

ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

БУТЫРИНА М.В., канд. филос. наук

Рассматриваются наиболее известные и типичные организационные формы реализации местного самоуправления, существующие в Западной Европе, – англосаксонская, французская и германская модели. Выявлены их особенные и общие черты.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, Советы, коммуны, общины, административный аппарат.

FOREIGN MODELS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

M.V. BUTYRINA, Candidate of Philosophy

The most famous and typical organizational forms of local self-government in West Europe are considered. They are Anglo-Saxon, French and German models. Their specific characteristics and common features are identified.

Key words: local self-government authorities, Councils, Communes, Communities, administrative apparatus.

В настоящее время в Западной Европе сложились следующие модели местного самоуправления.

Англосаксонская модель (Великобритания).

Страна состоит из административно-территориальных единиц, в которых формируются выборные органы местного самоуправления – *Советы*. На локальном уровне не существует органов прямого государственного управления, поэтому советы в каком-то смысле сами являются такими органами, так как полномочия делегируются им парламентом. В то же время отдельные специализированные функции могут передаваться специальному органу, не связанному с классическими органами местного самоуправления. Советы имеют право обращаться к парламенту с просьбой предоставить то или иное полномочие.

Советы избираются на 4 года либо обновляются наполовину каждые 2 года или каждый год на одну треть. Председательствует на совете *мэр* или *лорд-мэр* (если численность населения не превышает 75 тыс. человек), избираемые советом из его членов. Мэр не обладает полномочиями, связанными с исполнительной властью. Он осуществляет лишь представительские функции.

Вся управленческая деятельность осуществляется через советников, комиссии и административный аппарат. Члены местных советов – советники – работают безвозмездно или по совместительству и, как правило, составляют две трети в составе всех членов совета. Они создают отраслевые или функциональные *комитеты* и *комиссии* для решения основных вопросов. Одна треть совета – нанимаемые советом эксперты и местные служащие. Только финансовый комитет полностью состоит из советников, а комитет по делам полиции включает в свой состав мировых судей. Работой служащих руководит *главный администратор*.

Главный администратор назначается на должность советом и объединяет работу всех отделов. Формально он не является главой исполнительной власти, так как все полномочия по местному управлению принадлежат совету, который может делегировать служащим, в том числе и администратору, лишь второстепенные функции [1].

В стране могут сложиться такие варианты формирования исполнительной власти:

1) *Система «мэр и кабинет»*. Местное население выбирает мэра. Он руководит исполнительной властью и назначает от двух до девяти помощников («кабинет»).

2) *Система «лидер и кабинет»*. Главу исполнительной власти выбирает совет из своего состава. «Кабинет» формирует либо лидер, либо совет.

3) *Система «мэр и управляющий от совета»*. Всенародно избранный мэр делит полномочия исполнительной власти с управляющим, которого назначает совет из числа профессиональных чиновников [2].

В Великобритании нет двух советов с идентичным списком полномочий, так как он формируется через обращения к парламенту с соответствующим запросом. Тем не менее в ведении органов местного самоуправления находятся, как правило, следующие вопросы: местное здравоохранение, местное образование, благоустройство муниципального образования, местное коммунальное хозяйство, поддержание общественного порядка, бытовое обслуживание, местный транспорт, противопожарная безопасность и т.п. Местные органы также контролируют деятельность промышленных предприятий по вопросам выброса в атмосферу пыли и других загрязняющих воздух веществ, следят за уровнем шума на их территории, санитарными условиями на промышленных стройках и т.п. Сейчас большинство местных советов решают вопросы трудоустройства молодежи, которая оканчивает среднюю школу и колледжи.

Муниципальные образования имеют собственный бюджет, около половины которого составляют местные доходы. Остальное восполняется за счет ассигнований из центра. Правительство определяет уровень расходов совета на грядущий бюджетный год. Разница между предполагаемыми расходами и доходами от местных финансовых источников покрывается за счет дотаций со стороны правительства (гранта поддержки доходов).

В Великобритании нет специального органа, который контролирует законность принимаемых местными властями решений, но можно обратиться в суд в случае принятия противоправных решений. Кроме того, существуют специализированные отраслевые органы контроля, подчиняющиеся правительству (например, школьные инспекторы, инспекторы пожарной, лесной охраны и т.п.) [3].

В целом, советы как представительные органы обладают достаточной политической самостоятельностью, с чем не может не считаться центральное правительство.

