.

Еще одним не маловажным актом, принятым императрицей стала «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» от 21 апреля 1785 года⁶¹. Для защиты своих сословных интересов дворяне каждой губернии получили право собираться на Собрания Дворянства и избирать губернских и уездных предводителей дворянства, а также уездного исправника и 10 заседателей верхнего земского суда.

Однако недостаточность быстрого развития торгово-промышленного капитала, а также неумение зародившейся отечественной буржуазии сформировать и отстаивать свои корпоративные интересы привели к тенденции снижения общественного (местного) самоуправления и подчинению его потребностям абсолютизма. В период правления Павла I вышеуказанные тенденции усилились. Доказательствами данного обстоятельства служат: отмена Жалованной грамоты городам и начало фактической новой городской реформы, основой которой стал принятый в 1798 г. указ – «Устав столичного города Петербурга»⁶². Этот указ ограничивал городское самоуправление и усиливал государственное начало в организации местного управления. Вместо выборных органов в городах создавались ратгаузы, которые фактически представляли собой государственный орган территориального управления. Последующие законодательные акты данного периода способствовали усилению власти губернаторов. Стоит отметить, что каких-либо новшеств инициатива Павла I не принесла, однако значительно ослабила формирование системы местного самоуправления, управление государством в целом, а также «обюрократила» систему власти.

Новый этап в развитии местного самоуправления в России связан с

⁶¹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 22. № 16187.

⁶² ПСЗ. Собр. 1. Т. 25. № 18663.

утверждением 1 января 1864 г. Положения о губернских и уездных земских учреждениях (далее - Положение)⁶³. В данном акте было закреплено, что исполнительным органом земского собрания являлась земская управа (губернская, уездная), председателя которой утверждал губернатор. Компетенция земских учреждений включала в себя в основном деятельность в области местных хозяйственных дел, а именно: 1) устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений и путей сообщения, содержимым на счет земства; 2) заведование имуществом, капиталами и денежными суммами земства; 3) управление делами местного страхования имущества; 4) обеспечения народного продовольствия; 5) участие преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах; 6) содействие к предупреждению падежей скота, а также по охранению хлебных посевов и других растений от истребления саранчой, сусликами и другими вредными насекомыми и животными; 7) попечение о развитии местной торговли и промышленности; 8) заведование земскими благотворительными заведениями и прочими мерами призрения, способы прекращения нищенства, попечение о построении церквей.

Рассмотрим структуру земского учреждения на примере Губернской Земской Управы. В состав Управы, согласно ст. 56 Положения входили Председатель и шесть членов, которые избирались сроком на три года из состава Губернского Земского Собрания. Председателя Губернской Управы утверждался в должности Министра Внутренних Дел. В случае отсутствия Председателя его место занимает один из членов Управы, также с утверждением в должности Министра Внутренних Дел. Отметим, что подобным образом формировался и структурировался исполнительный орган на уровне уезда.

Хотелось бы заметить, что современному законодателю целесообразно было бы обратить внимание на данный подход избрания исполнительного органа представительным (при условии, что исполнительный орган, является кол-

⁶³ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // ПСЗ-2. Т. 34. № 40457.

легиальным и состоит из депутатов представительного органа), так как в настоящее время в местных администрациях России, как правило, работает всего лишь одно единственное избранное население лицо – глава муниципалитета, которое совмещает свою должность с должностью главы местной администрации.

Еще одним важным актом, который касался организации местного самоуправления XIX в. являлось утвержденное 16 июня 1870 г. Городовое положение⁶⁴. Это был первый законодательный акт, в котором четко говорилось о самостоятельности действий органов самоуправления. И хотя термин «самоуправление» еще не употреблялся, в ст. 5 Городового положения устанавливалось, что «городское общественное управление в пределах предоставленной ему власти действует самостоятельно». Согласно Положению были созданы следующие учреждения городского общественного управления: городские избирательные собрания, городская дума, городская управа, городской голова. Городской Думе принадлежали распорядительные функции, а Управе – исполнительные. Городская Дума избирала членов Управы, а также имела право на основании постановления отстранить их (членов Управы) от должности. Городской голова также избирался Думой, но утверждался в должности в зависимости от ранга города либо губернатором, либо министром внутренних дел. Помимо того, что городской голова возглавлял городскую Управу, он являлся и председателем Городской Думы. Отметим, что земские и городские органы местного самоуправления рассматриваемого периода не включались в систему государственных учреждений, в связи с чем не подчинялись местным правительственным чиновникам.

После покушения на императора Александра III в марте 1887 г. наступила эпоха контрреформ, которые, несомненно, затронули дальнейшее развитие института местного самоуправления. Было принято новое Положение о губер-

⁶⁴ Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗ-2. Т. 15. № 48498.

