

## МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЗА РУБЕЖОМ

**Аннотация.** В данной статье показаны пути решения вопросов местного значения, а также рассмотрены модели организации муниципальной власти и управления, существующие в иностранных государствах. Описаны структура и особенности различных моделей муниципального управления.

### **Annotation.**

In the given article are shown ways of the decision on a matter of local values, as well as are considered models to organizations municipal authorities and management, existing in foreign states. Described structure and particularities of the different models of municipal management.

**Ключевые слова:** муниципалитет, власть, управление, местные органы, налог, модель.

**I. Введение.** За последние двести лет местное самоуправление получило развитие во всем мире. Не только европейские государства, но и США, Япония, Австралия, Турция и многие другие страны накопили значительный опыт демократического решения местных проблем, привлечение граждан к муниципальной деятельности. Процесс развития местного самоуправления характерен и для стран Азии, Африки, Латинской Америки. Украинская модель муниципального управления во многом следует зарубежному опыту и в своей практике уже имеет значительные достижения, что демонстрируется на примере города Ильичевска Одесской области.

**II. Постановка задачи.** В мировой практике различают три модели муниципального управления: англосаксонскую (английскую), континентальную (французскую) и советскую. Выделение данных моделей базируется на принципах, которые лежат в основе отношений различных местных органов, как между собой, так и с вышестоящими властями.

**III. Результаты.** В рамках англосаксонской модели, получившей распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии и во многих других странах с англосаксонской правовой системой, местные представительные органы формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий и практически не подчиняются вышестоящим органам власти. На местах нет уполномоченных центрального правительства, которые опекали бы представительные органы, избираемые населением административно-территориальных единиц. Контроль за деятельностью местных органов

самоуправления осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства, а также через суд. Так, в США функционирование местных органов регулируется исключительно штатами, а многие сферы деятельности осуществляются без какого-либо вмешательства и со стороны руководящих структур штата. Федеральные же власти не вмешиваются в их деятельность еще с 1868 г., когда на законодательном уровне была сформулирована производность местной власти от субъектов Федерации. Положение о муниципальной власти содержится в конституциях всех субъектов федерации. Однако степень урегулирования различных аспектов местного управления в отдельных штатах не одинакова поэтому выделяются две группы штатов. К первой группе относятся штаты, конституции которых содержат небольшое число норм, касающихся местных органов, причем устанавливающих, как правило, те или иные ограничения деятельности последних (Алабама, Миссисипи и др.). Вторую группу составляют штаты, конституции которых более подробно регулируют вопросы местного управления. Многообразие типов организации местных органов власти объясняется тем, что местное самоуправление в США складывалось на заре американского государства, и колонисты использовали все известные им формы самоуправления, «вывезенные» из стран Старого Света. Несмотря на отсутствие представителя центра на местах, в странах с данной моделью также осуществляется общий государственный контроль за деятельностью местных органов. В Великобритании этим в основном ведает функциональное подразделение министерства окружающей среды, которое разрабатывает законы о местном самоуправлении, готовит различные реформы местных органов, контролирует условия службы, оплату и пенсионное обеспечение муниципальных служащих.

В большинстве стран мира (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) получила распространение континентальная (французская) модель. Она основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления.

Родоначальницей данной модели является Франция.

Континентальная модель напоминает иерархическую пирамиду, где наблюдается определенная подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим. В Италии подобная иерархическая подчиненность выражается, в частности, в предусмотренном статьей 130 Конституции праве областей осуществлять контроль за законностью актов провинций, коммун и иных местных образований [2, с. 6]. Таким образом, для этой модели характерно прямое государственное управление на местах.

В рамках французской системы представительные органы порой создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодателем в качестве территориальных коллективов. В отдельных подразделениях, таким образом, представительные органы вообще могут отсутствовать (например, в округах и кантонах Франции). Не формируются представительные органы и в германских округах, польских воеводствах.

