

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ МИД РФ

Кафедра Государственного управления и
национальной безопасности

Лекция №2

Системы местного самоуправления

□ Время: 2 учебных часа (90 мин)



Перечень применяемых наглядных пособий и технических средств обучения

Литература для самостоятельной работы :

- Конституция Российской Федерации. М. 1993 г.
- Европейская Хартия о местном самоуправлении. Русская версия. 1993г.
- Федеральный закон №131-ФЗ от 6.10.2003г.” Об общих принципах организации местного самоуправления.
- Васильев А.А. Муниципальное управление. Курс лекций. Изд. 5-е переработ. и доп.
- Муниципальный менеджмент. Учебное пособие для вузов.

Цели занятия

- ❖ Ознакомить с историческим опытом становления Российского самоуправления.
- ❖ Довести особенности основных моделей местного самоуправления ведущих зарубежных государств.
- ❖ Ознакомить с предпосылками формирования современного Российского самоуправления.

План лекции

1. Вводная часть

2. Основная часть

2.1 Российская и советская модели самоуправления.

2.2 Англосаксонская муниципальная система.

2.3 Континентальная (французская) муниципальная система.

2.4 Смешанная система самоуправления.

3. Заключительная часть

Модели систем муниципального управления

- Англосаксонская модель
- Французская модель
- Коммунальная(смешанная) германская модель
- Советская модель

Этапы развития самоуправления в России

Древняя
Русь

С 988 по
1764гг.

1764-1917гг.

1917-1990гг.

1990-по н.в.

Местное самоуправление Древней Руси

- Догосударственные формы развития самоуправления
- Зарождение общинного самоуправления
- Существовало у древних славян ещё при родовом устройстве

Местное самоуправление с 988г.по 1764г.

- Начинается с принятия христианства на Руси и продолжается до 18 века
- Существовало в форме производственных и территориальных общин. В качестве первичных ячеек выступают ремесленные цеха, купеческие гильдии, товарищества и др., *характеризующиеся сословным, производственным и территориальным единством*
- Формы осуществления местного самоуправления:
родовая,
вече,
крестьянские общины
казацье самоуправление (15-16 век, Судебник 1550г.-возникновение крепостного права), 17 век-две формы местного самоуправления: *губернские, земские учреждения и воеводская система управления (городские реформы Петра I-зарождение земской модели самоуправления, Екатерина II провозгласила принцип сословности и самостоятельности в местном самоуправлении)*

Местное самоуправление в 1764-1917гг.

- Земская(1864) и городская(1870)реформы преследовали цель децентрализации управления и развития начал местного самоуправления в России. В основе- две идеи:1) выборность власти,2) местное самоуправление имело реальную финансовую основу(60%-оставалось в распоряжении земства)
- Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях земства являлись всесословными органами с преобладанием в них господствующих классов(избиратели уездов делились на 3 курии)
- Обязанности земства делились на две группы: обязательные(содержание мировых посредников и судей, арестантских помещений и квартир для чинов полиции, 'этапная повинность, устройство и ремонт больших дорог и др. и необязательные(страхование сельскохозяйственных построек от пожаров, содержание городских больниц и богаделен, ремонт дорог и мостов, продовольственная помощь населению)

Основные принципы самоуправления в дореволюционной России

- **Принцип многообразия форм организации местного самоуправления** (связан с особенностями социально-экономического развития территории Российской империи, с существенными различиями культурно-национальных и религиозных традиций)
- **Принцип неучастия (запрета) органов местного самоуправления в активной политической жизни**
- **Принцип разграничения предметов ведения и ресурсов** между уровнями власти
- **Принцип передачи органам местного самоуправления относительно широких прав в экономической и хозяйственной сфере** (при сохранении властных полномочий центра)
- **Главное- отделение местного самоуправления от системы органов государственной власти и одновременное встраивание местной власти в систему исполнения общегосударственных задач**

Советская модель

- Единовластие представительных органов снизу доверху
- Жёсткая централизация системы представительных и исполнительных органов
- Иерархическая соподчинённость всех её звеньев



Современное состояние местного самоуправления РФ

- **1989- 1991гг.**-начальный этап восстановления местного самоуправления
- **1991-1993гг.**-вывод органов самоуправления из системы органов государственной власти
- **1993-1995гг**-уточнение вопросов местного самоуправления в рамках конституционной реформы
- **1995-2003гг.**- реализация первого федерального закона Об общих принципах организации местного самоуправления в России.(154-ФЗ от 28.08. 1995г.)
- **С 2003 по н.в.** -переход к реализации нового Закона от 6.10.2003 г.№131-ФЗ.

Зарубежные модели местного самоуправления



Местное самоуправление в его современном понимании стало формироваться на рубеже XVIII-XIX вв.

Тогда же появились первые теории самоуправления и первое государственное законодательство, регулирующее муниципальную деятельность (в Англии, Франции, Пруссии и других странах). Законодательное закрепление прав местного самоуправления нашло наиболее полное отражение в бельгийской конституции 1831 г., сыгравшей значительную роль в распространении идей местного самоуправления в европейских странах.

За последние 200 лет местное самоуправление получило развитие во всем мире. В европейских государствах, США, Японии, Австралии, Турции и многих других странах оно оформлено законодательно, отразив огромный опыт граждан в решении местных проблем, участии в муниципальной деятельности.

Принята Европейская хартия о местном самоуправлении. Для взаимодействия с региональными и местными властями европейских государств в Совете Европы создана специальная структура — Конгресс местных и региональных властей — с двумя палатами (региональной и местной).

С учетом специфики отдельных государств, религиозных и демографических особенностей в мире сформировались существенно различные системы местного самоуправления. В западных странах наибольшее распространение получили англосаксонская и французская (континентальная) модели местного самоуправления. †



С учетом специфики отдельных государств, религиозных и демографических особенностей в мире сформировались существенно различные системы местного самоуправления. В западных странах наибольшее распространение получили англосаксонская и французская (континентальная) модели местного самоуправления

Модели систем муниципального управления

<i>Англосаксонская модель</i>	<i>Французская модель</i>	<i>Коммунальная (германская) модель</i>
<p>Признаки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - разграничение функций государства и муниципалитетов; - обязательное закрепление собственности за муниципальными образованиями; - административно-территориальная единица - приход (община); - избрание советов прямыми выборами; - совет назначает исполнительно-распорядительные органы; - основы деятельности составляет обеспечение социально-культурной жизни и охраны горожан 	<p>Признаки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - значительная государственная опека над муниципалитетами; - первоначально отсутствие муниципальной собственности, а позднее жесткий контроль со стороны государства за действиями муниципалитетов по использованию муниципального имущества; - преобладающая административно-территориальная единица – коммуна; - муниципалитет и государственная власть действуют параллельно; население выбирает совет, который выбирает мэра; - исполнение решений совета носит обязательный характер, только силу после предварительного утверждения этого решения у представителя государства 	<p>Признаки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - структурное и функциональное разнообразие местного управления; - выделение муниципальной собственности по усмотрению государства - административно-территориальная единица – район (или город в статусе района); - учет в современном состоянии модели патриархальных черт государственного склада; - федерация предоставляет право землям (административно-территориальным регионам) по выбору и организации типа местного управления

