**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донбасская аграрная академия»**

**КАФЕДРА «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»**



**ЛЕКЦИЯ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО»**

**ТЕМА «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ»**

Направление подготовки/специальность: **40.03.01 Юриспруденция**

Форма обучения: **очная/ очно-заочная/ заочная**

Квалификация выпускника: **Академический бакалавр**

**Макеевка – 2023 год**

**Тема 2.4. Местное самоуправление в зарубежных странах: сравнительный анализ.**

**ПЛАН ЛЕКЦИИ**

1. Модели соотношения государственной власти и самоуправления на местах.
2. Модели местного самоуправления в России.
3. Модели местного самоуправления за рубежом.

**1. Модели соотношения государственной власти и самоуправления на местах.**

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).

Традиционно выделяют четыре основные модели взаимодействия государственной власти и местного самоуправления:

*1. Континентальная модель,* ареалом распространения которой является континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний восток. Для этой модели характерно:

а) помимо выборных населением органов местного самоуправления государство назначает на места своих представителей-агентов. Назначаемый государственной администрацией префект (комиссар), осуществляет надзор за деятельностью местных властей, а также выполняют иные общегосударственные функции. К компетенции префекта относится руководство региональными государственными службами, поддержание общественного порядка, благоустройство территории, социальное обеспечение населения, административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Наблюдатель подотчетен вышестоящим органам государственной власти;

б) сохраняется институт контрассигнации актов органов местного самоуправления;

в) сохраняется подчиненность разноуровневых муниципальных образований. Во Франции соподчиненность между разноуровневыми муниципальными образованиями снижена муниципальными реформами, проведенными в 80-е годы ХХ в. Территориальный коллектив не может осуществлять опеку один над другим, кроме как в строго ограниченной сфере: регион над департаментом и коммуной в области образования, департамент над коммуной в социальных вопросах, здравоохранении, сельском оснащении, школьном транспорте;

г) полномочия муниципалитетов определяются негативным способом;

д) менее четверти бюджета наполняют собственные доходные источники, остальное направляется в муниципальный бюджет через развитый механизм перераспределения доходных источников по территории. Это позволяет выровнять экономически слабые территории, обеспечить на всей территории страны предоставление населению всех муниципальных образований минимальный, приближенный к общенациональным стандартам пакет социальных услуг.

*2. Иберийская модель*, распространенная в Португалии, испано-язычных странах Латинской Америки. Для этой модели свойственно избрание на уровне местного самоуправления населением самостоятельно представительных и исполнительных органов. Назначаемые сверху должностные лица отсутствуют, но избранный населением главы муниципальных образований утверждаются в должности центральной государственной властью и имеют второй статус как представитель государства на местах. Местные администрации решают вопросы местного значения и отвечают при этом перед местным сообществом, поскольку они формировались на выборах населением. В то же время главы муниципалитетов осуществляют ряд государственных полномочий на местах и как лица, назначенные государственной властью, несут ответственность перед последней за надлежащее решение порученных государственных дел.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

По всем остальным признакам, иберийская модель совпадает с континентальной.

*3. Англосаксонская модель* применяется в Австралии, Канаде, США и Великобритании. Основные характеристики модели заключаются в следующем:

а) во всех административно-территориальных единицах выбирается территориальным коллективом система органов местного самоуправления. Население избирает представительный орган местного самоуправления и ряд должностных лиц. Отсутствует назначенный сверху представитель государства на местах;

б) отсутствует институт контрасигнатуры актов органов местного самоуправления. Отменить акты муниципальных органов может только суд. Контроль за местными властями осуществляется через отделы министерств и ведомств, то есть территориальных структурных подразделений центральных государственных органов;

в) разноуровневые муниципальные образования не подчиняются друг другу;

г) полномочия органов местного самоуправления определяется позитивным способом, и считаются производным от компетенции государства. Согласно «правилу Диллана» полномочие муниципалитета должно быть прямо указано в законе штата, и всякое сомнение в том, что данное право у муниципалитета имеется, толкуется судами как основание признания факта превышения полномочий;

д) около 75 % бюджета наполняют собственные доходные источники. Государство прибегает к мерам бюджетного выравнивания обеспеченности территорий, но в ограниченных масштабах.

*4. Советская модель* управления на местах, сохранившаяся, например, в КНР, КНДР. Модель основана на отрицании принципа разделения властей и установлении полновластия советов и принципа демократического централизма. Существует иерархическая соподчиненность местных советов советам вышестоящего уровня. В основу организации власти на местном уровне был положен принцип единства Советов с жесткой соподчиненностью нижестоящих вышестоящим.

Местные советы признаются, таким образом, органами единой государственной власти и их главная задача местных советов сводится к проведению в жизнь на своей территории актов центральных органов. Причем фактически властью обладает, как правило, партийный аппарат, сросшийся с государственным аппаратом управления.

Муниципальной доктрине известны и другие подходы к классификации способов организации местного самоуправления, точнее, взаимодействия государства и местного самоуправления». Так, В.И. Фадеев предложил все известные типы организации местного самоуправления поделить на модели «автономного местного самоуправления» и «наблюдаемого местного самоуправления».