Во Франции органом управления в регионе является префект республики (комиссар), назначаемый правительственным декретом и представляющий правительство и его членов в отношениях с населением. В территориальной единице следующего уровня - префект департамента, затем субпрефект, администратор территориального округа, промежуточной территориальной единицы между департаментом и коммуной. До реформ начала 80-х годов во Франции решения муниципального Совета имели силу лишь после утверждения префектом, назначенным органами государственной власти, который мог далее отменить решение. Проведенная реформа несколько снизила степень соподчиненности между различными уровнями местных органов. Так, в соответствии с законом от 7 января и 22 июля 1983 г. ни один территориальный коллектив не может осуществлять опеку над другим, за исключением строго ограниченных вопросов: здравоохранение, школьный транспорт, сельское оснащение и т.д. Кроме того, был несколько смягчен административный контроль центра над местными представительными органами [3, с. 11].

Таким образом, англосаксонская модель предполагает формирование муниципальной организации снизу, от гражданской инициативы населения, а вторая, континентальная, строит муниципалитет сверху, под началом и контролем государства. Однако нужно заметить, что в странах с развитой демократией различия между двумя рассмотренными выше моделями не носят принципиального характера и можно говорить об их определенном сближении (особенно с учетом муниципальных реформ во Франции и Великобритании, проведенных в 80-х годах). Функционирование обеих моделей строится на многих сходных принципах, свойственных современному демократическому государству. Основой системы местного самоуправления являются местные представительные органы, формирующиеся населением в результате свободных и состязательных выборов. Иначе обстоят дела в ряде развивающихся стран, где заимствованная у развитых демократий англосаксонская или же континентальная модель местного самоуправления выступает лишь в качестве внешней оболочки авторитарного по своей сути политического процесса, в рамках которого волеизъявление на выборах носит несамостоятельный характер.

Местное самоуправление в ряде стран (Австрия, Германия, Япония) сходно как с англосаксонской, так и с континентальными моделями, обладая при этом и некоторыми специфическими чертами, что позволяет говорить о смешанной модели. Так, в Колумбии в каждом департаменте действует губернатор, являющийся и «агентом правительства и главой местной администрации». Например, в Германии право на самоуправление гарантируется как Основным законом, так и конституциями земель. И федерация, и земли не имеют права вмешиваться в осуществление самоуправляющимися территориальными общностями их полномочий. Государство в Германии строится не сверху вниз, а снизу вверх - от общин и объединенных общин, районов и округов к землям и федерации. Каждая из земель определяет законодательные рамки, в которых действует местное самоуправление. Они существенно отличаются друг от друга не только названиями представительных органов - совет общины, представительство города и т.д., но и характером структуры и механизмов взаимодействия представительных органов и городских чиновников, а также способами контроля их деятельности общинами.

Общины обладают всеми полномочиями, не входящими в компетенцию земель федерации. Среди собственных полномочий выделяются обязательные: вопросы водоснабжения, противопожарной охраны, уничтожения отходов, строительства транспортных путей и т.д. Каким образом будут решаться эти проблемы - собственными силами или, например, с привлечением частных фирм - коммуны решают сами.

Вместе с тем общины обязаны действовать в соответствии с законодательством, поэтому практикуется государственный надзор за выполнением ими задач. Формы государственного надзора различны: в сфере собственных полномочий общин он носит исключительно правовой характер, а в области переданных государством коммуна для исполнения полномочий это не только правовой, но и отраслевой надзор - за способностью исполнения и финансирования заданий. Допускается также вмешательство в принятие управленческих решений в этой области.

Принципиальное отличие от перечисленных выше моделей построения местного самоуправления имеет так называемая советская модель, к настоящему времени во многом отошедшая в историю. Данная модель была характерна для Советского Союза и других стран «мировой системы социализма», а также для некоторых раз-задающихся государств, ориентированных на социалистическую перспективу. Сейчас она, в той или иной форме, продолжает сохраняться лишь в немногих странах, все еще считающих себя социалистическими, как Китай, Куба, КНДР. Советскую модель характеризует жесткая иерархическая соподчиненность входящих в

нее звеньев. Например, Конституция Республики Куба характеризует ассамблеи народной власти как органы государственной власти на местах, осуществляющие управления с целью реализации государственных функций в соответствующих территориальных единицах. В Китае самоуправление введено только на самом нижнем уровне административно-территориального деления в деревнях. Центром деревенского самоуправления является избираемый комитет сельских жителей (КСЖ).