ских и уездных земских учреждений (редакция 1890 г.)⁶⁵. Статья 97 Положения установила достаточно определенный статус Земской Управы, на которую (Земскую Управу) стало возлагаться «непосредственное заведование делами земского хозяйства и управления и подлежащих уставов и узаконений согласно сему Положению и указаниям Земских Собраний». В компетенцию Земской управы входили следующие функции: а) ведение текущих дел по земскому хозяйству; б) изыскание мер по его улучшению; в) осуществление, с разрешения Губернатора, распоряжений о созвании Земских Собраний, сбор нужных для Собраний сведений и исполнение их определений; г) составление проектов земских смет и раскладок; д) наблюдение за поступлением земских доходов; е) расходование земских сборов; ж) ведение, под наблюдением Земских Собраний, исков по имущественным делам земства; з) определение, с разрешения Собраний, правил и сроков отчетности, подчиненных им служащих лиц и учреждений, ревизирование данной отчетности и предоставление очередным Собраниям отчетов о своей деятельности, о денежных оборотах по земским суммам и о состоянии подведомственных им частей, заведений и имуществ. Также на земские управы законодателем была возложена обязанность по предоставлению государственным органам разного рода сведений и исполнению государственных потребностей (сведения, которые были необходимы для расквартирования военных, расчеты повинностей и др.).

Таким образом, стоит отметить, что хоть в указанный период степень демократичности при формировании местного самоуправления и была снижена (сокращение числа членов земских управ с 6 до 2, отсутствие определенного вида постановлений органов земств, которые не могли бы отменены административной властью) правовое регулирование деятельности местного самоуправления (в том числе его исполнительные органы) все же стало более содержательным и системным.

Аналогичный подход имел место и в новом Городовом положении от 11

⁶⁵ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июля 1890 г. // ПСЗ-3. Т. 10. № 6927.

июня 1892 г.⁶⁶ Указанное Положение также урезало самостоятельность местного самоуправления, но при этом сохраняла четкое структурное построение. Показательным в Городовом Положении (1892 г.) является то, что из ст. 5 была вырезана формулировка о самостоятельности органов местного самоуправления (а именно – городских общественных управлений). Справедливо заметить, что рассмотренный период контрреформ (1890-1892 гг.) все же значительно затормозил развитие института местного самоуправления в России.

Октябрьская революция стала отправной точкой становления новой модели местного самоуправления – советской, в рамках которой были ликвидированы земства. Стоит отметить, что после Февральской революции (1917 г.) временное правительство попыталось вернуть ликвидированные земства и сделать их своими опорными пунктами на местной úrovне, однако в последствии отказалось от задуманной идеи. В крупных промышленных центрах стали создаваться более энергичные органы – городские Советы (рабочие, крестьянские, депутатские и т.д.). Указанные органы наделялись более широкими властными полномочия, нежели чем были у земств. Окончательный переход всей власти к Советам был законодательно закреплен на II съезде Советов. Ликвидация земских органов самоуправления проводилась на основе циркуляра Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 года⁶⁷, в соответствии с которым подлежали роспуску городские и земские органы самоуправления, которые, в свою очередь, выступали против советской власти. Остальные же органы самоуправления входили в аппарат местных Советов. Это проводилось для того, чтобы не было двух однородных органов, заведующих одной и той же работой. Таким образом, власть перешла в руки городских Советов, которые распространили свои полномочия на территорию соответствующих губерний и уездов.

Необходимо отметить, что основными причинами реформирования системы управления также было бурное экономическое и политическое развитие

⁶⁶ Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗ-3. Т. 12. № 8708.

⁶⁷ Карр Э. История Советской России. – М., 1990. – Кн.1. – Т.1., 2 – С. 121 – 122.

регионов, главным образом за счет усиления их промышленных функций и как следствие - неконтролируемого роста численности населения. К примеру, после возвращения в 1918 г. Москве столичного статуса экономические факторы стали играть не меньшую роль, нежели чем политические, в том числе и в вопросах административно-территориального деления. Известно, что в марте 1917 г. по предложению большевиков Московский Совет разделил город на 8 районов, которые территориально совпадали с границами районных большевистских организаций, а в 1923 г. в Москве было уже 23 района⁶⁸. Заметим, что последнее реформирование административного деления Москвы в 1991 г. привело к образованию 10 административных округов и 125 муниципальных районов.

Таким образом, в основу организации власти на местах вышерассмотренного периода был положен принцип единства системы Советов, как органов государственной власти, где местные Советы и их исполкомы выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь при этом структурной частью единого централизованного аппарата управления. В итоге, образовалась единая государственная советская система управления. Компетенция местных Советов заключалась в следующем:

1. В реализации постановлений и решений высших органов государственной власти;
2. Проведению мероприятий по культурному, хозяйственному развитию территорий;
3. Координации деятельности Советов в пределах определенной территории;
4. В решении вопросов местного значения.

Однако в скором времени начавшийся процесс формирования демократических форм управления, в том числе и на становление новой системы местного самоуправления вновь были приостановлены. В условиях гражданской войны была сформирована жесткая централизованная административно-

⁶⁸ Боффа Дж. История Советского Союза, - М., 1990. – Т.1. – С. 167.