 Порядок предоставления полномочий местным органам неодинаков в различных странах. В США, Великобритании и в ряде других стран (преимущественно с англосаксонской моделью местного управления) утвердился принцип *«****позитивного****»* регулирования деятельности местных органов. Объем их полномочий здесь устанавливается путем подробного перечисления прав и обязанностей. Местные органы вправе совершать лишь действия, которые непосредственно предписаны законом.

В странах континентального права, в целом, преобладает принцип «***негативного***» регулирования, в соответствии с которым местные органы вправе совершать такие действия, которые прямо не запрещены законом и не закреплены за какими-либо иными органами (т.е. обладают общей компетенцией решать вопросы местного значения в рамках закона).

Как показывает практика, наличие у местных органов общей компетенции решать вопросы местного значения совсем не обязательно означает более высокую степень их автономии. В условиях характерной для местного управления нехватки финансовых ресурсов свобода действий муниципалитета определяется его финансовыми возможностями.

Законодательство большинства стран современного мира подразделяет полномочия местных органов на обязательные, факультативные (добровольные) и делегированные.

В число ***обязательных полномочий*** обычно входят жизненно важные для местных сообществ вопросы, которым придается общегосударственное значение: поддержание общественного порядка и безопасности; организация дошкольного, начального, а иногда и среднего образования; содержание школьных зданий, детских садов, учреждений для детей-инвалидов; территориальное планирование; управление землепользованием; водоснабжение; канализация; охрана окружающей среды; здравоохранение; обеспечение населения электроэнергией, теплом, газом; содержание дорог, кладбищ; организация ритуальных услуг; развитие торговли и т.п. Например, в Швеции полномочия и обязанности областных и местных муниципалитетов закреплены в отдельном законе и около 80% всех усилий местных и региональных чиновников посвящено сферам, которые определены центральным правительством.

Государство, обычно, устанавливает ***минимальные стандарты*** подобных услуг, следит за их выполнением, гарантируя тем самым определенную защиту населения в случае неэффективных действий или бездействия местных властей.

**Факультативные полномочия** реализуются местными органами по собственному усмотрению, в зависимости от финансовых возможностей. К ним, чаще всего, относятся различные виды обслуживания населения и организации его досуга: коммунальное жилищное строительство; ремонт домов; создание муниципальных коммунально-бытовых предприятий; поддержка и обслуживание социально незащищенных слоев населения; обеспечение работы спортивных площадок, бассейнов, театров, библиотек и т.п.

Законодательство ряда стран выделяет и так называемую ***«делегированную» (порученную) компетенцию*** местных органов, близкую по функциональному значению к обязательным полномочиям, т.е. компетенцию, передаваемую им вышестоящими властями. За реализацию делегированных функций административный орган несет ответственность не перед местным советом, а перед соответствующей контролирующей инстанцией. Представительный орган не вправе принимать какие-либо решения по данным вопросам.

Общая для систем местного самоуправления большинства стран современного мира тенденция заключается в сокращении собственных коммунальных дел и расширении обязательных и порученных. Такая ситуация отражает возрастающую интеграцию местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению прежде всего задач, имеющих общегосударственное значение.

**2. Модели местного самоуправления в России.**

В Конституции Российской Федерации (ст. 12) определено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В ст. 130 подчеркивается, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятом 2003 г., понятие «местное самоуправление» несколько расширено. Это есть «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».

Главная черта местного самоуправления – самостоятельность решения отнесенных к ведению местного самоуправления вопросов и под свою ответственность.

Наиболее удачной представляется классификация моделей организации местной власти в России, предложенная И. В.Выдриным и А. Н.Кокотовым.

**Первая модель.** Местное сообщество избирает представительный орган (например, Думу) и главу администрации, который на основе единоначалия возглавляет местную администрацию. Функционально они разведены: Дума осуществляет функции представительства, нормотворчества, контроля, а администрация выступает исполнительно-распорядительным органом общей компетенции. Представительский потенциал главы администрации реализуется им в пределах полномочий администрации.

**Вторая модель** предусматривает введение должности главы муниципального образования, который, как и Дума, избирается непосредственно населением. Одновременно он выступает и высшим должностным лицом своего муниципального образования, его официальным представителем и главой администрации. Эта модель сегодня широко распространена.

**Третья модель** устраняет организационную обособленность представительных и исполнительных органов за счет расширения полномочий главы муниципального образования по сравнению с теми, что заложены во второй модели. Здесь глава выступает одновременно в трех лицах: как высшее должностное лицо своего муниципального образования, как глава администрации и как руководитель представительного органа. Функциональная специализация представительных и исполнительных органов реализуется в том же виде, что и в первых двух моделях.

**Четвертая модель** принципиально повторяет третью, но с тем существенным отличием, что глава муниципального образования избирается не населением, а представительным органом.