Применение муниципальных моделей в различных странах

<ul style="list-style-type: none"> - Великобритания, - США, - Дания, - Нидерланды, - Португалия, - Норвегия (фюльке), - Ирландия, - Швейцария, - Индия (панчаяты); - Канада; - Австралия 	<ul style="list-style-type: none"> - Франция, - Новая Каледония, - Гвинея, - Мартиника, - Испания (автономия), - Италия, - Китай (автономия) - Бельгия 	<ul style="list-style-type: none"> - Германия (несколько типов муниципальных администраций): «Южно-германский совет» (Баден-Вюртемберг, Бавария); - «Неправильный магистрат» (Шлезвиг-Гольштейн, Гессен, Бремен); - «Бургомистр» (Рейнланд-Пфальц, Саар); - «Северогерманский совет» (Северная Рейн-Вестфалия); - Япония
---	--	---

<p>Англосаксонская модель (Великобритания, США, Канада, Австралия и некоторые другие страны)</p>	<p>характеризуется четким законодательным закреплением перечня муниципальных полномочий. В рамках этих полномочий органы местного самоуправления действуют самостоятельно, представители государства на местах отсутствуют. Однако есть определенные вопросы, которые органы местного самоуправления обязаны согласовывать с государственными органами и которые могут быть предметом контроля со стороны государства</p>
<p>Французская или континентальная модель</p>	<p>наряду с широкими правами и значительной самостоятельностью местных органов власти сохраняется определенная подчиненность муниципальных звеньев вышестоящим, а порою осуществляется и прямое государственное управление муниципальными образованиями. до реформы 1982 г. во Франции решения муниципального совета имели силу лишь после утверждения префектом, назначенным государственными органами власти. Более того, префект имел право отменить решения муниципального совета, если они, по его мнению, не соответствовали утвержденному законодательству. В начале 1980-х гг. степень зависимости местного самоуправления от центра во Франции была несколько снижена. В 1983 г. было принято несколько законов, согласно которым ни один административно-территориальный орган не может осуществлять опеку над другим. Однако по ряду вопросов контроль по-прежнему осуществляется.</p>
<p>Италия</p>	<p>организация местного самоуправления опирается на континентальную модель, в статье 130 Конституции страны записано, что руководство областей имеет право осуществлять контроль над законностью актов местных органов власти.</p>
<p>Швеция</p>	<p>наряду с низовым звеном местного самоуправления, представленным коммунами, существует средний уровень (как и во Франции) — лэны. Представители центрального правительства входят в структуру этих органов местной власти и контролируют их работу</p>
<p>Нидерланды</p>	<p>местное самоуправление получило правовое закрепление в 1848 г., когда были пересмотрены многие статьи Конституции и муниципалитеты получили статус независимых единиц. Но в Конституции особо подчеркивалось, что правительство страны сохраняет контроль над органами местного самоуправления, а также, что местные органы играют двойную роль $\frac{3}{4}$ управляют своими территориями и одновременно являются помощниками центрального правительства</p>

В целом ряде государств успешно функционирует так называемая **смешанная модель** самоуправления, включающая элементы англосаксонской и французской моделей. Особой спецификой отличается организация местного самоуправления в федеративных государствах. Там, как правило, представителем государства по отношению к местному самоуправлению выступает не федеральная власть, а власть провинции, штата, земли и т.д.

В Конституции США вообще нет упоминания о местном самоуправлении, все его правовое регулирование осуществляется на уровне штата. Тем не менее органы местного самоуправления могут по определенным вопросам выходить на федеральные власти (например, по вопросам участия в федеральных программах, получения федеральных грантов и т.п.).

Это в определенной степени относится к Японии, Германии, Австрии.

Например, в Конституции земли Бранденбург определено, что общины и союзы общин, имеющие право на самоуправление, вместе с тем находятся под правовым надзором земель. «Земля может законом обязывать общины и союзы общин к выполнению задач земли, если одновременно регулируется вопрос покрытия издержек. Поручая задачи, земля может сохранить за собой право давать в соответствии с предписаниями закона указания».

Советская модель местной власти функционировала не только в республиках распавшегося Советского Союза и в ряде бывших социалистических стран Восточной Европы, но и действует в настоящее время в КНДР, КНР, на Кубе, во

Критерии, определяющие различие между системами местного самоуправления

- Статус местного самоуправления в рамках государственной системы управления - автономия местной власти или их включённость в систему органов государства
- Степень детализации государством компетенции местного самоуправления
- Уровень свободы муниципалитетов при оказании ими публичных услуг населению
- Степень фискальной автономии местного самоуправления
- Возможности и формы государственного контроля деятельности муниципалитетов

Англосаксонская модель

- разграничение функций государства и муниципалитетов;
- обязательное закрепление собственности за муниципальными образованиями;
- административно-территориальная единица - приход (община);
- избрание советов прямыми выборами;
- совет назначает исполнительно-распорядительные органы
- основы деятельности составляет обеспечение социально-культурной жизни и охраны горожан

Французская модель

- Значительная государственная опека над муниципалитетами
- Первоначально отсутствие муниципальной собственности, а позднее жёсткий контроль со стороны государства за действиями муниципалитетов по использованию муниципального имущества
- Преобладающая административно-территориальная единица-коммуна
- Муниципалитет и государственная власть действует параллельно
- Население выбирает совет, который выбирает мэра
- **Исполнение решений совета носит обязательный характер, вступает в силу только после предварительного утверждения у представителя государства**

Отличительные признаки континентальной модели

- Сочетание местного самоуправления и государственного управления на местах; выборности и назначаемости
- определённая иерархия системы местного самоуправления, подчинённость нижестоящих звеньев вышестоящим
- Наличие на местном уровне специального представителя центральной власти, полномочного осуществлять государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления
- ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ ОБРАЗЕЦ БОЛЬШЕЙ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ И В ОСНОВНОМ ЕЁ ЦЕЛИ-ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГАРАНТИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ НАСЕЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Основное звено местного самоуправления- КОММУНЫ

- -муниципальные образования, создаваемые жителями небольших городов и сельских населённых пунктов
- Население коммуны избирает муниципальный совет сроком на 6 лет, который избирает мэра , выступающего одновременно в качестве государственного служащего
- Муниципальный совет решает вопросы местного значения
- Решения совета приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте
- Сходные системы регионального самоуправления во Франции существуют также на уровне департаментов и регионов
- Контролю подлежит исключительно законность решений.(осуществляют: префекты департаментов и супрефекты общин -представители центрального правительства)

Коммунальная(германская) модель

- Структурное и функциональное разнообразие местного управления
- Выделение муниципальной собственности по усмотрению государства
- Административно-территориальная единица- район(или город в статусе района)
- Учёт в современном состоянии модели патриархальных черт государственного склада
- Федерация предоставляет право землям (административно-территориальным регионам) по выбору и организации типа местного управления