полицейская система управления. Уже после окончания гражданской войны постепенно были восстановлены права трудящихся, которые в последствие стали принимать участие в управлении на местах. Категория же местного самоуправления стала рассматриваться как элемент буржуазной демократии, чуждой демократии социалистической. В Советском государстве после смерти Сталина и последующем периоде каких-либо существенных изменений в организации управления на местах не произошло.

В период управления страной Н.С. Хрущевым Советы подверглись структурному разделению: на промышленные (городские) и сельские, централизованный государственный контроль над управлением на местах (колхозно-совхозная система) ослаб, а местное управление в целом, подверглось реорганизации (указанная реорганизация поспособствовала улучшению специализации и кооперации регионов, развитию местных предприятий)⁶⁹.

В дальнейшем основу местного управления и власти, которую составили Советы депутатов трудящихся, закрепила Конституция 1977 г.⁷⁰ Формой работы Советов являлись сессии. В своей работе они (Советы) опирались на постоянные и временные комиссии. Непосредственное управление осуществлялось исполнительными комитетами. Исполкомы через отделы и управления руководили отраслями и сферами местной жизни. Таким образом, организационным принципом построения и функционирования местных органов являлся демократический централизм, в соответствии с которым вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих Советов. Реальная власть на местах находилась в руках партийных органов, волю которых, как было отмечено выше, выполняли Советы. Местные же Советы находились в зависимости от исполнительных органов.

Следующие попытки развития системы местного самоуправления были

⁶⁹ Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике. – Екатеринбург, 1998. – С. 94.

⁷⁰ Злоказов Г.И. Конституция СССР 1977 г.: «несвоевременные» мысли современников // Вопросы истории КПСС. – 1990. - №10. – С. 72 – 85.

предприняты в конце 1980 – х годов. Осознание обществом отделения органов местной власти от интересов населения, а также низкий уровень их профессионализма привели к нижеуказанным изменениям. Во-первых, были предприняты попытки выведения Советов депутатов из под контроля государственных чиновников. Во-вторых, в Советах было решено создавать президиумы – постоянно действующие руководящие органы, которые состояли исключительно из депутатов. В-третьих, предложено избирать в Советах председателей, освобожденных от работы в исполнительно-распорядительных органах. В-четвертых, сохранив статус исполнительно-распорядительных органов общей компетенции Исполкомы перестают быть внутренними руководящими органами Советов. Отметим, что в данный период в работе Советов и Исполкомов упор был сделан на принцип коллегиальности. Однако, на фоне ухудшающегося социально-экономического положения страны стала усиливаться критика коллегиальных начал в управлении, что и подтолкнуло во многом законодательно-нормативные изменения.

Прорывом в эволюции российского местного управления стало принятие 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Согласно событиям рассматриваемого периода Исполкомы ушли в небытие, а их правопреемниками стали главы местных администраций, осуществлявшие свою деятельность на основе принципа единоначалия. Данные обстоятельства закреплены не только в Законе от 06.07.1991 г., но и в судебной практике того времени. Например, Верховный Совет РСФСР в п. 3 Постановления от 06.07.1991 г. № 1551-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»»⁷¹ (далее - Постановление ВС РСФСР № 155-1) указывал, что исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов наделяются компетенцией установленной Законом РСФСР от 06.07.1991 г. для соответствующей местной администрации до вступления в

⁷¹ Постановление ВС РФ от 06.07.1991 № 1551 – 1 (с изм. От 05.03.1992) «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»» // <https://base/garant.ru>

должность главы местной администрации.

Также Закон РСФСР от 06.07.1991 г. определил основные направления деятельности местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов самоуправления. Им были закреплены разработка и принятие на местах положений (уставов) о местном самоуправлении (которые должны соответствовать Закону РСФСР от 06.07.1991 г. – об этом говорится также в п. 6 Постановления ВС РСФСР № 155 - 1), что в итоге стало некой стимуляцией для местного правотворчества. Например, в ст. 7 Закона РСФСР от 06.07.1991 г. было указано, что органы местного самоуправления не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, которые относятся к компетенции органов государственной власти. При этом государственные органы также не имели право самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органам местной власти, за исключением тех случаев, которые были предусмотрены законом. Также отметим, что органы государственной власти сохраняли право отмены не соответствующих законодательству актов местных органов. Сохранялась и подотчетность местных администраций вышестоящим исполнительно-распорядительным органам в пределах своей компетенции.

Осенью 1993 г. последовал еще ряд некоторых изменений в системе местного самоуправления России. Так началось формирование новой представительной власти, а именно: муниципальных комитетов, собраний представителей, дум и др. Их образование предусматривалось Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»⁷² (далее - Указ), которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Срок полномочий выборных органов в соответствии с настоящим Указом был установлен в два года. Согласно Указу предста-

⁷² Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 (ред. 22.12.1993) «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 01.11.1993., - № 44. – ст. 4188.