**Пятая модель.** Избираемый всем населением глава муниципального образования соединяет в себе полномочия высшего должностного лица муниципального образования и руководителя представительного органа. Функции главы администрации исполняет другое лицо, замещающее должность по контракту. В этой модели глава противопоставляется исполнительному аппарату местной власти – он взаимодействует с администрацией как официальный представитель жителей и Думы.

**Шестая модель** модифицирует вторую за счет избрания главы муниципального образования не населением, а представительным органом местного самоуправления.

**3. Модели местного самоуправления за рубежом.**

### Местное самоуправление в США.

Широко признано, что организация местного самоуправления относится к базисным элементам всей инфраструктуры американской демократии.

В США графства выступают административно-территориальными подразделениями всех штатов, кроме Коннектикута и Род-Айленда, и служат главным образом для управления внегородской территорией. По данным на 1987 г., в США насчитывалось 3042 графства. Подавляющее большинство других местных единиц управления расположено на территории графств. В состав графств входят муниципальные корпорации (сити, бороу, вилиджи и тауны).

В 1987 г. в США было 19 200 муниципалитетов. Исключение составляют 39 городов, которые выделены из графств. Их муниципалитеты осуществляют функции, свойственные муниципальным корпорациям и графствам.

Следующее крупное звено местных единиц управления - тауншипы и приравненные к ним тауны - существует в 20 штатах. В 1987 г. их было 16 691. Особую категорию единиц местного управления составляют школьные и специальные округа. В США насчитывается 14 721 школьный округ и 29 532 специальных округа. В них создаются органы специальной компетенции для выполнения определенных функций. По этому признаку выделяется 19 типов основных округов.

Среди них наиболее распространены пожарные; по водоснабжению; по охране почв; по жилищному строительству; дренажные; санитарные, включая канализационные.

Специальные округа создаются для деполитизации той или иной сферы деятельности, а также для предоставления населению тех услуг, которые не оказывают органы местного самоуправления. Важным элементом правового статуса местных органов в США являются муниципальные хартии. Впервые право муниципалитетов принимать и изменять свои хартии было закреплено в конституции штата Миссури в 1875 г. Сейчас лишь шесть штатов из 50 не предусматривают для своих муниципалитетов хартии самоуправления. В связи с урбанизацией, ростом населения, культурными, демографическими сдвигами, энергетическими, транспортными и некоторыми другими факторами функции органов местного самоуправления по сравнению с прошлым расширились.

Функции местного управления можно разбить на две большие группы:

1. функции в области социального обслуживания и коммунального хозяйства (организация школьного обучения; руководство библиотеками, общественными парками; здравоохранение, социальное обеспечение);
2. административно-управленческие функции (поддержание порядка; обеспечение противопожарной охраны; руководство юстицией; взимание налогов; проведение выборов; регистрация актов гражданского состояния; контроль над качеством товаров; планирование строительства и городское планирование; руководство государственной службой).

В США имеет место чрезвычайное разнообразие организационно-правовых форм местного самоуправления.

Практически во всех графствах создаются выборный представительный орган (муниципалитет) и совет графства, который может быть представлен одним из двух следующих типов структур:

1. комиссионным советом, имеющим небольшой состав (три - пять человек);
2. советами контролеров. Они формируются из должностных лиц тауншипов и муниципалитетов, входящих в графство. Члены этих советов выполняют свои обязанности по совместительству; численный состав совета колеблется от 10 до 100 человек и более.

В зависимости от характера взаимодействия советов графств и административного персонала используются три основные формы управления графствами: "мэр - совет" ("выборный руководитель - совет"), "совет - менеджер", комиссионная.

Система "мэр - совет" действует более чем в половине всех самоуправляющихся городов США. При этом может идти речь о "сильном" или "слабом" мэре, ибо реальная власть мэра далеко не одинакова во всех муниципалитетах. На объем власти мэра, его позиции в системе муниципального управления влияют такие факторы, как процедура его избрания (мэр избирается либо непосредственно жителями, либо муниципальным советом; возможен и иной способ избрания - мэром может стать муниципальный советник, набравший наибольшее число голосов на выборах в совет); срок полномочий мэра (два - четыре года); право мэра налагать "вето" на решение совета и др.

Система "совет - менеджер". Эта форма городского управления используется почти в 40% случаев. Мэр и муниципальный совет нанимают профессионального чиновника - менеджера (городского управляющего), который руководит городской администрацией и управляет городом. Муниципальный совет и мэр являются органами, определяющими общую политическую линию.

Третья форма городского самоуправления в США - комиссионная - встречается достаточно редко и только в небольших городах. Городское управление осуществляется комиссией, состоящей обычно из пяти членов, избираемых всеобщим голосованием. Члены комиссии одновременно выполняют функции совета и глав основных подразделений аппарата муниципального управления.

### Местное управление в Великобритании.

В Великобритании зародилась так называемая англосаксонская модель местного управления.