ОСНОВНЫЕ ТИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩИН В ГЕРМАНИИ

- **МАГИСТРАТНЫЙ**-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В ОБЩИНЕ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ МАГИСТРАТОМ-КОЛЛЕГИАЛЬНЫМ ОРГАНОМ. МАГИСТРАТ СОСТОИТ ИЗ БУРГОМИСТРА И ЕГО ЗАМЕСТИТЕЛЯ. ЧЛЕНЫ МАГИСТРАТА ИЗБИРАЮТСЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМ ОРГАНОМ ОБЩИН
- **БУРГОМИСТЕРСКИЙ**-БУРГОМИСТР ЯВЛЯЕТСЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЕМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ОБЩИН И ГОРОДСКОЙ УПРАВЫ
- **СЕВЕРОГЕРМАНСКИЙ**-В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМ ОРГАНЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВУЕТ БУРГОМИСТР, ИЗБИРАЕМЫЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМ ОРГАНОМ. ИЗБИРАЕТСЯ ГОРОДСКОЙ ГОЛОВА (ГОРДСКОЙ ДИРЕКТОР), К ПОЛНОМОЧИЯМ КОТОРОГО ОТНОСИТСЯ РЕШЕНИЕ ТЕКУЩИХ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ
- **ЮЖНОГЕРМАНСКИЙ**-В КАЧЕСТВЕ ГЛАВНОГО ОРГАНА- ОБЕР БУРГОМИСТР (НАРЯДУ С ОРГАНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ) ОТВЕЧАЕТ ЗА РЕШЕНИЕ ТЕКУЩИХ ЗАДАЧ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВУЕТ НА ЗАСЕДАНИЯХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА

РОЛЬ ОБЩИН В ГЕРМАНИИ

- ВЫСТУПАЮТ ПОТРЕБИТЕЛЯМИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОУДАРСТВЕННЫХ И ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ
- ЯВЛЯЮТСЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯМИ В СОЗДАНИИ ПРЕДПРИЯТИЙ
- ОСУЩЕСТВЛЯЮТ АДМИНИСТРАТИВНО-РЕГУЛИРУЮЩУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОТНОШЕНИИ ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГЕРМАНИИ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРИЗНАКУ

ЗЕМЛИ

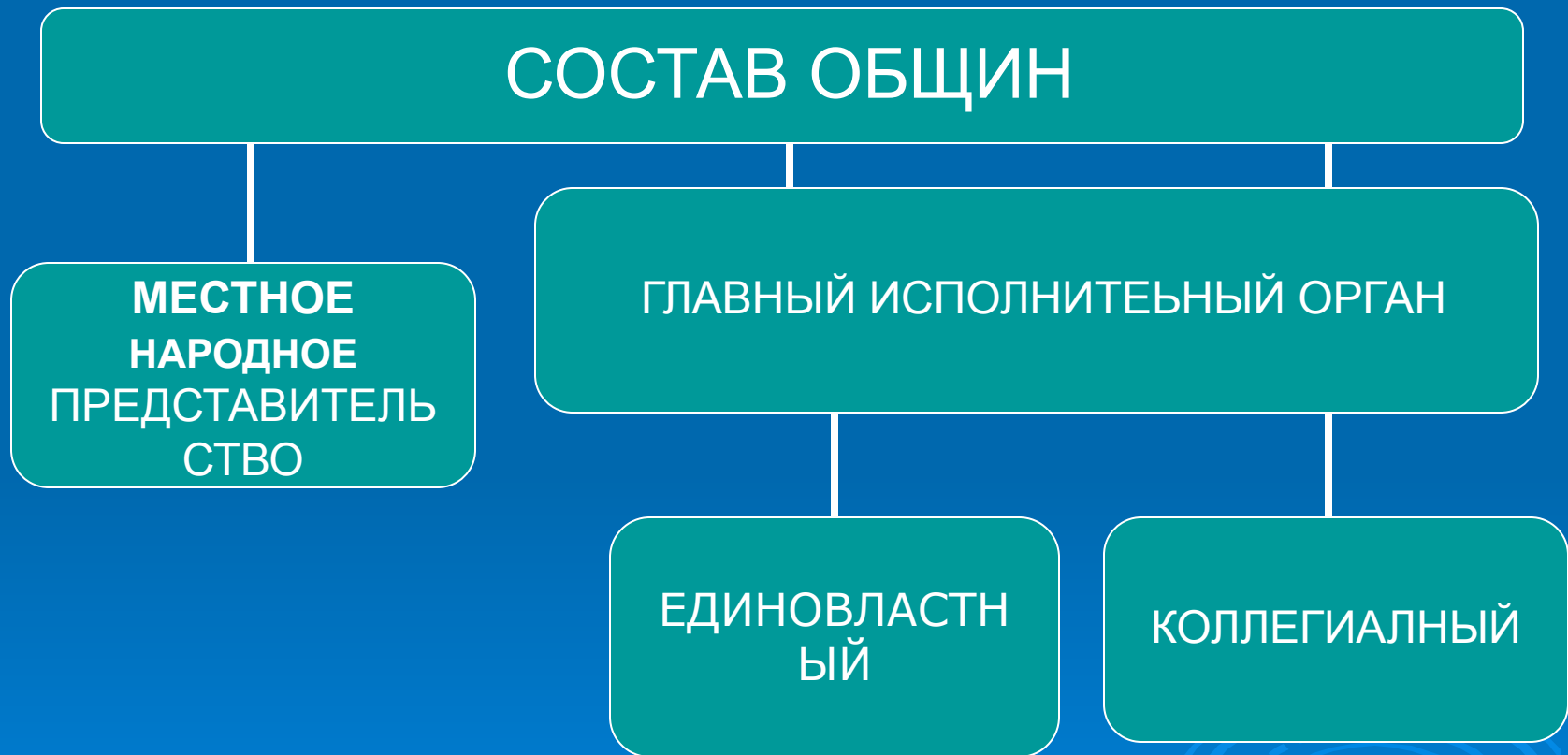
ОКРУГА

РАЙОНЫ

ГОРОДА

ОБЩИНЫ

СОСТАВ ОБЩИН



ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ ВЛИЯЮЩИЕ НА РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА МЕЖДУ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМ ОРГАНОМ ,МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИЕЙ И ВЫСШИМ ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦОМ В КАЖДОМ МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ:

- ЧИСЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ
- РАЗМЕР ТЕРРИТОРИИ
- ОБЪЁМ И СЛОЖНОСТЬ РЕШАЕМЫХ ВОПРОСОВ
- СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

Тенденции развития муниципального управления за рубежом

Проводимые
в Западной Европе
реформы

Структурные
реформы

Функциональные
реформы

Организационные
реформы

Структурные реформы

касаются организационных отношений между различными уровнями местного управления — это территориальные реформы местных единиц, а также учреждение регионального уровня управления.

Одна из тенденций этих реформ — укрупнение муниципалитетов (Великобритания, ФРГ, Скандинавские страны).

После Второй мировой войны произошло расширение общественных задач, четко оформились требования населения влиять на их решение на местном уровне.

Результатом стала децентрализация большого количества общественных задач, которые были переведены с центрального на муниципальный уровень.

Успешно реализовать возросшее число общественных задач возможно только после укрупнения муниципалитетов, и прежде всего в сельской местности.