вительная власть, должна была формироваться не во всех административно – территориальных единицах. Например, в городских и сельских, где число жителей меньше 5-ти тысяч человек, местное самоуправление осуществляется через сходы, собрания и выборы глав местного самоуправления; в городских и сельских поселениях с населением численностью до 50 – ти тысяч человек выборным органом местного самоуправления стали признаваться собрание представителей и глава местного самоуправления.

12 декабря 1993 года основной закон страны - Конституция РФ, выступив в качестве важной правовой основы формирования и развития новой модели власти на местах, законодательно приняла и закрепила местное самоуправление.

28 августа 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷³ (далее – ФЗ от 28.08.1995 г.), который закрепил еще более усовершенствованный процесс становления власти на местах в РФ. Так на его (ФЗ от 28.08.1995 г.) основе сложилась новая организационно-территориальная структура местного самоуправления. Она представляла собой симбиоз общественной и государственной теорий местного самоуправления. Органы местного самоуправления были наделены публично-властными полномочиями (проявление государственной теории), но при этом не рассматривались как органы государственной власти и не находились в прямом подчинении последних (общественная теория).

В последующем законодателем РФ был принят Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». Как было отмечено в первой главе настоящей магистерской диссертационной работы, Хартия закрепила важнейшие принципы системы местного самоуправления, которые сделали ее (систему местного самоуправления) реальной, эффективной и приближенной (в рамках управления) к гражданам. Ука-

⁷³ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154 – ФЗ (утратил силу) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 28.08.1995., - № 35. – Ст. 3506.

занный правовой акт подтолкнул российского законодателя приступить к новому масштабному реформированию системы местного самоуправления. Результатом проведенных реформ стал принятый 06 октября 2003 г. Федеральный закон РФ № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно ФЗ № 131 - ФЗ местное самоуправление - это форма осуществления народом своей власти, которая обеспечивает в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление, как и государственное, осуществляется населением (гражданами) через профессиональный аппарат власти и посредством форм непосредственной демократии (выборы, референдумы и др.). Данные положения, помимо Конституции РФ и ФЗ № 131 – ФЗ содержатся также в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷⁴. Содержание местного самоуправления составляет на сегодняшний день решение гражданами, органами местного самоуправления вопросов местного значения, а именно - непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований. Муниципальные образования российской системы местного самоуправления включают в себя города федерального значения, отдельные территории, городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения. Стоит отметить, что местное самоуправление в современной России не является частью государственного управления и самостоятельно по отношению к

⁷⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // <https://base/garant.ru>

нему, т.е. органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Таким образом, историко–правовой анализ этапов развития местного самоуправления российского государства в целом позволил нам увидеть не только особенности присущие власти на местах в России XVIII - XX вв., но и в целом проследить эволюцию формирования и становления рассматриваемого института. Также данный анализ показал, что российское государство, хоть и медленно, но все же шло и идет по правильному пути (в рамках формирования и совершенствования) развития системы местного самоуправления, в связи, с чем на разных этапах своего исторического развития Россией был накоплен определённый опыт развития различных форм и институтов местного самоуправления. Стоит отметить, что в современных условиях у системы российского местного самоуправления имеются хорошие перспективы, и её потенциал может быть еще более усовершенствован российским законодателем. Побуждением такого совершенствования, как раз может стать опыт зарубежных стран (в рамках развития и совершенствования системы местного самоуправления), аспекты и позиции которого целесообразно было бы актуализировать в рассмотренной муниципальной системе России.

3.2. Актуализация опыта зарубежных стран в развитии местного самоуправления России.

В настоящее время одним из актуальных вопросов для Российской Федерации является региональная политика в области организации и совершенствования местного самоуправления. 26 мая 2014 года Президентом Российской Федерации был подписан закон⁷⁵, который внес поправки в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.10.1999 г. №

⁷⁵ Федеральный закон от 27.05.2014 № 136 – ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. - № 121. - 30.04.2014.

184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Оба закона действуют, но с многочисленными поправками (особенно много изменений было внесено в первый федеральный закон). Внесенные поправки значительно усовершенствовали систему муниципального самоуправления (например, у субъектов, при создании в крупных городах внутригородских муниципальных районов, появилась возможность перераспределять (с определенными ограничениями) полномочия между входящими в их (субъектов) состав муниципальных образований; также несколько изменился порядок формирования исполнительных и представительных органов муниципальных образований, и стало обязательным создание в указанных органах контрольного органа и др. Однако новые реформы породили новые вопросы, в связи, с чем процесс усовершенствования муниципальной власти и муниципального управления еще не завершен.

Отметим, что настоящее магистерское диссертационное исследование посвящено сравнительно-правовому анализу муниципальных систем России и зарубежных стран, в связи, с чем полагаем, что последний раздел целесообразно рассмотреть с точки зрения возможного применения рассмотренного зарубежного опыта к отечественной системе осуществления власти на местах.