Британская система местного управления имеет длительную историю. Эта система складывалась на основе королевских хартий, предоставлявших городам и общинам привилегии в решении местных вопросов и в отношениях с феодалами - собственниками земли. Такие города обладали правом создавать свои административные органы, иметь кооперативную собственность, избирать мировых судей. Подобная система с теми или иными изменениями просуществовала до начала XIX в.

Первыми органами местного управления, появившимися в XIX в., стали объединения по оказанию помощи бедным.

Ныне существующая система муниципального управления Великобритании сформировалась в результате реформ 1970-1980-х гг. Одна из ее характерных черт - относительная самостоятельность по отношению к центральной государственной власти, независимость от правительства в решении многих вопросов местной жизни; отсутствие на местах полномочных представителей правительства, опекающих местные выборные органы. Тем не менее правительство оказывает влияние на то, каким образом органы местного самоуправления осуществляют свои задачи.

В соответствии с Законом от 1972 г. "О местном управлении" (вступил в силу в 1974 г.) территории Англии и Уэльса подразделяются на 52 графства (44 - в Англии и 8 - в Уэльсе). На территории всей страны существует два, а иногда и три уровня местного управления. В каждой из единиц управления, за исключением некоторых приходов и общин, есть органы управления - советы, которые парламент наделяет специальными полномочиями. В двухуровневой системе все функции местного управления распределяются между советом графства и советом округа. Если система местного управления имеет трехуровневый вид, то функции делятся между советом графства, советом округа и приходским (общинным) советом либо собранием прихода (общины). Разграничением полномочий занимается парламент, причем он рассматривает взаимоотношения между органами всех уровней местного управления скорее как *партнерство*, чем как иерархию.

Другой отличительной чертой британской модели самоуправления является принцип, согласно которому муниципальные органы могут делать лишь то, что им прямо разрешил закон.

Практика взаимоотношений между центральным правительством и местными органами управления показывает, что местные власти действительно приблизились к статусу "агентов центрального правительства". Об этом говорит британское законодательство. Еще в 1980 г. согласно Закону о местном управлении соответствующим министрам было предоставлено право давать указания графским и окружным советам практически по всем вопросам их деятельности, а Закон о местном управлении 1984 г. лишил метрополитенские округа права устанавливать ставки местного налога.

В целом практика организации местного управления в Великобритании дает много удачных примеров обеспечения системности в работе муниципальных органов. Этого удается достичь благодаря четкому перечислению функций и полномочий конкретных органов нескольких муниципальных звеньев при решении отдельных управленческих задач.

Функции различных видов органов местного управления соотносятся следующим образом. В ведении совета графства находятся все дороги, за исключением магистральных дорог и мостов; образование и библиотеки (в конурбациях за них отвечают не графства, а округа-метрополии); планирование в городе и графстве; социальные службы; пожарная охрана; полиция; музеи и художественные галереи; трудоустройство молодежи; продовольствие и медикаменты, а также некоторые службы *по* защите интересов потребителей; парки и места отдыха; уборка мусора; мелкие акционерные компании.

В ведение советов округов входят борьба с шумом и здравоохранение; жилищное строительство; городское и сельское планирование; зрелища и реклама; сбор мусора; кладбища; фабрики и учреждения на их территории; налогообложение.

Ведению советов приходов (общин) подлежат распределение земельных участков; пешеходные дорожки; погребение; местности для отдыха; земли под кладбища; автобусные стоянки. Там, где нет приходов, их функции выполняют округа.

Кроме органов местного управления, в Великобритании есть две интересные формы: публичные корпорации и органы типа ad hoc.

Ни законодательство, ни суды не пытались дать определение понятия "публичная корпорация". Основные черты публичной корпорации:

* наличие индивидуальной корпоративной правосубъектности, предоставленной статутом или патентом, который выдан на основании королевской прерогативы;
* наличие круга обязанностей управленческого характера, закрепленного в учредительном статуте или патенте (причем полномочия корпорации распространяются на территорию всей страны или значительной ее части);
* наличие круга обязанностей управленческого характера, закрепленного в учредительном статуте или патенте (причем полномочия корпорации распространяются на территорию всей страны или значительной ее части);

В качестве примера можно привести публичную корпорацию "Управление британских железных дорог", действующую в транспортной отрасли.

В области распределения управленческих функций также имеется интересный опыт. Так, функцию планирования осуществляют советы графства и округа. Они составляют и утверждают стратегические планы развития территорий на десятилетний период, которые содержат задания по использованию дорог и улучшению их состояния, строительству различных производственных и социально-культурных объектов и т.д. Планы разрабатываются с учетом экономических, социальных и демографических факторов развития графства в целом и входящих в него округов в частности. Графские и окружные органы работают вместе, постоянно консультируясь с представителями других корпораций, региональными правительственными учреждениями, с муниципалитетами низового звена (приходскими советами). Основываясь на планах графства, окружные советы составляют свои планы, в которых воспроизведены показатели плана графства и учтены окружные особенности. Далее нижестоящие муниципальные звенья (приходы), опираясь на планы округа, четко расписывают свою работу.

Для согласования интересов местного управления с целями центральной власти в Великобритании действуют ассоциации графских, окружных и низовых (приходских) звеньев муниципальной системы.