Муниципальный опыт Западной Европы свидетельствует, что вопросы изменения границ муниципалитетов, их укрупнения, слияния должны решаться законодательным путем с учетом мнения заинтересованных муниципалитетов и населения

Функциональные реформы- направлены на перераспределение функциональных отношений между местными, региональными и центральными уровнями управления.

Такие реформы почти всегда проводились одновременно со структурными и чаще всего связывались с понятиями централизации и децентрализации.

В свою очередь, эти понятия включают степень свободы, которую органы местного самоуправления имеют в унитарном государстве или в субъекте федерации.

Функциональные реформы ведут к перераспределению прав, обязанностей, компетенций, ответственности и чаще всего осуществляются на законодательном уровне.

Эти реформы всегда сопровождаются перераспределением финансовых ресурсов, как отпускаемых государством на нужды местного управления из центрального бюджета, так и получаемых за счет местных поступлений

Организационные реформы

касаются внутренней структуры органов власти и управления на местах.

Такие реформы затрагивают отношения между местными представительными учреждениями и исполнительными органами

Все вышеперечисленные виды реформ в большей или меньшей мере коснулись значительного числа стран Западной Европы. Так, в Великобритании такие реформы проходили в 1970–1980-х гг., во Франции — в 1960–1970-х гг. (наиболее кардинальные — в 1982 г.), в ФРГ — в 1980 г.

Важную роль в развитии местного самоуправления играет Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая в Страсбурге в ноябре 1985 года.

Основные тенденции развития муниципального управления зарубежных стран

- **Усиление исполнительной власти за счет представительной системы, рост влияния бюрократии.** Это компенсируется ростом профессионализма управления. Усиление исполнительных органов происходит в разных формах: при определении структуры органов местного самоуправления больший объем властных полномочий закрепляется за исполнительными органами; представительные органы передают часть своих функций исполнительным органам (на определенное время или бессрочно).
- **Использование в работе муниципальной власти экономических рычагов — налогов, лицензирования, контрактов с частными фирмами.** Это способствует, с одной стороны, увеличению доходной части местных бюджетов, с другой — развитию муниципального хозяйства и стимулированию предпринимательства. Однако для большинства государств проблема формирования достаточной финансовой основы остается весьма актуальной.
- **Изменения функций органов местного самоуправления.** Это обуславливается рядом обстоятельств: во-первых, появляются новые функции, потребности в осуществлении которых раньше не было (экологические и др.); во-вторых, часть функций, традиционно осуществляемых муниципалитетами, передается представителям общественных объединений или частных компаний (например, уборка и утилизация мусора и т.п.); в-третьих, урбанизация и демографические изменения приводят к фактическому сокращению собственно сельских поселений и росту числа городских, что не может не отражаться на характере функций, осуществляемых муниципалитетами. Кроме того, наблюдается сокращение роли муниципалитетов в решении социальных вопросов.

Основные тенденции развития муниципального управления зарубежных стран

- **Множественность управленческих структур, что порождает «эффект бесплатного потребления», когда отдельными услугами пользуются те, для кого они не предназначены и кто за это не платит.** Например, жители пригородных районов пользуются практически в полном объеме всеми благами города.
- **Передача полномочий из центра на места (децентрализация управления),** хотя это не всегда означает одновременную демократизацию управления.
- **Видоизменение территории местного самоуправления, что сопровождается одновременным разукрупнением территориальных единиц (например, крупных городов) и слиянием мелких единиц (например, в сельской местности).**

Одна из тенденций реформ местного самоуправления за рубежом — укрупнение муниципалитетов (в частности, в Великобритании, Германии, Скандинавских странах). Так, в Дании перед реформой местного самоуправления в 1970 г. было 1297 сельских и 88 городских муниципалитетов. В ходе реформы они были преобразованы в 275 крупных муниципалитетов.

Целью реформы являлось создание «жизнеспособных» муниципалитетов с территорией и налоговой базой, позволяющими органам местного самоуправления эффективно решать местные вопросы.
- **Развитие сотрудничества между различными муниципалитетами,** объединение их усилий для разрешения определенных общих проблем

ВЫВОДЫ

- Рассматривая тенденции современного развития местного самоуправления на Западе, необходимо отметить, что общественная структура управления в каждом государстве находится под сильным влиянием исторических факторов и политической культуры, а это значительно расширяет диапазон общественных механизмов: от передачи функций на самый низкий уровень до усиления централизованного контроля
- Несмотря на различия в своем историческом развитии, западноевропейские страны имеют сходную тенденцию стремления к «золотой середине», где-то между централизацией и децентрализацией-иными словами, центральное правительство признает автономию местных органов власти, но в то же время устанавливает над ними определенный контроль



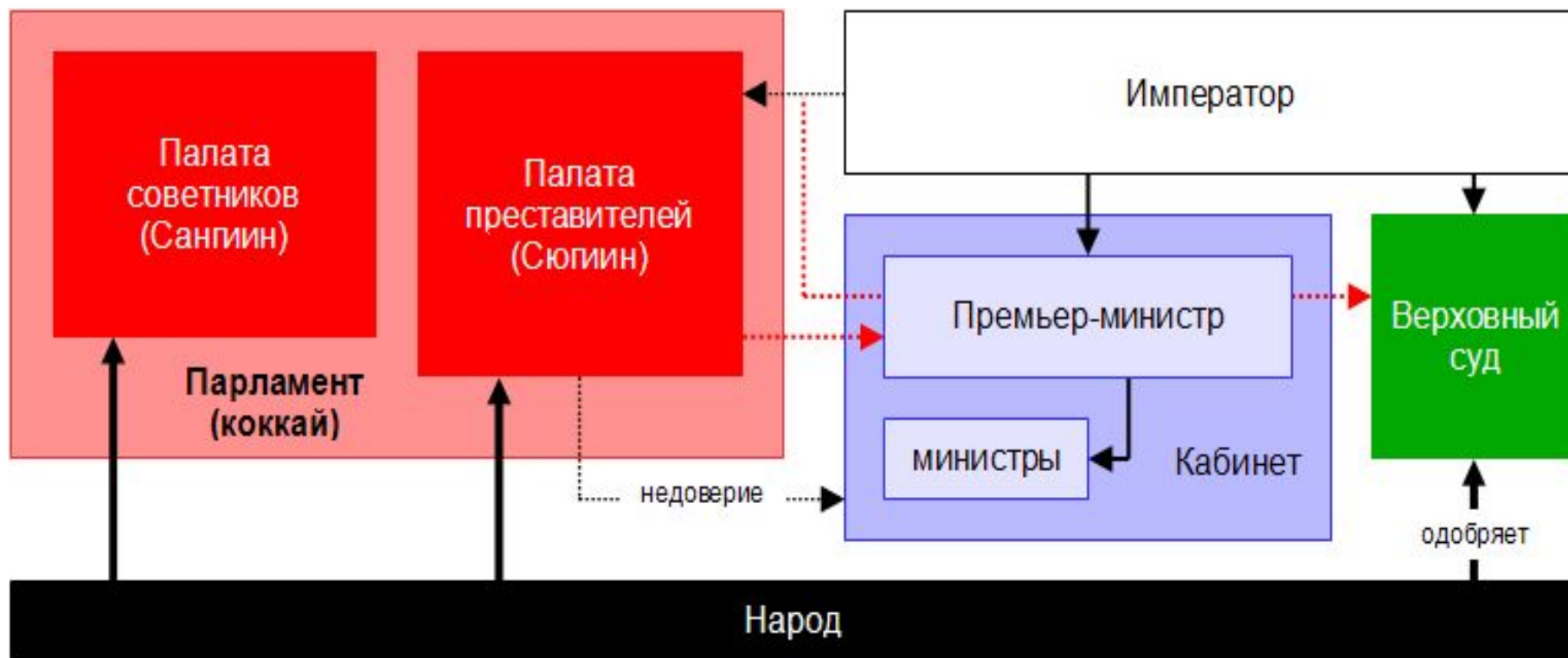
СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЯПОНИИ

