

**Негосударственное Образовательное Учреждение
Высшего Профессионального Образования
«Тверской Институт Экологии и Права»**

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

**т.3. Зарубежный опыт организации местного
управления и самоуправления**

ПЛАН ЛЕКЦИИ:

1. **Англосаксонская «модель» местного самоуправления: понятие и признаки.**
2. **Континентальная «модель» местного самоуправления: понятие и признаки.**
3. **Иберийская модель местного самоуправления.**
4. **Смешанная модель местного самоуправления (на примере Германии).**

1. АНГЛО-САКСОНСКАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В современной зарубежной муниципальной практике наибольшее распространение получили:

- 1. Англо-саксонская модель МСУ.***
- 2. Континентальная модель МСУ.***
- 3. Иберийская модель местного самоуправления.***
- 4. Смешанная модель местного самоуправления.***

Конкретные национальные системы МСУ, с одной стороны, сочетают в себе основные черты названных моделей местного самоуправления, а с другой – обладают определённой собственной спецификой.

АНГЛОСАКСОНСКАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- это современная зарубежная система местного самоуправления, возникшая в Великобритании и действующая в настоящее время в Великобритании, США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и в других так называемых «странах общего права».

Важнейшие характерные черты данной модели:

- 1) высокая степень децентрализация местного СУ (большая автономия органов МСУ при решении вопросов местного значения);
- 2) многоуровневость данной модели местного самоуправления (наличие двух, а иногда и трех уровней местного самоуправления) при сохранении высокой степени автономии различных уровней муниципальной власти;
- 3) выборность большинства органов и должностных лиц местного самоуправления;

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ АНГЛОСАКСОНСКОЙ МОДЕЛИ:

- 4) главным субъектом МСУ здесь считается коллегиальный представительный орган МСУ (Совет), избираемый населением и имеющий право на принятие юридически обязательных нормативных правовых актов в пределах имеющихся полномочий;**
- 5) МСУ осуществляется на основе естественно возникших поселений и населённых территорий;**
- 6) на местах (в МО) отсутствуют назначаемые центральной властью чиновники общей компетенции, которые осуществляли бы административный контроль за законностью решений выборных органов МСУ и могли бы эти решения отменять;**

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ АНГЛОСАКСОНСКОЙ МОДЕЛИ:

7) использование так называемого «позитивного» метода правового регулирования полномочий ОМСУ (им разрешено только то, что прямо указано в законе («правило Дилона»));

8) контроль за деятельностью органов МСУ со стороны центральной власти осуществляется косвенно - через отраслевые министерства и суды, а также с использованием финансовых рычагов;

9) органы МСУ не рассматриваются как составная часть механизма государства;

10) при построении системы органов МСУ чаще всего используются такие организационные модели как: «сильный мэр - совет» и «совет – управляющий».

«СИЛЬНЫЙ МЭР - СОВЕТ»



«СОВЕТ - УПРАВЛЯЮЩИЙ»



2. КОНТИНЕНТАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ МСУ -

современная зарубежная модель местного самоуправления, возникшая во Франции и действующая в настоящее время в Континентальной Европе, Африке, Латинской Америке, в ряде стран Ближнего Востока.

Характерные черты континентальной модели МСУ:

- 1) субъектами МСУ здесь признаются местные сообщества, наделяемые статусом юридического лица;**
- 2) территориальной основой МСУ выступают как естественно образовавшиеся (коммуны), так и искусственно созданные (департаменты, регионы, префектуры) территориальные единицы;**
- 3) сочетание государственного управления и местного самоуправления в пределах одних и тех же административно-территориальных единиц;**
- 4) здесь имеет место жесткий административный контроль центральной власти за органами МСУ;**

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ КОНТИНЕНТАЛЬНОЙ МОДЕЛИ МСУ:

- 5) высокая степень централизации МСУ;**
- 6) многоуровневость данной модели местного самоуправления;**
- 7) наличие (до 1982 г.) соподчиненности между органами МО разных уровней;**
- 8) отсутствие чётко определённой компетенции у органов каждого уровня (нередко одни и те же вопросы в одних регионах решают выборные органы местной власти, а в других - представители государственной власти);**
- 9) муниципальная служба рассматривается здесь как разновидность государственной службы.**

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ КОНТИНЕНТАЛЬНОЙ МОДЕЛИ МСУ:

10) на местах (в МО) имеется специальный уполномоченный центральной власти (чиновник общей компетенции), который осуществляет контроль за органами местного самоуправления с использованием таких административных методов и процедур, как «одобрение», «временное приостановление действия» или даже «аннулирование» принятых решений, «замещение», «отзыв», «отставка», «ропуск» и т.д.;

11) правовое регулирование полномочий органов МСУ осуществляется с использованием так называемого «негативного способа», т.е. по принципу «разрешено всё, что прямо не запрещено и не отнесено законом к компетенции государственных органов»;

12) органы МСУ формируются на основе как выборности, так и назначаемости и т.д.