Интересен, на наш взгляд, и опыт этой страны в решении проблемы организации местной власти. На Британских островах, за исключением муниципального управления Сити, вообще упразднили должность главы муниципального образования (мэра) как независимого должностного лица. Представительские функции осуществляет председатель муниципального совета, он же организует работу представительного органа.

### Местное управление во Франции.

Современная Франция - унитарное государство с высокой степенью централизации. Но так было не всегда. В XI в., например, граф провинции Британия, населенной кельтами, имел больше власти, чем король Франции. Основные принципы организации самоуправления во Франции были заложены еще в конце XVIII - начале XIX в. и существенно отличались от принципов, принятых в Великобритании.

Франция - одна из немногих стран мира, имеющих четыре уровня управления: коммунальный, департаментский, региональный и национальный. После Великой Французской революции образовалось три уровня власти: центр, департаменты, коммуны. Административно-территориальное деление страны стало выглядеть следующим образом: центр, регионы (22 единицы), департаменты (более 100 единиц), коммуны (более 36 тыс. единиц).

В истории развития французских структур власти четко прослеживаются три направления.

1. Централизация. По мнению Э. Дюрана, с последней трети эпохи Средневековья носители государственной власти являлись единственными регуляторами общественной деятельности и самоуправления муниципалитетов. Государство было единственным проводником и выразителем общественных интересов.
2. Деконцентрация (не является антонимом централизации) - это переустройство административной власти государства, в ходе которого органы центра делегируют местным ("деконцентрированным", или "внешним") органам реальное административное управление, не подрывая при этом единства центральной власти.
3. Децентрализация. Французский профессор Ж. Буде-Бурдо в "Трактате о политической науке", изданном в 1967 г., определил это понятие следующим образом: "Деятельность называется децентрализованной, если определяющие ее нормы разработаны властями того объединения, которого она касается. Таким образом, децентрализацию территориальной единицы характеризует ее освобождение от центральных властей в данной деятельности".

Проведенная в 1982 г. децентрализация расширила полномочия территориальных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность в решении своих дел. В соответствии с законом от 2 марта 1982 г. представители государственной власти в департаментах и регионах стали именоваться "комиссарами республики" и "помощниками комиссара республики" вместо префектов и супрефектов, а статус этих должностных лиц существенно изменился: они потеряли исполнительную власть в департаменте, прекратили руководить регионами и вести административную опеку за коммунами и департаментами.

Децентрализация предоставила местным властям возможность в более полной мере удовлетворять социальные потребности населения, развивать новые услуги. Характерно, что инициатива в этой области исходила в первую очередь от местных органов управления.

Наиболее часто коммуны реализуют следующие виды помощи:

* гарантии займов;
* перекупку здания для сдачи его внаем предприятию;
* субсидии и ссуды;
* процентные скидки;
* помощь в профессиональном обучении.

В то же время наличие на местном уровне специального уполномоченного, представляющего правительство, позволяет государству сохранить здесь достаточно сильные позиции.

Необходимо отметить, что в основе правового регулирования компетенции органов местного управления Франции лежит следующий принцип: муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

Одной из особенностей системы местного управления во Франции было совмещение государственного и местного управления в пределах одних и тех же административно-территориальных единиц. В настоящее время регионы, департаменты и коммуны относятся к системе местного управления. Но даже самим французам не всегда понятно, как разграничены полномочия между государством и выборными органами местного управления.

Одно из достоинств французской системы управления - доскональная проработка вопросов государственной службы. В стране не принято выделять муниципальную службу; она рассматривается как разновидность государственной. Во Франции существует три типа государственной службы:

1. государственная служба верхнего эшелона;
2. государственная служба на уровне территорий (местная государственная служба);
3. служба в системе здравоохранения.

Внутри каждого типа, на каждом региональном уровне выделяют три категории государственных служащих в зависимости от образования.

1. Категория *"А"* - кадровые работники в министерстве, правительстве, мэрии, совете региона и т.п. Чтобы попасть в эту категорию, необходимо иметь степень бакалавра (три года обучения в университете).
2. Категория *"В"* - служащие среднего уровня, которые занимаются составлением документов на базе инструкций сверху. Им требуется степень бакалавра (колледж и лицей).
3. Категория *"С"* - работники-исполнители в таких органах, как бюро, канцелярия. Для этой группы чиновников достаточно иметь среднее образование (колледж).

К основным правам местных государственных служащих относятся: свобода мнений; право на профсоюзную деятельность, на забастовки, на участие в разработке правил, определяющих статус государственной службы, в принятии решений, касающихся отдельных служащих, и т.п.; право на здравоохранение, защиту от угроз и оскорблений, доступ к личному делу, постоянное повышение профессиональной подготовки, обязательные отпуска для повышения профессиональной квалификации, отпуск и вознаграждение. К последнему относят оклад, пособие, дотации на содержание семьи, специальные пособия (в том числе пенсионные, социальные).