Система местного самоуправления зарубежных стран сформирована и продолжает строиться на следующих основополагающих принципах:

1. Население, которое проживает на территории муниципалитетов является главным элементом не только демократического общества, но и государства в целом;

2. Население имеет не только возможность, а главное право (законодательное закрепление прав на участие в деятельности муниципалитетов) участвовать в осуществлении власти на местах;

3. Прозрачность доходов и расходов муниципального бюджета, который находится под надзором и контролем общества;

4. Развитие и усовершенствование системы связи между органами местного самоуправления (в лице их сотрудников и специалистов) и населением;

5. Свободный доступ к информации, касающейся деятельности органов местного самоуправления;

6. Прибыльность муниципальной собственности и муниципальных предприятий, которая должна обеспечивать и поддерживать принцип самодостаточности самоуправляемых муниципалитетов.

В итоге, результатом эффективной работы для зарубежных коллег в сфере местного самоуправления является благосостояние населения, которое проживает на территории муниципалитетов, а также оперативное решение экономических, социальных, хозяйственных и других вопросов каждого субъекта.

В ходе диссертационного исследования, сложилось мнение, что наиболее эффективным для Российской Федерации является опыт англосаксонской и континентальной систем местного самоуправления. Однако в процессе рассмотрения данного раздела будут приведены примеры и других стран (иных моделей местного самоуправления, рассмотренных в первой главе настоящего исследования), опыт которых в организации власти на местах также, по нашему мнению, является значимым для России.

Первой рассмотренной моделью местного самоуправления в настоящем исследовании (глава 1, раздел 2) является – англосаксонская (Великобритания, США, Новая Зеландия, Австралия, Канада и др.). Как было отмечено ранее, отличительным принципом англосаксонской модели выступает значительная самостоятельность (автономность) муниципалитетов, в рамках, предоставляемых им (муниципалитетам) центром (в США – это правительство; в Англии - парламент) полномочий. Выборные органы местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства, а экономическая ответственность за результаты принимаемых решений, является основой стабильности и взвешенного подхода в системе местного самоуправления.

Интерес для России здесь может быть направлен именно на механизм прямого государственного регулирования деятельности муниципалитетов, через принятые государством законы, которые органы местного самоуправления в свою очередь вводят на своей территории с определенными изменениями.

Так, например, в США значимы следующие практики:

1. «Правила Д. Диллона», согласно которым муниципалитет вправе делать только то, что разрешено законами штата;

2. Практика «гомруля» (home rule), согласно которой за местными единицами закреплено право на собственные хартии местного самоуправления;

3. Законы - sunset laws, согласно которым администрации муниципалитетов должны в определенный срок подтверждать свою необходимость (иначе им грозит роспуск);

4. Принцип *uires vires*, заключается в законодательном регулировании деятельности органов местного самоуправления, путем перечисления в хартиях штатов прав и обязанностей муниципалитетов⁷⁶.

Также российскому законодателю стоит обратить внимание на кадровую политику стран с англосаксонской моделью местного самоуправления. Она отличается многочисленным разнообразием подходов к отбору, подготовке муниципальных служащих, а также эффективной оценке труда. Например, в Великобритании органы местного самоуправления создают свои собственные внутренние структуры, исходя из особенностей регионального развития, специфических особенностей социально-экономического развития, актуальности и сложности решаемых целей и задач. В США в каждом штате самостоятельно определяется структура и полномочия органов местного самоуправления, что изначально приводит к многообразию правового статуса муниципальных единиц.

Следующей рассмотренной моделью местного самоуправления является – континентальная модель (глава 1, раздел 2) (Франция, Италия, Испания, Бель-

⁷⁶ Ганликс, А. Многообразие форм федерализма в США / А. Ганликс // Государство и право. – 1994. – № 6.

гия, Германия и большинство стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки), которая также имеет свои специфические особенности:

- Во-первых, строгая иерархия в системе управления, в которой местное самоуправление является нижним звеном;
- Во – вторых, выборность в муниципальных образованиях и административного назначения в органах государственной власти местного уровня;
- В – третьих, ограниченная автономность органов местного самоуправления;
- В – четвертых, наличие специальных государственных уполномоченных, которые контролируют органы местного самоуправления;
- В – пятых, экономическая самостоятельность местного самоуправления⁷⁷.

Здесь для России в большей степени интерес представляют экономические основы организации местного самоуправления, а именно (на примере, Германии и Франции): публикация бюджетов (с раскрытием доходных и расходных частей), обязательность безналичных платежей, проводимых в рамках деятельности органов местного самоуправления, конкурсные торги по материально-техническому снабжению услуг муниципальных предприятий и материально-техническому снабжению.

Указанные основы позволяют осуществлять усиленный контроль над деятельностью системы местного управления, а также гарантируют «прозрачность» муниципального бюджета.

Еще одним положительным опытом для России мог бы стать опыт программирования муниципалитетов, который широко применяется в странах с континентальной системой местного самоуправления. Он может быть востребован в городских муниципальных образованиях Российского государства, так

⁷⁷ Дроботенко И. Зарубежные модели самоуправления. Опыт для России /И. Дроботенко // Власть. – 2010. – № 1. – С. 119-122.