Япония

- Сегодня государство является конституционной парламентской монархией.
- Вся полнота государственной власти до 1946 г. была сосредоточена в руках Императора. В 1946 г. была обнародована современная Конституция, верховная власть перешла в руки народа и была принята демократическая система правления.
- Сегодня император является лишь символом государства, в то время как парламент — верховным органом государственной власти.



Система госуправления



Местное управление

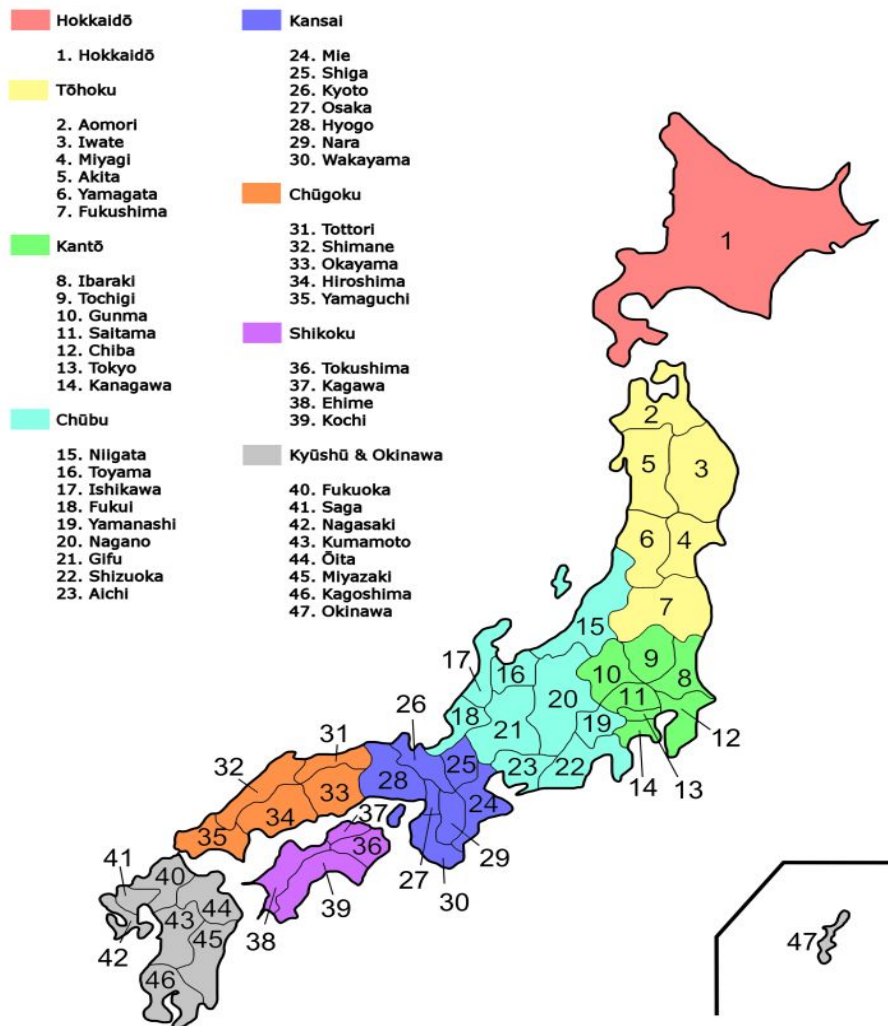
- Правовое регулирование местного управления в Японии опирается на три основных правовых традиции:
 - собственно японская традиция, идущая со времен средневековья;
 - законодательство и правовые принципы периода Мейдзи (1868 – 1912гг), разработанные под влиянием европейских континентальных моделей, преимущественно немецкой и французской;
 - правовые нормы и принципы, введенные оккупационными войсками в послевоенный период и отражающие влияние англосаксонского права. Ввиду разнородности влияний, с европейской точки зрения японская система местного управления представляется гибридной и внутренне противоречивой.

Органы местного управления

- **Местное управление** в Японии включает два основных уровня территориальной организации: муниципалитеты (более 3 000) и префектуры (47).
- **Муниципальные образования** подразделяются на четыре основные категории:
 1. города с особым статусом
 2. города
 3. поселки
 4. деревни

Регионы и префектуры

Regions and Prefectures of Japan



Статус города

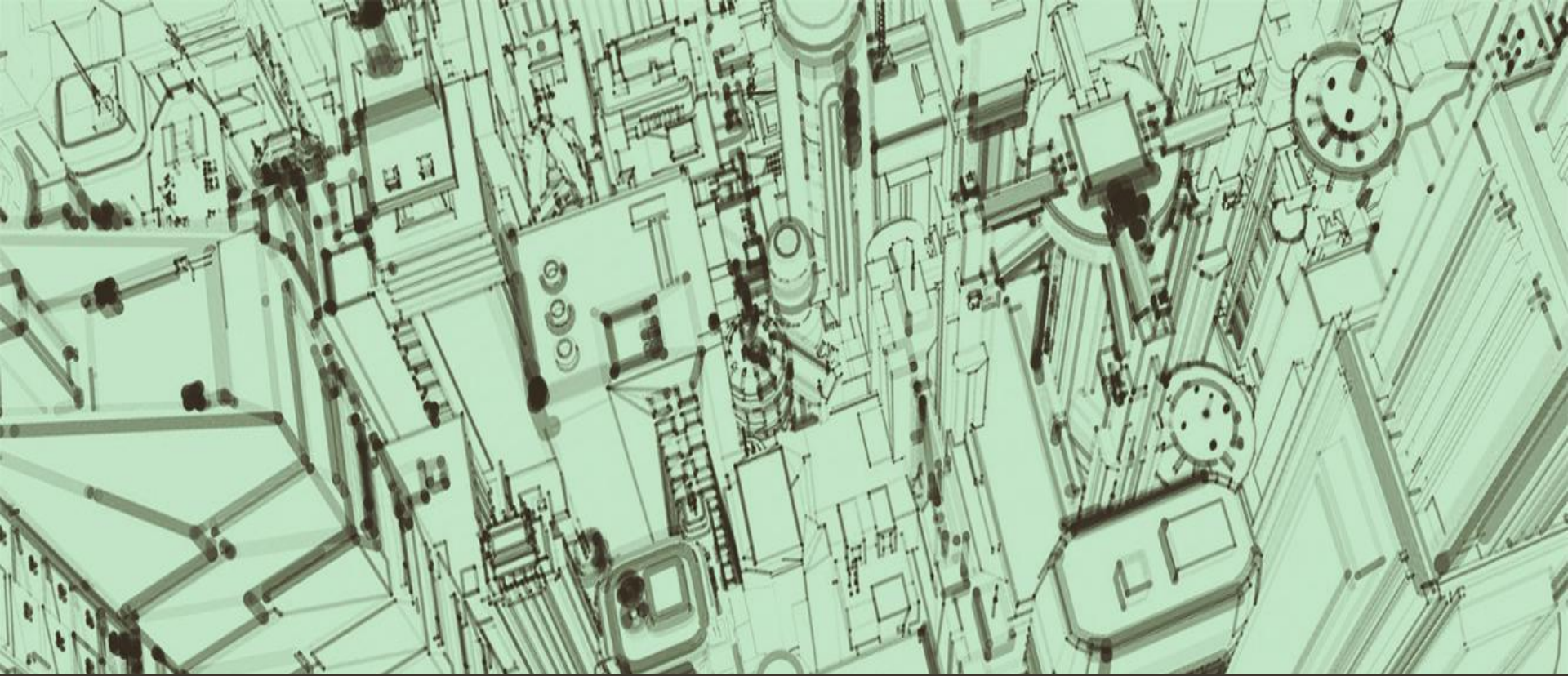
- **Статус города** присваивается муниципальному образованию (или группе муниципалитетов, которые при этом объединяются) **декретом министра внутренних дел**, если оно соответствует следующим критериям:
 1. численность населения превышает 50 000 человек;
 2. центральная часть города (центральный населенный пункт) объединяет более 60% населения;
 3. в сельском хозяйстве занято менее 40% населения.
- Статус города обязывает создавать некоторые административные структуры (казначейский центр, службы социальной помощи) и дает право на расширение полномочий и на соответствующие трансферты из государственного бюджета.
- **Города с особым статусом** также определяются министерским декретом; первые пять городов появились в 1956 г., на сегодняшний день их **12**. Речь идет о городах, насчитывающих более 500 000 жителей; им передаются **полномочия**, которые обычно осуществляют органы префектуры.