Среди основных обязанностей местных государственных служащих значатся: запрет на совмещение должностей; хранение служебных тайн, профессиональная сдержанность; иерархическое подчинение и соподчинение; обязанность предоставлять информацию по требованию общественности. Последняя обязанность выполняется только в той мере, в какой это не противоречит сохранению служебных тайн, правилам доступа к административным документам и соблюдения профессиональной сдержанности.

Каждый служащий, допускающий нарушения при исполнении служебных обязанностей или в связи с ними, подвергается дисциплинарным взысканиям, которые подразделяются на четыре группы:

1. предупреждение, выговор, временное отстранение от должности не более чем на 3 дня;
2. понижение по шкале иерархии, временное отстранение от должности на срок от 4 до 15 дней;
3. понижение в ранге, временное отстранение от должности на срок от 16 дней до 6 месяцев;
4. отставка, увольнение со службы.

За исключением предупреждения и выговора, все взыскания заносятся в личное дело.

Преобразования местного самоуправления во Франции осуществлялись в нескольких направлениях:

1. создание региональных единиц, занимающих промежуточное положение между департаментами и государственным управлением;
2. мероприятия на уровне коммун, называвшиеся структурной реорганизацией;
3. реформы административного характера, касавшиеся различных аспектов местного управления.

Проведенные в последние годы муниципальные реформы в Великобритании и Франции несколько ослабили различия между этими двумя основными системами местного самоуправления.

### Коммунальное управление в Германии.

Опыт организации местного самоуправления в Федеративной Республике Германия особо интересен для России как федеративного государства.

В ФРГ местное самоуправление защищено конституционно-правовыми гарантиями трех видов.

1. Институционные гарантии, закрепленные в Конституции ФРГ в статье 28. В ней четко определено, что в общинах "народ должен иметь представительство, обеспечиваемое в результате всеобщих, прямых, свободных, равных выборов при тайном голосовании... Общинам должно быть предоставлено право решать местные вопросы в рамках закона под собственную ответственность...".
2. Конституционно-правовые гарантии в сфере финансовых отношений. Они закреплены в статьях 106 и 107 Конституции ФРГ.
3. Конституционно-судебные гарантии правозащиты общин.

Согласно статье 93 Конституции ФРГ, Германия является федеративным государством, поэтому основная схема структуры государственного управления включает в себя три независимых уровня: федеральное управление, земельное управление, коммунальное управление. Каждый из этих уровней имеет свой автономный и сконцентрированный круг задач. Но, несмотря на сильную децентрализацию, государственная целостность Германии не подвергается опасности. Причиной этого являются следующие пять факторов:

1. общефедеральный правопорядок;
2. регулируемая в масштабе всей федерации государственная служба;
3. национальная структура партий;
4. общефедеральная экономическая система;
5. общефедеральное административное устройство.

Коммунальное управление подразделяется на три уровня: общинное, районное, надрайонное. Местное самоуправление означает выполнение местными органами возложенных на них государственных задач под собственную ответственность.

Действующие в Германии организационные устройства общин основаны на четырех типах конституций: магистратная конституция, бургомистрская конституция, северогерманская конституция совета местного самоуправления, южногерманская конституция совета местного самоуправления.

Система местного управления ФРГ строится в соответствии с административно-территориальным делением, сходным в большинстве земель. Страна состоит из 16 земель, в состав которых входят округа, районы, города в ранге районов и общины. Все 16 федеративных земель имеют собственные избираемые населением парламенты, свои правительства и располагают законодательными компетенциями во всех областях, в которых законодателем прямо не назван федеральный парламент.

Как Основной закон (Конституция) ФРГ, так и конституции земель закрепляют за общинами сильные позиции. В ФРГ в вопросе государственного строительства действует следующий принцип: если государство хочет иметь поддержку народа, то демократия должна строиться снизу вверх.

Общины в ФРГ интегрированы в общую систему государственной власти, являясь хотя и самым низшим ее звеном, но одновременно и самым важным.

Районы - это следующая ступень системы местного самоуправления и низшие органы собственно государственной администрации. Глава района (ландрат) избирается либо непосредственно населением, либо районным собранием. Небольшие города и поселки входят в состав района и подчиняются ему. Более крупные поселения могут сами выполнять функции районов - это так называемый город-район или районный центр.

Округа составляют среднюю инстанцию, промежуточную между министерствами земель и районами. Это чисто административные образования, они не имеют представительных органов. Глава округа обычно назначается правительством земли.

Важнейшей предпосылкой для закрепленного в статье 28 Основного закона ФРГ и в земельных конституциях права на самоуправление является, по мнению немецких ученых, право общин на собственные источники финансирования – налоги и сборы. Общины имеют право претендовать и на часть налоговых поступлений земли при учете задач, которые обязана выполнять последняя. Земли путем дотаций и перераспределения финансовых средств обязаны обеспечить общинам как минимум такое финансовое положение, которое позволит им выполнять свои задачи. Во многом благодаря таким финансовым гарантиям право на самоуправление не превращается в пустую фразу, а имеет реальное содержание и претворяется в жизнь.