как его суть заключается в проектировании и программировании комплексного социального – экономического развития муниципалитетов. В Российской Федерации существует программное развитие городов (например, город «Циолковский» в Амурской области; технополис «Заречный» в Свердловской области и др.), однако учет зарубежного опыта позволил бы усовершенствовать комплексные и отраслевые программы субъектов России, вычленив среди них (программ) наиболее эффективные в сфере финансового, информационного, социального, коммерческого и иного обеспечения. Например, в ФРГ в качестве инструмента развития городских общин действует национальный проект развития городов «Nationalen Stadtentwicklungspolitik»⁷⁸, в состав которого включен ряд специальных программ, отражающих текущее и инновационное развитие городских территорий. В данных программах отражена не только правовая, экономическая, управленческая политика городских органов власти по развитию, но и определены формы и уровень вовлеченности населения в систему городского развития. Стоит отметить, что, по мнению правительства ФРГ, подобная политика фокусируется именно на создании новых практических форм партнерства и сотрудничества в процессе осуществления власти на местах.

Еще одной положительной составляющей зарубежного опыта, на которую целесообразно обратить внимание российскому законодателю, выступает контроль со стороны органов государственной власти. Данный контроль считается эффективным, по мнению исследователей в Германии (континентальная система организации местного самоуправления)⁷⁹.

Велихов Л.А. отмечает в своей работе «Об основах городского самоуправления»⁸⁰, что под необходимостью ограничения власти на местах и в целом под надзором понимается:

⁷⁸ Projekte der «Nationalen Stadtentwicklungspolitik» // URL: http://www.Nationale-stadtentwicklungspolitik.de/cln_016/nn244664/DE/Projekte/projekte-node,Gap=264806-3D1.html?_nnn=true.

⁷⁹ Холопов В. А. Компаративный анализ трансформационных изменений в системе местного самоуправления в Российской Федерации и ФРГ в контексте повышения эффективности муниципального управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 11. – С. 8.

⁸⁰ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. – М. – Л.: Госиздат, 1928. – С. 14.

- Все виды постороннего вмешательства в самоуправление и опеки над ним (в широком смысле);

- Наблюдение, как за законностью, так и за правильностью действий коммунальных органов (в узком смысле).

В свою очередь последний подход (в узком смысле) позволяет подразделить государственный контроль еще на две составляющие (два типа):

- Надзор за законностью действий органов местного самоуправления и их постановлений;

- Надзор за правильностью и целесообразностью действий органов местного самоуправления.

Однако стоит отметить, что первый тип признается всеми зарубежными странами, а вот второй вызывает критику и различные споры. Например, в Финляндии был проведен эксперимент по созданию «свободных» коммун. Согласно данному эксперименту государство полностью сняло с себя контрольные функции за целесообразностью деятельности коммун, тем самым исключило второй тип осуществления контроля над властью на местах.

В тоже время в ФРГ признаны и действуют два типа контроля над деятельностью органов местного самоуправления, что является весьма эффективным. В частности государственными земельными органами производится контроль над законностью действий и принятых местными властями решений. Также государственные органы Германии осуществляют еще и административный контроль (например, руководитель окружной земельной администрации осуществляет административный контроль над исполнением местными органами районов и общин поручений государственных задач). Стоит отметить, что показательной для современной России будет практика управления на землях в Вестфалии (Северный Рейн), а в целом опыт организации местного самоуправления – на землях Баварии⁸¹. Об эффективности применения Россией некото-

⁸¹ Кнемайер Ф. Л. Организация местного самоуправления в Баварии: основные структуры, особенности, недостатки // Государство и право. –1995. – № 5. – С. 117–127.

рых особенностей контроля и надзора за действиями органов местного самоуправления Германии отмечают и российские исследователи.

Хотелось бы также обратить внимание на организацию местного самоуправления в Латиноамериканских странах и Китае. Как и почему особенности организация местной власти в данных странах могут быть применены в российском государстве.

Независимая и относительно жесткая центральная власть в Латиноамериканских государствах, которая «возвышается» над клановыми интересами, независимые ситименджеры (не связанные с местными криминальными группировками), которые полностью и безоговорочно подчиняются центру, являлись и являются эффективными и способствуют процветанию местного самоуправления в данных странах⁸². Опыт указанных стран наибольший интерес представляет для Северокавказского региона Российской Федерации, так как он (северокавказский регион) отличается противоречивыми интересами местных криминально-территориальных организаций (которые финансируются как легальными, так и полулегальными международными террористическими группировками и даже государствами), религией, политической и этнической культурой.

Специфической моделью местного самоуправления обладает Китай⁸³. Особенностью данной модели является – идеологический централизм, где руководители партий являются менеджерами территориальных холдингов (в составе которых находятся акционерные предприятия всех сфер местной экономики). Таким образом, все экономические ресурсы Китая сосредоточены в руках государства или местных территориальных образований, соответственно от уровня профессионализма местных партийных чиновников зависит благосостояние населения, проживающего на территории муниципалитета. Партийные ор-

⁸² Левин С.А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: современные проблемы и возможность использования при осуществлении муниципальной реформы в России. /С.А.Левин // Государственное строительство и право. Вып. 21: Сб. научных статей. / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М.. Изд-во МосГУ. 2007. – С. 56-65.