Экономическая основа - право распоряжения коллективной собственностью деревень и поселков и создание собственных фондов и источников дохода. Конституция 1982 г. вернула систему волостей и поселков для управления на низовом уровне в сельской местности, определив комитеты сельских жителей как массовые организации самоуправления. При этом деревенские комитеты были предназначены для проведения линии партии, государственных законов и постановлений. Самоуправление, а также сопровождающие его демократические процедуры рассматривались, в первую очередь, как хорошо зарекомендовавший себя способ ведения дел в деревне. Нужно заметить, что с самого начала комитеты сельских жителей не являлись органами административной и политической власти, только в середине 90-х годов китайские крестьяне получили право решать внутридеревенские дела без вмешательства поселковых правительств - органов государственной власти. Пересмотренный закон о комитетах сельских жителей позволил деревенским сообществам получить больше полномочий в сфере внутридеревенского управления и контроля, а также стать более независимыми. В этих условиях функция партийного руководства стала заключаться в развитии деревенского самоуправления, наибольшей степени способствующего выполнению политики правительства и реализации партийных принципов. Таким образом, реформирование системы местного самоуправления в Китае проходит в жестких рамках, установленных коммунистической партией.

Говоря о структуре местных органов, нужно отметить, что система местного самоуправления строится в соответствии с административно-территориальным делением, которое в унитарных государствах относится к компетенции центральной власти, а в федеративных - чаще всего к компетенции субъектов федерации.

Страны современного мира могут иметь двухзвенную (Дания, Финляндия, Япония), трехзвенную (Италия), четырехзвенную (Германия), а также пятизвенную (Франция) систему административно-территориального деления. Низовое звено, как правило, образуют отдельные населенные пункты (город, деревня, поселок). Низовой единицей может быть группа деревень, городские районы (во многих крупных горо-

дах мира), даже кварталы. Своеобразной низовой единицей является также кочевое племя или род (как в Мали, Нигере). Среднее звено административно-территориального деления составляют вышестоящие единицы (например, области и провинции в Италии, префектуры в Японии, кантоны, округа, департаменты и регионы во Франции).

Правовую основу деятельности местных органов самоуправления составляют конституции, а также акты, издаваемые центральными законодательными органами или (в федеративных государствах) представительными органами субъектов федерации. В странах с федеративным политико-территориальным устройством национальные конституции регулируют лишь основные принципы формирования и деятельности местных органов, возлагая правовое регулирование местного самоуправления в основном на субъекты федерации. Например, Основной закон Германии устанавливает, что в землях, уездах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами. В США функционирование местных органов регулируется исключительно штатами. Полная зависимость и производность местных органов от субъектов федерации здесь была сформулирована еще в 1868 г. Положенья о деятельности местного самоуправления содержатся в конституциях всех субъектов федерации. Совершенно противоположным примером является Мексика, где местное самоуправление не дается на откуп субъектам федерации, а подробно регламентируется национальной конституцией.

В самом общем виде, к компетенции местных органов различных систем относятся, прежде всего, финансово-экономические полномочия, главные из которых - принятие местного бюджета, местное планирование, регулирование деятельности в сфере муниципального хозяйства. Местные органы могут отвечать за коммунальное обслуживание населения, охрану окружающей среды. В эту же группу полномочий могут входить развитие транспорта и регулирование дорожного движения, санитария, канализация, очистка улиц и т.д. Часто местные органы несут ответственность за охрану общественного порядка, установление правил поведения в общественных местах, распоряжаясь местными полицейскими силами.

Вообще, для нормального функционирования местного управления в целом необходимо наличие представительного органа, избираемого населением соответствующей административно-территориальной единицы и принимающего наиболее важные вопросы, и исполнительного органа (бургомистр, мэр и т.д.), призванного выполнять решения представительного органа и осуществлять оперативное управление, при этом на него могут быть возложены и некоторые общегосударственные функции.