**Местное самоуправление Китая.**

[Правовой статус местных органов власти](https://studopedia.ru/4_68084_administrativno-pravovoy-status-organov-mestnogo-samoupravleniya.html) и управления в КНР определяется [Конституцией КНР](https://studopedia.ru/2_98713_harakteristika-konstitutsii-knr.html) (Глава III, раздел 5) и Законом об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств 1982 г. (в редакции 1995 г.).

[Система местных государственных органов](https://studopedia.ru/10_205800_sistema-organov-mestnogo-samoupravleniya-modeli-organizatsii-sistemi-organov.html) – собраний народных представителей (СНП), которые определяются в Конституции как органы государственной власти на местах в КНР и местных народных правительств как исполнительных органов местных органов государственной власти – СНП, строится в соответствии со структурой административно-территориального деления (ст. 96,ст. 105 Конституции КНР).

Местные собрания народных представителей являются органами государственной власти на местах и рассматриваются как составная часть единой системы представительных учреждений, возглавляемых [ВСНП](https://studopedia.ru/5_72268_vsekitayskoe-sobranie-narodnih-predstaviteley-vsnp.html).

*Депутаты СНП* уездов, городов (без районного деления), городских районов, волостей, национальных волостей и поселков избираются непосредственно населением, вышестоящие местные СНП (провинций, автономных районов и округов, городов центрального подчинения и городов с районным делением) избираются нижестоящими СНП.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

*Срок полномочий СНП* провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, автономных округов, городов с районным делением, а также (с 1995 г.) СНП уездов, автономных уездов, городов без районного деления – 5 лет, а СНП волостей, национальных волостей и поселков – 3 года.

*К компетенции местных СНП относится*: обеспечение в соответствующей административной единице исполнения: Конституции, законов, политических установок, указов, постановлений и решений вышестоящих органов власти; рассмотрение и утверждение народнохозяйственных планов и бюджета для данной территории, а также отчетов об их исполнении; решение наиболее важных вопросов в политической, экономической и культурной областях, в деятельности гражданской администрации и межнациональных отношениях; формирование ряда других местных органов; охрана социалистической собственности, поддержание общественного порядка, защита прав граждан, прав национальных меньшинств, обеспечение равенства мужчины и женщины и т. д.

Местные СНП также имеют право отменить или изменить ненадлежащие постановления местных правительств своего уровня. Осуществляя свои полномочия, местные СНП принимают решения, а СНП провинций, автономных районов и городов центрального подчинения вырабатывают местные установления, о *которых уведомляют Постоянный комитет ВСНП и Государственный совет КНР*.

Местные СНП работают в сессионном порядке: очередные сессии, как правило, проводятся не реже одного раза в год, а внеочередные — по предложению 1/5 числа депутатов. Для руководства сессией депутаты избирают президиум, а также начальника секретариата. Сессии уездных и вышестоящих СНП также избирают из числа депутатов председателя, заместителей председателя и членов постоянных комитетов СНП – постоянно действующих органов соответствующих СНП (они проводят свои заседания два раза в месяц).

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Председатели постоянных комитетов местных СНП для решения наиболее важных вопросов могут объединяться в советы председателей постоянных комитетов СНП. Постоянные комитеты СНП подотчетны собраниям народных представителей данной ступени. Члены постоянных комитетов СНП не могут занимать должности в государственных административных органах, а также органах суда и прокуратуры.

К компетенции постоянных комитетов СНП относится руководство выборами депутатов в СНП соответствующей ступени. Они созывают сессии местных СНП данной ступени, решают наиболее важные вопросы политической, экономической, культурной и иных сфер деятельности, вопросы в области межнациональных отношений, деятельности гражданской администрации, контролируют работу народных правительств, народных судов и народных прокуратур, осуществляют связь с депутатами соответствующих собраний народных представителей, принимают на рассмотрение жалобы и предложения населения, присваивают местные почетные звания.

К их ведению относится решение наиболее важных кадровых вопросов местного значения, в том числе (в период между сессиями СНП) они назначают и смещают заместителей губернаторов провинций, председателей автономных районов, мэров городов и т. д., а в случае невозможности выполнения функций губернаторами провинций, председателями автономных районов и т. д., определяют кандидатуры временно исполняющих обязанности.

Постоянные комитеты СНП могут изменять или отменять ненадлежащие решения нижестоящих местных СНП. В свою очередь в период между сессиями местных СНП постоянные комитеты СНП провинций, автономных районов и городов центрального подчинения имеют право принимать местные установления с последующим уведомлением Постоянного комитета ВСНП и Государственного совета*.*

В 1995 г. в КНР была проведена масштабная реформа местных органов власти и, в частности, в волостном звене была введена должность председателей СНП волостей, национальных волостей и поселков (ранее функции этих должностей выполняли соответственно волостные старшины и поселковые старосты).

Председатели СНП волостного звена и его заместители организуют работу депутатов в период между сессиями, поддерживают с ними постоянную связь, реализуют предложения, критические замечания и мнения населения.