Характерные особенности модели:

- *муниципалитеты* рассматриваются как *автономные образования*, осуществляющие власть, возложенную на них парламентом;

- на местах *отсутствуют полномочные представители правительства*, опекающие местные выборные органы;

- *правительство* оказывает влияние на то, каким образом органы местного самоуправления осуществляют свои задачи, используя *финансовые рычаги*: субвенции, дотации, а также путем осуществления контроля. Если органы местного самоуправления действуют в пределах своих полномочий, то контроль ограничивается согласованием вопросов с соответствующими министерствами;

- отношения между центральной властью и муниципалитетами определяются принципом «*действовать в пределах своих полномочий*». В противном случае акты местной власти считаются совершенными с превышением полномочий и могут быть признаны судом не имеющими силы и повлечь за собой судебную ответственность.

Континентальная модель (Франция). Для этой страны всегда была характерна высокая степень централизации местного управления. Там сложилась *бюрократическая субординация центра и провинций*. В распоряжении центральной власти находятся разнообразные средства давления на местное управление. Единственная цель центра – жестко подчинить деятельность местных сообществ.

Основой местного самоуправления во Франции являются *коммуны* (90 % коммун имеют менее 2 тыс. жителей). Каждая коммуна имеет свой *совет*, который избирает из своего состава *мэра* – главу исполнительной власти – и, по предложениям мэра, его заместителей. Структура муниципальной администрации, как правило, соответствует основным компетенциям коммуны. Мэр и заместители образуют *муниципалитет* – исполнительный орган коммуны. Совет и мэр избираются на шесть лет.

Мэр является не только главой исполнительной власти коммуны, но и представителем центральной власти. Он осуществляет свои полномочия под контролем муниципального совета и представителя государства в департаменте – *префекта*, который наблюдает за законностью принимаемых коммунами решений. Префект вправе направлять решения коммун в административный суд на предмет их отмены как противоречащих закону. За серьезный проступок деятельность мэра по постановлению министра внутренних дел может быть приостановлена на срок не более одного месяца. Мэр также может быть отправлен в отставку по указу президента, одобренному Советом министров.

Совет призван решать следующие вопросы: утверждение бюджета и финансового отчета мэра; создание муниципальных служб и их организация; управление имуществом коммуны; регулирование общественных работ, предпринимаемых коммуной; утверждение коммунального плана землепользования и т.п.

Любое решение совета может быть опротестовано в административном трибунале префектом и/или лицом, чьи интересы пострадали в результате принятого советом решения.

Наиболее влиятельным уровнем местной власти является *департамент*. На уровне департа-

мента существует представительный орган – *генеральный совет*, а также *президент генерального совета*, являющийся главой исполнительной власти, и *постоянная комиссия*. Генеральный совет принимает бюджет, создает административные службы департамента и т.п. Президент генерального совета имеет определенные полномочия в области руководства полицией, осуществляет общее руководство пожарной службой. Постоянная комиссия избирается советом из своего состава и осуществляет текущую работу совета.

На уровне *региона* органами управления являются *региональный совет*, *президент совета*, *постоянная комиссия*. В полномочия регионального совета входят: принятие бюджета; назначение органов исполнительной власти региона; создание служб администрации региона; принятие программ развития, регионального плана и других документов.

На региональном уровне также есть консультативный орган – экономический и социальный комитеты. По некоторым вопросам региональный совет и его президент обязаны запрашивать мнение комитета, хотя следовать ему не обязаны.

Президент регионального совета избирается из его состава и является главой исполнительной власти. Он единолично руководит администрацией региона [4].

Основные полномочия на различных властных уровнях распределяются следующим образом.

Экономика. Муниципальная власть – межмуниципальные договоры. Департамент – программа помощи сельским коммунам. Регион – региональный план, приоритетные программы. Государство – национальный план.

Социальные и коммунальные услуги. Муниципальная власть – коммунальные услуги, сбор и переработка мусора. Департамент – социальная помощь в области здоровья (материнство и детство, семья, пенсионеры, инвалиды), борьба с раком и туберкулезом; профессиональная реабилитация и проблема занятости. Регион – профессиональное обучение, повышение квалификации, обучение без отрыва от производства, наставничество и ученичество. Государство – социальное страхование и медицина, борьба с долговременной безработицей и т.п., контроль и регламентирование.

Образование. Муниципальная власть – создание, строительство, содержание зданий начальных школ. Департамент – создание, строительство, содержание зданий средних школ. Регион – создание, строительство, содержание зданий лицеев и специального технического образования. Государство – высшее образование; разработка программ, набор и оплата преподавателей, организация учебного процесса на всех уровнях образования.