Местное управление

- Муниципальные органы власти избираются, в соответствии с конституцией (ст.93), прямыми всеобщими выборами.
- В каждом муниципалитете существует представительный орган - **муниципальное собрание** - и избираемый населением глава администрации. В обоих случаях **срок полномочий - 4 года**, выборы проходят по мажоритарной системе относительного большинства (избранным считается кандидат, получивший наибольшее количество голосов избирателей по сравнению с другими).
- Достаточно большие по численности местные собрания (от 12 до 100 человек, в зависимости от численности населения) обладают стандартным набором полномочий: принятие бюджета, принятие решений по основным вопросам собственных компетенций муниципалитета. Глава администрации единолично руководит исполнительной властью, выполняет решения ассамблеи, назначает и сменяет местных служащих.

Полномочия органов государственной власти

- В области предписанных полномочий органы государственной власти обладают правом контроля и руководства, которое проявляется в следующем:
 1. глава муниципальной администрации и управляющий префектурой являются не только выборными должностными лицами местных органов, но и государственными чиновниками: при исполнении предписанных полномочий они подконтрольны вышестоящим органам управления;
 2. правительственные министерства и ведомства обладают правом технической поддержки и направляющих советов, т.е. могут давать рекомендации, формально не обязательные к исполнению;
 3. в случае, если деятельность исполнительных местных органов нарушает закон или явно противоречит общественным интересам, министр по делам автономий может принимать дисциплинарные меры, вплоть до досрочного отстранения от должности. По оценкам японских специалистов, около 80% всей деятельности органов власти префектур и около 40% для муниципалитетов - это выполнение предписанных полномочий, общее количество которых превышает 500.



Система местного самоуправления Федеративной Республики Германии



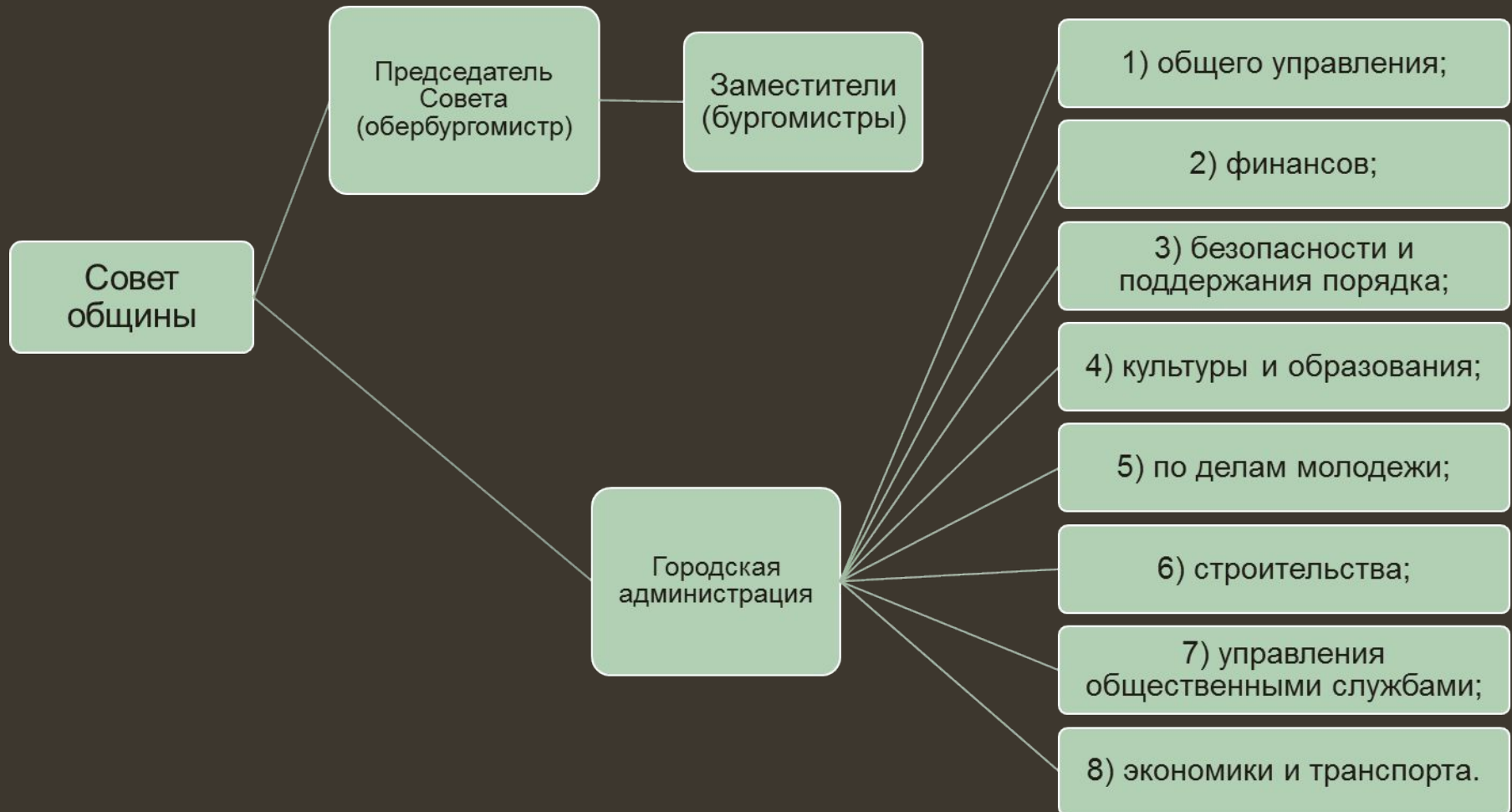
Епишина Е.С.