Местные СНП создают в качестве своих исполнительных органов на местах местные народные правительства. Законодательство устанавливает систему "двойного подчинения" местных правительств: с одной стороны, они ответственны перед избравшими их собраниями народных представителей, а с другой – перед вышестоящими народными правительствами.

Все местные народные правительства как государственные административные органы находятся под единым руководством Государственного совета и ему подчиняются.

Сроки полномочий народных правительств совпадают со сроками полномочий избравших их местных СНП (уездные и вышестоящие правительства – 5 лет, волостные, национальных волостей и поселковые —3 года).

В состав местных народных правительств входят их главы (губернаторы в провинциях, мэры в городах центрального подчинения, председатели в автономных районах и т. д.), их заместители, ответственные секретари (начальники секретариатов), начальники департаментов, управлений и комиссий и других рабочих органов местных народных правительств. Глава правительства, его заместители и ответственный секретарь образуют постоянное бюро правительства. В регулярно проводимых пленарных заседаниях принимают участие все члены правительства.

Местные народные правительства, реализуя решения местных СНП и их постоянных комитетов, а также вышестоящих органов государственной администрации, принимают необходимые меры по выполнению местных народнохозяйственных планов, осуществляют всю административно-управленческую работу на соответствующей территории в области экономики, образования, культуры, общественной безопасности, национальных отношений и т. д.

Объем полномочий местных народных правительств в зависимости от их уровня различен. В частности, правительства уездного и вышестоящего звена руководят работой не только своих функциональных подразделений, но и нижестоящих народных правительств и могут изменять либо отменять ненадлежащие правовые акты нижестоящих органов государственной администрации.

Народные правительства низового звена подобными полномочиями не располагают. В соответствии с законом, народные правительства провинциального уровня могут разрабатывать административные установления, которые должны соответствовать законам и административным установлениям Государственного совета.

Местные народные правительства, как правило, имеют целую систему своих рабочих органов и многочисленный штат сотрудников

Некоторые уезды в свою очередь могут делиться на районы, в которых создаются управы, являющиеся делегированными органами народных правительств. В кварталах (микрорайонах) городских районов и городов, не имеющих районного деления, создаются квартальные канцелярии — делегированные органы районных правительств, в задачи которых входит работа среди населения по поручению местных правительств, руководство работой комитетов населения, передача предложения населения в низовые органы государственного управления.

На уровне кварталов функционируют организации самоуправления ("самодеятельные организации") – комитеты городского и комитеты сельского населения по месту жительства, действующие под руководством соответствующих партячеек КПК. Эти организации, с одной стороны, решают все местные вопросы самоуправления в данном квартале, а с другой – местные правительства возлагают на них некоторые административные функции, например, охраны общественного порядка, закупки зерна, набора в армию, помощи особо нуждающимся, разрешения возникающих между жителями споров, передачи предложений и пожеланий населения в народные правительства и т. д.

Что касается низового (волостного) звена, то состав правительства здесь невелик и включает в себя главу администрации (волостной старшина или поселковый староста), его заместителей и ответственного секретаря, в необходимых случаях может создаваться небольшой аппарат сотрудников.

Изучение зарубежного опыта реформ муниципального управления позволяет выделить следующие основные тенденции его развития.

1. 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).
2. 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.
3. Изменения функций органов местного самоуправления. Это обусловливается 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.
4. 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.
5. Передача полномочий из центра на места (децентрализация управления), хотя это не всегда означает одновременную демократизацию управления.
6. 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.
7. Развитие сотрудничества между различными муниципалитетами, объединение их усилий для разрешения определенных общих проблем.

Рассматривая тенденции современного развития местного самоуправления на Западе, зарубежные авторы подчеркивают, 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*.

**Контрольные вопросы по теме:**

1. Каковы особенности германской модели местного самоуправления?
2. Дайте общую характеристику англосаксонской модели местного самоуправления.
3. Раскройте особенности французской (континентальной) модели местного управления.
4. Основные черты советской модели местного самоуправления.
5. Механизм формирования органов местного самоуправления в США.
6. Виды самоуправляющихся единиц Франции и Германии.
7. Особенности местного самоуправления Китая.

**Рекомендованная литература:**

**Основная:**

1. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление. Учебник. – М: Юрайт, 2017. – 386 с.
2. Муниципальное право России. Учебник / Под ред. Кокотов А. Н. – М: Юрайт, 2019. – 460 с.
3. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. В 2 томах (комплект) / Отв. ред. Бондарь Н.С. – М: Юрайт, 2016. – 816 с.

**Дополнительная:**

1. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2015. – 448 с.
2. Муниципальное право [Электронный ресурс]: Учебник / Е.С. Шугрина. – 4-e изд., перераб. и доп. – М.: Норма : НИЦ Инфра-М, 2012. – Режим доступа: http://znanium.com/bookread.php?book=352029
3. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: Учебник / И.В. Выдрин. - 4-e изд., перераб. – М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. – Режим доступа: http://znanium.com/bookread.php?book=367250