Общественный транспорт. Муниципальная власть – городской общественный транспорт, школьный транспорт в пределах города. Департамент – пригородный, междугородный транспорт внутри департамента, школьный транспорт за пределами города. Регион – междугородный транспорт. Государство – железнодорожный транспорт, общий контроль и регламентирование.

Дороги. Муниципальная власть – содержание, строительство улиц и дорог местного значения. Департамент – содержание, строительство дорог департаментского значения (шоссе). Регион – содержание, строительство дорог регионального значе-

ния. Государство – содержание, строительство национальных автомагистралей.

Порты. Муниципальная власть – порты отдыха. Департамент – торговые и рыболовные порты. Регион – содержание судоходных рек и каналов, порты регионального значения. Государство – порты национального значения, регламентация и контроль.

Территориальное планирование, урбанизм. Муниципальная власть – схема застройки муниципалитета, выдача разрешений на строительство, участие в градостроительстве, строительство жилья. Департамент – департаментская схема организации территории, организация зон отдыха и туризма. Регион – региональная схема обустройства территории, создание региональных природных парков. Государство – контроль и регламентирование, национальные парки, охрана памятников [5].

Местные бюджеты формируются за счет налогов и сборов, трансфертов и субсидий государства (либо других территориальных сообществ), доходов от экономической деятельности и собственности.

На всех уровнях территориальной организации осуществляется государственное управление префектами региона и департамента и супрефектом округа. Постоянно контролируется законность деятельности местных органов управления, которые обязаны передавать принятые ими решения в префектуру в течение четырех дней.

Префект, представляя интересы государства, осуществляет следующие функции:

1. **Политические.** Префект представляет государство во всех официальных мероприятиях; информирует свое руководство о местных событиях, эволюции общественного мнения; информирует своих подчиненных о правительственной политике; поддерживает отношения со всеми влиятельными лицами, экономическими и политическими группами и т.п.

2. **Юридические.** Префект подписывает все контракты, заключаемые от имени государства, представляет государство в судебных органах.

3. **Полицейские.** Префект принимает меры по поддержанию нормального порядка, безопасности, вмешивается в работу административной полиции (например, если необходимо принимать срочные полицейские меры при проведении демонстраций и т.п.), контролирует деятельность полиции по выдаче разрешений на проведение охоты, рыбной ловли, спортивных игр и т.д. [6].

Характерные особенности модели:

- высокая степень *централизации* местного самоуправления;
- развитая система *административного контроля* центральной власти над местными органами;
- муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

Германская модель (ФРГ). Базовой единицей местного самоуправления являются *общины*. Общины могут составлять город, сельское поселение, несколько поселений. Функционирование и структура органов местного самоуправления различаются в зависимости от модели организационного устройства.

Вопросы организации общин решаются по-разному. В ФРГ действует четыре типа организационного устройства общин:

1. **Магистратный тип.** Путем всеобщего голосования формируется совет, который избирает из своего состава председателя. Совет назначает пу-

тем голосования исполнительный коллегиальный орган – магистрат – из числа профессиональных управленцев на период от 6 до 12 лет.

Магистрат состоит из бургомистра (председателя) и заместителей бургомистра. Роль бургомистра невелика: он председательствует на заседаниях магистрата, представляет магистрат в совете, обладает правом решающего голоса в магистрате (при равном количестве голосов). Он не является начальником для членов магистрата. Члены магистрата избираются советом.

2. **Северо-германский тип.** Основные черты данного типа копируют английскую систему организации местной власти. Представительный орган – совет – избирает бургомистра или обер-бургомистра, который его и возглавляет.

Совет назначает на срок от 6 до 12 лет профессионального управленца на должность директора общины или городского директора, к полномочиям которого относятся руководство администрацией, решение текущих вопросов местного управления. В крупных городах совет назначает помощников директора, за которыми может закрепить определенные сферы деятельности.

Совет имеет право опротестовать и отменить решения директора (кроме делегированных государственных полномочий). Бургомистр может опротестовать решения совета и директора. Директор общины также имеет право опротестовать незаконное решение совета.

3. **Бургомистерский тип.** Данный тип почти без изменений воспроизводит институциональную организацию французских коммун. Совет избирает из своего состава бургомистра (обер-бургомистра). Он является и председателем совета и главой исполнительной общины.

Совет назначает из профессиональных управленцев и своего состава управу, в которую входит бургомистр. Бургомистр и совет могут опротестовать решения друг друга.