Правовые основы и компетенция местного самоуправления

Пункт 2 ст. 28 Основного закона гласит: «Общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Объединения общин в рамках установленной законами компетенции и в соответствии с законами также обладают правом самоуправления. Обеспечение самоуправления включает обеспечение основ для финансовой самостоятельности; к этим основам относятся налоговые поступления, способствующие экономическому развитию общин, обладающих правом установления ставки налога».

Законодательное регулирование местного самоуправления осуществляется на уровне федеральных земель. При этом во всех «территориальных» субъектах Федерации приняты и действуют сходные законодательные акты. Базовыми среди них в каждой земле являются Положение об общинах (Gemeindeordnung) и Положение о районах (Landkreisordnung). Кроме того, во всех землях существуют также специальные законы о муниципальных выборах (выборах в органы местного самоуправления общин и районов – Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz).

Структура органов местного самоуправления



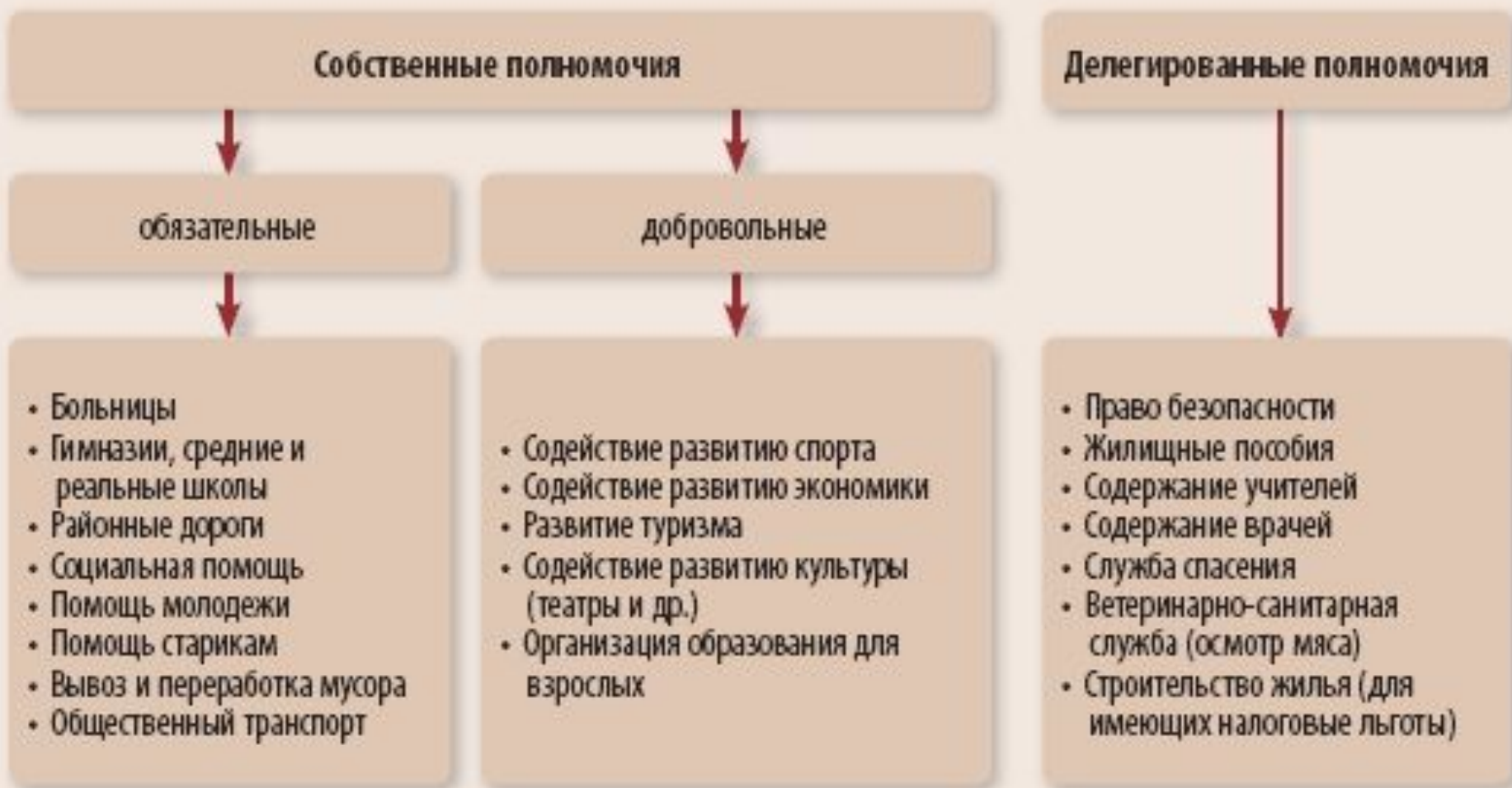
Полномочия органов местного самоуправления и методы муниципальной деятельности

Рис. 1. Общины



Полномочия органов местного самоуправления и методы муниципальной деятельности

Рис. 2. Районы (как органы МСУ)



В зависимости от сфер деятельности муниципальных органов их **основные полномочия** будут в дальнейшем раскрыты по следующим группам:

- 1. полномочия в сфере финансово-экономической деятельности;**
- 2. полномочия в области охраны общественного порядка;**
- 3. полномочия муниципальных органов в области коммунального обслуживания, застройки и благоустройства территорий и охраны окружающей среды (ОС);**
- 4. полномочия в социальной сфере.**

Источники доходов общин

1. налоги, непосредственно остающиеся в их распоряжении. В соответствии с п. 5 ст. 106 Основного закона ФРГ, общины получают 15% поступлений от подоходного налога, вносимого их жителями. Кроме того, в распоряжение общинных бюджетов поступают местные налоги.
2. общины получают дотации от федеральных и земельных органов. Целевые дотации, с одной стороны, компенсируют общинам специальные финансовые расходы, связанные с выполнением задач, возложенных на них землей или федерацией, например, в связи с расположением на территории общины частей бундесвера или в связи с выполнением поручения вышестоящих органов (выплата пособий на оплату жилья, помощь беженцам). С другой стороны, целевые дотации предназначены для участия в инвестиционной деятельности на местах, в которой задействованы и местные органы.
3. источником доходов местных органов власти являются неналоговые доходы, связанные с выдачей платных разрешений на осуществление определенных видов деятельности (торговлю, зрелищные мероприятия, получение водительских удостоверений и т.п.); денежные сборы за нотариальные услуги, судебные сборы, многочисленные штрафы (загрязнение окружающей среды, нарушение правил торговли, уличного движения и т.п.).
4. местные власти прибегают к займам. Своеобразным методом мобилизации средств для местных бюджетов является выпуск собственных займов. Доходы от них - это важнейший источник финансирования долгосрочных инвестиционных проектов.
5. местные органы покрывают часть расходов за счет потребительских платежей за услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями.