Местные представительные органы в основном однопалатные (советы, ассамблеи, собрания), обычно избираются путем всеобщих прямых выборов на срок полномочий от двух до шести лет: шведские ланстингкоммуны – три года, германские крайстаги — четыре, французские генеральные советы – шесть лет. Помимо выборных представителей в состав могут включаться и назначенные члены, что весьма распространено в странах «третьего мира» (Таиланд, Кения, Сенегал, Марокко и др.). Что касается исполнительных органов местного самоуправления, существует несколько способов их формирования. Так, местные представительные органы могут непосредственно из своего состава избирать исполнительный (чаще всего единоличный - Австрия, Дания, Испания др. или коллегиальный – Италия, Швеция, Бельгия, Голландия и т.д.) орган. Также существует схема «сильный мэр - совет», при которой избранный населением мэр единолично назначает и увольняет муниципальных чиновников, обладая правом отлагательного вето на решения совета. Получил распространение и комбинированный способ формирования исполнительных органов, система «совет-управляющий». В рамках этой системы избираемый советом мэр нанимает управляющего - профессионала, хорошо разбирающегося в ведении городского хозяйства. Институт муниципальных менеджеров получил распространение в Германии, Норвегии, Швеции, Финляндии и ряде других стран. Важным элементом местного самоуправления является чиновничий аппарат, от профессионализма которого зависит в большей степени реализация многих начинаний выборных политиков.

Финансовая автономия является существенной составной частью муниципальной власти всех типов. Она состоит в том, что, например, коммуны сами могут определять свои доходы и расходы. Придание местным властям финансовых полномочий оправдано только при условии, что они гарантируют решение своих задач на основе самоуправления. Основным звеном финансов органов местного самоуправления является местный бюджет, наиболее важным источником которого являются доходы от местного налогообложения. Местные налоги отличаются от общегосударственных большей множественностью. Например, в Бельгии насчитывается около 100 местных налогов, во Франции - более 50, в Италии - более 30 [4, с.258]. В зарубежных странах принято различать две группы местных налогов. Во-первых, это собственные налоги (местные налоги в строгом смысле), которые действуют в рамках данной административной единицы и в полном объеме поступают в местный бюджет. Контроль за взиманием этих налогов осуществляют местные власти. Во-вторых, это - общие налоги, перераспределяемые через центральный

бюджет в пользу местных органов. Ставки данных налогов устанавливаются государством и не могут быть изменены решением на местах. Примерами могут служить подоходный налог в Германии, поступления от которого распределяются между федерацией, землями и общинами; отчисления от подоходного налога в США; отчисления от подоходного налога и налога на добавленную стоимость во Франции.

Анализ изменений в системе финансирования местных сообществ показывает, что налоговые поступления продолжают играть ведущую роль в формировании местных бюджетов подавляющего большинства западных стран. Особенно заметна их значимость в таких странах, как Германия (налоговые поступления составляют более 70% доходов местных бюджетов), Великобритания (свыше 65%), Швеция (57%), Бельгия (52%), Австрия (48%), Франция (47%) [5, с.202]. В США налоговые поступления превышают половину всех доходов муниципалитетов.

Существенно меньшую роль в местных бюджетах стран запада играют неналоговые поступления, включающие плату за коммунальные услуги, доходы от коммерческой деятельности, продажи недвижимости, штрафов и т.п. Поступления по этой статье колеблются в среднем в пределах 10-30%. Важным источником финансирования местных бюджетов являются государственные субсидии и дотации. Во многих странах они обеспечивают значительную часть доходов. К таким странам относятся Норвегия (почти 80% всех поступлений), Дания (свыше 50%), Франция (28%), Испания, Австрия, Швеция (28%). В Нидерландах существует свыше 500 различных целевых субсидий, в США - более 200, в Италии - свыше 100 [5, 200-201].

**IV. Вывод.** Как видим, в зарубежных странах накоплен достаточно большой опыт в организации муниципальной власти, который нельзя не учитывать при проведении реформы в нашей стране.

#### Литература

1. Запоточний І.В., Захарченко В.І. Державне регулювання регіональної економіки. – Харків: Одіссей, 2003. - 592 с.
2. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под ред. Н.Н. Медведева. - М.: Юридическая литература, 1994.
3. Игнатов В.Г., Хрипун В.И., Понеделков А.В., Старостин А.В. Региональные особенности местного управления и самоуправления. - Ростов н/Д.: Изд-во Северо-Кавказского научного центра высшей школы, 1996.
4. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ). - М.- Тула, 1999.
5. Анимича А.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. - М.: Инфра-М, 2000.