3. ИБЕРИЙСКАЯ МОДЕЛЬ МСУ -

современная зарубежная модель местного самоуправления, существующая в ряде испано-говорящих стран Латинской Америки (Аргентина).

Название этой модели является производным от древнего наименования Испании – Иберия.

В своих основных чертах она повторяет континентальную модель местного самоуправления

Характерной особенностью данной модели организации местной власти является то, что здесь глава муниципального образования (алькальд или регидор), избранный населением на муниципальных выборах, одновременно является ещё и представителем государства в данном муниципальном образовании.

ИБЕРИЙСКАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

После избрания указанных должностных лиц местным сообществом (населением МО) их кандидатуры ещё подлежат государственной легитимации путём утверждения кандидатур данных лиц органами государственной власти.

Соответственно, помимо руководства жизнедеятельностью соответствующего муниципального образования, названные должностные лица ещё осуществляет в нём государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

4. СМЕШАННАЯ (ГЕРМАНСКАЯ) МОДЕЛЬ МСУ

С точки зрения формы своего территориального устройства Германия - федерация. Она состоит из 16 земель (субъекты федерации), которые делятся на округа (50), округа – на районы (630), а районы – на общины. МСУ осуществляется на уровне и округов, и районов, и общин. Община – основная террито-риальная единица для осуществления МСУ.

На уровне округа и района МСУ сочетается с мест-ным государственным правлением.

Правовое регулирование полномочий МСУ осу-ществляется на трёх уровнях – федеральном, реги-ональном и муниципальном. При этом прослежива-ется идея «сквозного управления», при котором фе-деральные, региональные и местные органы власти образуют единую вертикаль, в рамках которой и осу-ществляется управленческая деятельность.

СМЕШАННАЯ (ГЕРМАНСКАЯ) МОДЕЛЬ МСУ

Специального федерального закона по вопросам местного самоуправления в ФРГ нет.

На общегосударственном уровне Основной закон ФРГ 1949 г. (статьи 28, 106, 107) установил лишь конституционные гарантии МСУ:

- а) **институциональные** (МСУ провозглашается в качестве одной из основ конституционного строя и уровня системы публичного управления);
- б) **финансово-экономические** (право МСУ на собственный бюджет, налоги и муниципальную собственность);
- в) **судебные** (право МСУ на судебную защиту).

Основной объём правового регулирования МСУ осуществляется на региональном уровне.

СМЕШАННАЯ (ГЕРМАНСКАЯ) МОДЕЛЬ МСУ

На уровне земель (в их конституциях и законах) установлен круг вопросов местного значения (планирование комплексного развития территории МО, общинный транспорт, строительство жилья, школ, местных дорог, спортивных сооружений, туризм, социальная помощь и поддержка молодежи, обеспечение общественной безопасности и др.).

Общины вправе принимать управленческие решения по названным вопросам местного значения и устанавливать свои размеры ставок по местным налогам.

Практически аналогичные вопросы (но уже на межселенном уровне) вправе решать районы.

СМЕШАННАЯ (ГЕРМАНСКАЯ) МОДЕЛЬ МСУ

Во главе каждого округа стоит правительственный президент (Regierung-president). Он осуществляет надзор за соблюдением федеральных и региональных законов органами власти районов и общин. Представительных органов на данном уровне управления нет.

На уровне общин и районов населением избираются собственные представительные органы (на 4-6 лет), которые формируют и контролируют деятельность местных администраций. Глава района (Landrat), несмотря на то, что он избирается либо населением, либо районным собранием, является госчиновником. Благодаря этому, на уровне районов одновременно осуществляется и МСУ и государственное управление.

СМЕШАННАЯ (ГЕРМАНСКАЯ) МОДЕЛЬ МСУ

На уровне общин существуют 4 модели организации местной власти:

1) **южно-германская**. Население избирает общинный Совет и Главу общины (бургомистра).

Бургомистр по должности возглавляет Совет.

Муниципальная администрация формируется Советом;

2) **северо-германская**. Совет, избранный населением общины, избирает директора общины и членов исполнительного комитета. Комитет разрабатывает проекты решений Совета. Директор руководит местной администрацией и решает текущие вопросы;

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ (ГЕРМАНИЯ):

- 3) **совет – бургомистр.** Совет избирается населением. Бургомистр – избирается Советом и является его председателем. Он обладает большими полномочиями по решению ряда важных вопросов местного значения;
- 4) **совет – магистратура.** Совет избирается населением. Исполнительным органом общины является коллективный орган – магистратура, избираемая Советом. В состав магистратуры входит бургомистр, нанимаемый по контракту. Остальные члены магистратуры работают на общественных началах и являются советниками бургомистра. Однако наиболее важные вопросы решаются магистратурой коллегиально.

СМЕШАННАЯ (ГЕРМАНСКАЯ) МОДЕЛЬ МСУ

Надзор за законностью действий органов муниципальной власти осуществляет Министерство Внутренних Дел, а также действующие на уровне округов и районов территориальные представительства других министерств.

Судебный контроль за органами местного самоуправления осуществляется административными судами.