4. **Южно-германский тип.** Данный тип во многом повторяет бургомистерскую модель. Наряду с органом представительной власти – советом – в качестве главного органа общины выступает также бургомистр (обер-бургомистр), избираемый гражданами [7].

Бургомистр как глава исполнительной власти отвечает за решение текущих вопросов местного управления, а также председательствует на заседаниях представительного органа общины. Совет формирует из профессиональных чиновников и своего состава управу или другой коллегиальный орган с участием бургомистра, подчиняющегося ему в вопросах исполнительской деятельности и участвующего в подготовке решений совета.

Другая территориальная единица – *район* – является объединением общин. В то же время в районах существуют выборные органы, районы являются юридическими лицами, имеют свои, установленные законом компетенции и формируют самостоятельный уровень местного самоуправления. К выборным органам местного управления относится районное собрание.

В районах, в отличие от общин, обязательно присутствует государственная администрация. Глава исполнительной власти района одновременно возглавляет государственную администрацию на его территории.

На уровне района также существуют разнообразные системы организационного устройства, которые во многом воспроизводят общинные модели:

1. *Система комитета*. Районное собрание формирует коллегиальный исполнительный орган – районный комитет. Срок его полномочий – шесть лет.

2. *Система ландрата*. Глава исполнительной власти – ландрат – является государственным чиновником и назначается правительством земли по представлению районного собрания, которое он возглавляет в качестве председателя. Срок полномочий – до восьми лет.

3. *Южно-германская система*. Глава исполнительной власти – ландрат – избирается населением путем всеобщих прямых выборов. Он является чиновником района, председателем собрания. Срок полномочий – 6 лет.

4. *Система директора*. Собранием избирается директор района, который является главой исполнительной власти. Срок полномочий – от 10 до 12 лет. Данная система иногда имеет и ландрата – председателя собрания, не обладающего представительскими полномочиями [8].

Самоуправляющиеся единицы в ФРГ имеют три уровня полномочий: собственные полномочия, опирающиеся на принцип общей компетенции; обязательные полномочия, выполнение которых предписано законом; делегированные полномочия.

Перечень обязательных полномочий так обширен, что только крупные территориальные образования имеют возможности для дополнительной деятельности. Распределение полномочий между самоуправляющимися следующее:

1. *Обязательные собственные полномочия (предписаны законом)*. Община – градостроительство и планирование территории; местные дороги; строительство и содержание начальных школ; противопожарная безопасность, предупреждение наводнений; обустройство водных путей; социальная помощь и поддержка молодежи; содержание кладбищ; создание и содержание игровых площадок; контроль за соответствием жилья санитарным нормам; ликвидация ветхого жилья. Район – сооружение и содержание межобщинных дорог; планирование и обустройство территории в масштабах района; содержание природных парков и заповедников; социальная помощь и поддержка молодежи; строительство и содержание больниц и поликлиник; строительство и содержание средних и профессиональных школ; бытовые отходы, уборка мусора.

2. *Делегированные полномочия (примеры)*. Города-районы и ряд крупных городов-общин, сельские районы в некоторых землях – ведение записей актов гражданского состояния; статистика; организация выборов; управление дорожным движением; гигиена и ветеринария; контроль за качеством продовольственных товаров; санитарный контроль.

3. *Необязательные действия в рамках общей компетенции (примеры)*. Община – управление предприятиями, производителями и распределяющими газ, электричество, воду и т.д.; общественный транспорт; жилищное строительство; поддержка культуры и спорта; экономическое развитие. Район – участие в экономическом развитии; строительство и содержание публичных библиотек; создание народных университетов; строительство спортивных площадок и стадионов [9].

Местные бюджеты формируются за счет налогов и сборов, государственных трансфертов, доходов от экономической деятельности и платы за оказанные услуги, займов.

Для ФРГ характерна процедура *финансового выравнивания*: каждый немец имеет право на одинаковый уровень услуг органов публичной власти независимо от места жительства. В результате действия данного принципа финансовые средства перемещаются между различными территориальными сообществами в целях более равномерного распределения средств между ними.

Низовым уровнем государственного управления выступает район. Государственная администрация на уровне общин отсутствует. Главой государственной администрации в районе является глава исполнительной власти района – *ландрат* или *директор*. Ему подчиняется *районная администрация*, которая выполняет не только функции государственной администрации, но и администрации района как местного сообщества.

Во всех землях (кроме Шлезвиг-Гольштейна, Саара, городов-государств Бремена, Гамбурга и Берлина) существуют также *управленческие округа*. Их возглавляет *управляющий*, назначаемый правительством земли и руководящий *окружной администрацией*.