Надзор за деятельностью органов местного самоуправления

В области *добровольных задач* общины подлежат общему надзору, который должен ограничиваться лишь проверкой на правомерность.

В области *обязательных задач* для выполнения указаний существует как правовой, так и профессиональный надзор.

В области *исполнения заданий* государство производит неограниченный надзор за правомерностью и целесообразностью действий местного самоуправления.

- **Органами надзора окружного подчинения являются окружной директор или окружной советник. Высшей надзорной инстанцией является министр внутренних дел.**
- При **общем надзоре различают превентивный и последующий** методы контроля.
- **Превентивными являются получение санкции, консультация и право органа надзора на получение в любое время нужной информации.**
- **К последующему контролю относятся право опротестовать и отменить решение, право отдать распоряжение и в случае отказа его выполнить - право заменить работников.**
- **За выполнением бюджета общины производится регулярный контроль, включающий проверку годовых отчетов с сообщением результатов проверки.**
- **Назначение комиссара, а также роспуск органа местного самоуправления - это крайние меры надзора, которые применяются, если представительное собрание отказывается принимать необходимые решения.**

Израиль

Государство Израиль — парламентская республика. Создание государства было провозглашено 14 мая 1948 года в соответствии с планом раздела Палестины, принятым Организацией Объединённых Наций.



Муниципальная служба

Муниципальная система Израиля - одноуровневая. Вся страна (за некоторыми описанными ниже исключениями) поделена на территории, имеющими юридическое подчинение тому или иному муниципалитету. Не существует промежуточных делений на кантоны, области, штаты, районы и т. п.

Общее число муниципалитетов в Израиле - около 250. Они делятся на 3 вида:

городской совет (на иврите - "моаца иронит") - для управления населённым пунктом, признанным Кнессетом городом;

местный совет ("моаца мекомит") - для управления небольшим населённым пунктом, не получившим в Кнессете статус города, но получившим право на независимое муниципальное самоуправление;

районный совет ("моаца эзорит") - для управления группой близко расположенных населённых пунктов, ни один из которых не получил самостоятельного муниципального статуса.

Всего в Израиле на 1.1.1999 МВД признаёт: 65 городов, 148 местных советов и 53 - районных.

Вопрос статуса имеет важное значение, так как определяет:

уровень прав муниципалитета

размер и состав муниципалитета

финансовые отчисления от государства.

Как правило, "границей", то есть минимальным числом жителей для получения населённым пунктом статуса "города" является 15,000. Однако численность сама по себе недостаточна: необходимо формальное решение Кнессета.

□ **Местный совет**, как правило, действует в населённом пункте, где проживает по крайней мере 500 семей (или заселены 500 единиц жилья). Однако и здесь требуется формальное решение - на этот раз министра внутренних дел.

□ **Районные советы** объединяют, как правило, географически компактную группу небольших населённых пунктов (зачастую - сельскохозяйственного характера). В этом случае в каждом из населённых пунктов данного муниципалитета действует дополнительная структура - **местный комитет**.

При создании нового местного или районного (но не городского) совета, как правило, не проводятся выборы: совет и его глава временно назначаются министром внутренних дел (по рекомендации местных представителей); такой совет называется "назначенный" ("моаца мемуна"). По истечении некоторого срока МВД назначает дату проведения выборов.

Выборы во все муниципальные советы проводятся раз в 5 лет; в 90% советов выборы проводятся одновременно, в один день (в октябре). Голосование двойное: каждый выбирает:

- * кандидата в мэры;
- * список в муниципалитет.

Если число кандидатов в мэры - более двух, и ни один из них не набрал 40% голосов, назначается 2-ой тур голосования - только для выборов мэра, на который допускаются двое из кандидатов, набравшие наибольшее число голосов.

Списки в муниципалитет не обязаны быть связаны с какой-либо партией. Действуют также соглашения "о передаче остатков голосования", как и на выборах в Кнессет.

Кандидаты обязаны проживать на территории данного муниципалитета (но не обязаны владеть жильём - достаточно арендовать квартиру).

Размер (число членов) муниципалитета определяется для городского и местного совета таким образом:

- при численности населения до 5000 человек - 9 членов муниципалитета;
- при численности населения до 25000 человек - 9-15 членов муниципалитета;
- при численности населения до 100000 человек - 15-21 членов муниципалитета;
- при численности населения более 100000 человек - 21-31 членов муниципалитета.
- Уточнение в рамках вышеприведенной "вилки" - прерогатива МВД.

Районные же советы собираются из представителей отдельных населённых пунктов, внутри которых голосуют за местный список. Существуют нормы на численность представительства населённого пункта в местном совете при утверждении МВД.

Члены совета не получают зарплату. Исключение составляют: мэр ("рош а-моаца"), его первый заместитель ("мемале маком рош а-моаца") и члены совета, выполняющие в нём дополнительную функцию (что должно быть оговорено советом и утверждено МВД).

Работа муниципалитета сосредоточена в ряде комиссий, главной из которых является финансовая. Муниципалитет может принимать "местные законы", действующие на его территории; к их числу относятся: установление размера и порядка выплаты муниципальных налогов, штрафов, выдачи разрешения на открытие дела, системы образования, транспорта и т. д. Все эти "законы" требуют утверждения министром внутренних дел.

Как мы видим, МВД имеет большие возможности для влияния на муниципальную деятельность. Для управления ею весь Израиль разделён на 6 регионов: Иерусалимский, Тель-Авивский, Хайфский, центральный, северный и южный). Никакие другие министерства не обязаны использовать это деление и оно имеет значение только для МВД.

Несмотря на такую зависимость от МВД, муниципальная власть предоставляет большие возможности мэру, так как ему предоставлены широкие полномочия как в маневрировании использования бюджета, так и в персональных назначениях. Зачастую пост мэра даже в небольшом городе представляет собой наиболее удобный трамплин для дальнейшей политической карьеры.

Ниже перечислены мэры крупнейших городов Израиля:

Иерусалим: Эхуд Ольмерт ("Ликуд")

Тель-Авив - Яффо: Рон Хульдаи ("Авода")

Хайфа: Амрам Мицне ("Авода")

Существуют два варианта развития персональной политической карьеры "через кресло мэра".

Если речь идёт о крупнейших городах Израиля - в мэры баллотируется (от больших партий), как правило, уже широко известный человек (бывший министр, член Кнессета, армейский генерал).

Другой сценарий возможен для мэра небольшого города. В этом случае мэр может показать себя, установить связи, а главное - построить свою команду для будущих политических баталий.

Все главы городских и местных советов объединены в общественную организацию "Центр Местной Власти" ("Мерказ а-Шильтон а-Мекоми"). Существуют и другие объединения: например, главы еврейских муниципальных советов в Иудее, Самарии и Газе объединены в "Моэцет ЙЕША"; главы арабских муниципалитетов имеют свой Комитет; есть "Совет мэров городов развития" и др. Все эти объединения существуют на добровольной основе и действуют как лобби.