⁸³ Лысякова Л.М. Развитие самоуправления на низовом уровне: сравнительный анализ России и Китая / Л.М.Лысякова // http://www.pravo.vuzlib.net/book_z368_page_15.

ганы осуществляют контроль над эффективностью местных территориальных холдингов, руководители и сотрудники которых в случае бесхозяйственности и ущемления интересов населения жестко наказываются со стороны указанного партийного органа. Рассмотренный китайский опыт может быть эффективно применен в территориально-административных образованиях России, которые находятся в значительной удаленности от центра (например, российский анклав – Калининградская область и Дальний Восток).

Таким образом, зарубежные страны обладают огромным и разнообразным опытом в сфере организации управления на местах. Изучение данного опыта является довольно сложным, но это необходимо, так как лучше обучаться на чужих ошибках, чтобы не допустить свои (применительно к организации местного самоуправления). Система муниципального управления Российской Федерации на данный момент находится в стадии развития и усовершенствования, поэтому использование положительных сторон всех зарубежных моделей местного самоуправления, с учетом социальных, экономических, исторических, этнографических особенностей является целесообразным. Наибольший интерес для России представляет Германская система местного самоуправления, так как она (Германская система) обладает определенной сбалансированностью. Например, относительная экономическая самостоятельность идеально «сосуществует» с государственно-административным контролем (в меру организованным), что в свою очередь положительно сказывается на благосостоянии населения муниципалитетов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Признанная и закреплённая Конституцией РФ современная система местного самоуправления является:

- Одной из важнейших основ конституционного строя России;
- Системой, целенаправленная деятельность которой направлена на деятельность местных сообществ в осуществлении власти на местах;
- Элементом публичной власти и формой народовласти.

Однако хотелось бы отметить, что, несмотря на значительные реформы указанной системы, проведенные российским законодателем, окончательные результаты пока еще не достигнуты, а сам процесс реформирования не завершен. На основании чего полагаем, что одной из составляющих определения путей совершенствования российской системы местного самоуправления является зарубежный опыт, обращение к которому целесообразно, так как государственные и муниципальные услуги в зарубежных странах существуют и предоставляются уже значительно долгое время.

Так, в ходе исследования было выявлено, что при всем признании и гарантированности местного самоуправления Конституцией РФ, указанный нормативно-правовой акт не дает четкого определения рассматриваемому юридическому явлению. Конституция РФ, ограничивается лишь тем, что дает указание на самостоятельность решения населением вопросов местного значения, при этом обходит деятельность органов местного самоуправления. Более точно и подробно определение «местного самоуправления» регламентировано в Европейской Хартии, так как связано непосредственно с преобладающей способностью органов местного самоуправления решать и контролировать вопросы местного значения. В связи с чем, полагаем, что законодателю целесообразнее было бы скорректировать понятие «местное самоуправление», закреплённое в Конституции РФ и ФЗ № 131 – ФЗ, взяв за основу положения Европейской Хартии, в части касающейся органов местного самоуправления.

Рассмотренные модели и концепции местного самоуправления позволили сделать выводы, что чем выше уровень развития демократии в странах, тем шире и активнее используется в них в той или иной форме реальное местное самоуправление, а отказ от него выступает, прежде всего, проявлением недемократизма или недостаточного демократизма существующего в странах общественно-политического строя. Отметим, что местное самоуправление ни в коем случае не должно быть недооценено, поскольку оно призвано приблизить власть к нуждам народа, стабилизировать политическую ситуацию в стране, реализовать повседневные потребности людей, а также искать компромисс и понимание между государственной властью и народом. В связи с чем, считаем, что рассмотренные и проанализированные модели управления на местах содержат в себе, как положительный, так и отрицательный опыт в организации и функционировании местного самоуправления, который по нашему мнению, является ценным для всех стран мира в процессе осуществления власти на местах.

Среди мнений исследователей и ученых всего мира не редко встретишь высказывания по поводу совершенства англосаксонской модели местного самоуправления. В настоящем исследовании данная модель была рассмотрена на примерах Соединенного Королевства Великобритании и США. К положительным моментам англосаксонской модели, которые можно применить в российской системе управления на местах в качестве актуализации зарубежного опыта относятся:

- Механизм прямого государственного регулирования деятельности муниципалитетов, через принятые государством законы, которые органы местного самоуправления вводят на своей территории с определенными изменениями («Правила Д. Диллона», практика «Гомруля», законы - sunset laws, принцип *uires vires* - на примере, США);

- Эффективная кадровая политика, которая изобилует разнообразием подходов к отбору и подготовке муниципальных служащих.