За деятельностью органов местного самоуправления осуществляется несколько видов контроля:

– *контроль за законностью принимаемых решений*. Его реализует государственная администрация общей компетенции вышестоящего уровня. В некоторых землях создаются специальные контрольные органы. Контроль не является постоянным, он происходит при поступлении соответствующей информации;

– *профессиональный контроль*. Его реализация возложена на те же органы. Он распространяется на выполнение полномочий, делегированных органу самоуправления государственной властью;

– *финансовый контроль*. Его реализация в компетенции ревизионного управления местного сообщества, органов контроля за законностью. Он носит постоянный характер. Контролируется регулярность и законность финансовых операций [10].

Характерные особенности модели:

• местные органы власти образуются в районах, городах в ранге *районов* и *общин*;

• община выполняет все административные функции за исключением тех случаев, когда законом выполнение этих функций поручено другим структурам управления;

• община регулирует сферу своей деятельности посредством *устава*;

• община имеет право *самостоятельно* решать задачи на местном уровне под свою ответственность, но в соответствии с законами;

• *государство* делегирует часть своих функций органам самоуправления. Следовательно, Федерация и земли являются не единственными субъектами государственного управления: общины и районы выполняют возложенные на них функции либо как институты самоуправления, либо от имени государства.

Все рассмотренные нами модели местного самоуправления – результат естественного развития. В этих странах местное самоуправление возникло

кало «снизу» и стало образом жизни, частью ментальности европейских народов. Государственная власть формировалась как своего рода надстройка над местным самоуправлением. Неслучайно поэтому при осуществлении контроля за законностью деятельности местных органов власти, даже там, где они включены в систему государственного управления (Франция), признается естественность факта существования органов местного самоуправления, их самостоятельность, правомерность полномочий и финансовых возможностей.

Во всех моделях местного самоуправления непременно соблюдается автономия управляющихся территориальных единиц. Большинство современных моделей местного самоуправления имеет несколько уровней:

1. Общины, коммун, муниципалитеты.
2. Сельский район или город.
3. Графства (префектуры).

Все эти уровни имеют практически равные (хотя и не абсолютно) полномочия. Отношения между ними строятся на основе распределения компетенции и взаимодействия.

Не допускается подчиненность одного муниципального образования другому, так как местное самоуправление – это не вертикаль, а горизонталь власти.

Местное самоуправление – одна представительная-распорядительная власть. Во всех моделях или представительная и исполнительная власть является выборной, а управление осуществляет нанимаемый квалифицированный административный аппарат, или избирается только представительный орган власти, члены которого затем из своего состава избирают председателя, его заместителей и правление как исполнительный орган власти.

При всем разнообразии форм для зарубежного местного самоуправления характерна связь населения с государством через становление демократии «снизу».

В этой связи опыт западноевропейских стран по формированию и развитию демократических на-

чал «снизу» на уровне муниципальной власти для современной России имеет принципиальное значение, поскольку страна переживает этап реформирования местного самоуправления. Речь идет не об эклектичном воспроизводстве этого опыта, а о переосмыслении, прежде всего, опыта России, начиная с древних времен и заканчивая анализом современного законодательства в области местного самоуправления. Становление демократии не происходит путем ее «навязывания» сверху на уровне государства. Именно развитие гражданского самосознания, политической активности граждан на уровне местного самоуправления способствует формированию демократического государства.

Список литературы

1. **Барабашев Г.В.** Местное самоуправление. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – С. 34.
2. **Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.** Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – С. 68–69.
3. **Рой О.М.** Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2003. – С. 85–86.
4. **Рой О.М.** Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2003. – С. 89–92.
5. **Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование / А.И. Черкасов.** – М.: ИНИОН, 1994. – С. 85.
6. **Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.** Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – С. 144–145.
7. **Харлоф Э.** Местные органы власти в Европе. – М.: Финансы и статистика, 1992. – С. 152–155.
8. **Глазунова Н.И.** Система государственного и муниципального управления. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 533.
9. **Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование.** – М.: ИНИОН, 1994. – С. 121.
10. **Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.** Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – С. 180–181.

Бутырина Марина Валентиновна,
ГОУВПО «Ивановский государственный энергетический университет имени В.И. Ленина»,
кандидат философских наук, доцент кафедры связей с общественностью, политологии, психологии и права,
телефон (4932) 26-97-83,
e-mail: adm1@pr.ispu.ru