Однако, несмотря на длительный исторический процесс становления и

развития местного самоуправления в странах с англосаксонской моделью местного самоуправления, указанная система имеет и отрицательные моменты, которые применять в России не целесообразно. К отрицательным моментам относятся:

- Излишняя громоздкость указанной системы, которая делает ее слишком сложной и не позволяет, не контролировать деятельность органов управления на местах со стороны государственной власти, а это приводит к снижению значимости самоуправления как социально-политической структуры;

- Незащищенность органов местного самоуправления от реформ и решений Парламента (на примере, Великобритании). Так как парламент вправе создавать органы, изменять их структуру и ликвидировать. На основании чего можно сделать вывод, что теоретически, система местного самоуправления Англии может быть ликвидирована обычным актом Парламента;

- Абсолютное верховенство центральной власти, парадоксальным следствием которого является отсутствие возможности у других органов власти, кроме Парламента обладать общей компетенцией. Органы местной власти имеют право осуществлять лишь те действия, которые разрешены им законом – «то, что не разрешено, запрещено». Это правило означает, что любое действие органа местного самоуправления не опирающееся на конкретный правовой акт (разрешающий такое действие), аннулируется и влечет за собой серьезную судебную ответственность.

Таким образом, сделаем вывод, что любая система, какой бы совершенной она не была, имеет свои плюсы и минусы, а также нуждается в постоянном совершенствовании (адаптированном к современным реалиям) и законодательном регулировании.

В процессе написания настоящей магистерской диссертационной работы, пришли к выводу, что наиболее полезным для Российской Федерации является опыт организации местного самоуправления в странах с континентальной системой права (в большей степени Германии). Для России интерес здесь пред-

ставляют:

- Во – первых, экономические основы организации местного самоуправления, а именно (на примере, Германии и Франции): публикация бюджетов (с раскрытием доходных и расходных частей), обязательность безналичных платежей, проводимых в рамках деятельности органов местного самоуправления, конкурсные торги по материально-техническому снабжению услуг муниципальных предприятий и материально-техническому снабжению;

- Во – вторых, опыт программирования муниципалитетов, который широко применяется в странах с континентальной системой местного самоуправления. Данный опыт может быть востребован в городских муниципальных образованиях Российского государства, так как его суть заключается в проектировании и программировании комплексного социального – экономического развития муниципалитетов;

- В – третьих, контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны органов государственной власти, который, по мнению многих исследователей, считается самым эффективным в мире.

Отрицательным моментом в континентальной модели управления на местах является отсутствие специального законодательства в области местного самоуправления. Отметим, что в Российской Федерации местное самоуправление регулируется - ФЗ № 131-ФЗ (т.е. специальным законодательством), что, несомненно, является положительной чертой и опытом уже для зарубежных стран.

Еще одной моделью местного самоуправления опыт, которой может быть применим в Российской Федерации, является – скандинавская модель. Скандинавским государствам на практике удалось достичь уникально высокого уровня децентрализации. Фактически был создан особый тип «муниципального государства всеобщего благоденствия»⁸⁴. Размеры муниципалитетов в вышеуказан-

⁸⁴ Оффердал О., Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. Политические исследования. – 1999. - № 2 – С. 160

ных государствах отличаются значительной величиной, как по масштабам территорий, так и с точки зрения численности населения. Но при этом страны скандинавской системы местного самоуправления отличаются от иных государств, как было отмечено выше высокой степенью децентрализации и имеют конституционную защиту. Также особого внимания заслуживает относительно достигнутая финансовая самостоятельность органов местного самоуправления (50 % финансирования органов местного самоуправления осуществляется все же государством), которая определила уровень их независимости от государственной администрации, что, несомненно, является положительным опытом, как для России, так и для всех стран мира.

Особенности организации местного самоуправления в Латиноамериканских странах и Китае, также могут быть применены в российской системе местного самоуправления. Так, например, независимая и относительно жесткая центральная власть в Латиноамериканских государствах, которая «возвышается» над клановыми интересами, независимые ситименджеры (не связанные с местными криминальными группировками), которые полностью и безоговорочно подчиняются центру, являлись и являются эффективными и способствуют процветанию местного самоуправления в данных странах.

Положительной чертой китайской системы местного самоуправления является – идеологический централизм, где руководители партий являются менеджерами территориальных холдингов (в составе которых находятся акционерные предприятия всех сфер местной экономики). Все экономические ресурсы Китая сосредоточены в руках государства или местных территориальных образований, соответственно от уровня профессионализма местных партийных чиновников зависит благосостояние населения, проживающего на территории муниципалитета, в связи, с чем китайский опыт с точки зрения указанной позиции может быть эффективно применен в территориально-административных образованиях России, которые находятся в значительной удаленности от центра.

Таким образом, при написании данной работы были выявлены положи-

тельные и отрицательные особенности систем местного самоуправления, как зарубежных стран, так и России. Местное самоуправление, несомненно, является важным правовым институтом любого государства, который требует постоянного развития и совершенствования. В связи с проведенным исследованием, полагаем, что актуализация и применение опыта организации местного самоуправления всеми государствами (как Российской Федерацией, так и зарубежными странами) является, несомненно, эффективным средством указанного развития и совершенствования управления на местах.