

А.С. Чуева, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко

**ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

для магистров

**Краснодар
2013**

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет»

**ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

для магистров

Краснодар
2013

УДК
ББК

Рецензенты:

Ю.А. Агафонов – кандидат юридических наук,
доктор философских наук, профессор
(Контрольно-счетная палата Краснодарского края)

Л.П. Рассказов – доктор юридических наук,
доктор исторических наук, профессор
(Кубанский государственный аграрный университет)

Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах:
учебное пособие для магистров / А.С. Чуева, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко –
Краснодар, 2013. – 94 с.

В настоящем учебном пособии раскрыты темы, касающиеся современной организации местного самоуправления в зарубежных странах; изложены основные положения муниципально-правовых теорий; анализируется опыт стран Западной Европы.

Краткое изложение материала позволило акцентировать внимание на самых основных теоретико-правовых аспектах курса, в связи с чем, оно поможет студентам быстро и качественно подготовиться к сдаче зачета по дисциплине «Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах».

Данное учебное пособие предназначено для магистров, аспирантов юридических вузов и факультетов, преподавателей, а также для всех, кто интересуется особенностями нормативно-правового регулирования структуры и деятельности органов местного управления в рамках отдельных муниципальных систем зарубежных стран.

И.Н., 2013
государственный

© Чуева А.С., Курдюк П.М., Иваненко

© ФГБОУ ВПО «Кубанский

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНОСТРАННЫХ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ТЕОРИЙ В ОТЕЧЕСТВЕННУЮ ПРАВОВУЮ НАУКУ.....	8
2 ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ (САМОУПРАВЛЕНИЯ) С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЗА РУБЕЖОМ.....	36
2.1 Англосаксонская модель местного самоуправления.....	36
2.2 Французская (континентальная) модель местного управления.....	61
2.3 Германская модель местного самоуправления.....	71
Вопросы и задания для самоконтроля.....	81
Тестовые задания.....	82
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	90

Введение

В современных зарубежных странах местное самоуправление представляет систему децентрализованной организации местного управления, сложившуюся в результате длительного, преимущественно эволюционного, развития. Становление централизованных государств привело к разделению публичной власти на государственную и муниципальную. На основе взаимодействия различных уровней публичной власти обеспечивается достижение эффективного управления делами общества.

Рассматривая развитие однопорядковых групп общественных отношений в различных странах, сравнивая их с современным состоянием в Российской Федерации, мы получаем возможность наряду со знакомством с уникальными особенностями различных моделей местного самоуправления выделить ряд общих закономерностей, имеющих общечеловеческое, общегуманитарное значение¹.

Кроме этого, освоение опыта организации местного самоуправления зарубежных стран является необходимым условием изучения муниципального права России, которое способно приблизить к осмыслению современного состояния института местного самоуправления в нашей стране. Освещение

¹ Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Муниципальное право России: учебник. (отв. ред. С.А. Авакьян). Проспект, 2009. С. 30.

данных аспектов представляет большую информативную ценность и потому, что большинство зарубежных стран нашли оптимальные ответы на многие вопросы, касающиеся местного самоуправления.

Развитие местного самоуправления в России – одна из приоритетных задач, о важности которой говорится на самом высоком уровне. Решение этой задачи зависит в первую очередь от эффективности и продуктивности взаимодействия между государственной и муниципальной властью.

Проводя реформу местного самоуправления, правительство должно обращаться к зарубежным моделям взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, поскольку наш исторический опыт довольно беден положительными примерами в этой области. За рубежом, напротив, используются довольно эффективные модели такого взаимодействия, которые складывались на протяжении десятков (а в некоторых странах и сотен) лет. Данные модели проверены временем и приносят конкретные положительные результаты на практике. Их исследование и разумное применение в Российской Федерации необходимы для успешной реализации административной реформы и реформы местного самоуправления¹.

В то же время следует отметить, что извечная проблема взаимоотношений между центральными и местными органами власти до сих пор ни в одной стране Европы полностью не решена. Об этом может свидетельствовать факт, по меньшей мере,

¹ Переходов В.А. Зарубежные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: сравнительный анализ / В.А. Переходов // Вестник ПАГС. – 2012. – №32. – С. 22-23.

двухвековой дискуссии между представителями «общественной» и «государственной» теорий. И это еще раз заставляет ученых разных стран искать пути решения проблемы, которая уходит своими корнями в глубину веков, а именно – проблемы взаимодействия всех уровней публичной власти.

Противоречивое становление взаимоотношений между местной и государственной властью привело на практике к развитию различных систем (моделей) местного самоуправления.

В связи с этим, учебная дисциплина «Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах» ставит своей целью изучение зарубежного опыта организации и функционирования местного самоуправления и возможностей его использования в процессе становления правовой системы современного Российского государства, исследование именно тех аспектов мировой практики, которые наиболее привлекательны и полезны для современной российской государственности, а также углубление уже имеющихся знаний, полученных студентами при изучении дисциплин, содержание которых включает в себя исследование вопросов местного самоуправления, учитывая сложный многоуровневый субъектный состав Российской Федерации. Конечной целью является формирование у будущих магистров теоретических знаний в области правового механизма регулирования отношений в сфере местного самоуправления, а также навыков использования нормативно-правовых актов в ходе осуществления профессиональной деятельности.

1. ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНОСТРАННЫХ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ТЕОРИЙ В ОТЕЧЕСТВЕННУЮ ПРАВОВУЮ НАУКУ

Проблематика местного самоуправления буквально соткана из противоречий. Чтобы разобраться в бесконечном многообразии суждений по поводу его сущности целесообразно обратиться к истокам местного самоуправления, т.е. к муниципально-правовым теориям.

При изучении и исследовании работ как европейских, так и отечественных ученых, посвященных истории развития местного самоуправления, можно заметить, что среди них нет единства мнений в отношении количества теорий, объясняющих сущность данного правового явления. Это обусловлено тем, что применимость любой теории в каждой стране всегда зависит от множества причин исторического и национального характера, а также от общей направленности политической системы. Отсюда следует, что различие теорий всегда имеет не умозрительное, а действенное, управленческое основание. Так, проведение любой реформы местного самоуправления требует выбора одной из теорий в качестве своей концептуальной основы. Этот выбор всегда носит мировоззренческий

характер, что подтверждается всей историей становления местного самоуправления в России и за рубежом.

В центре дискуссии о природе и сущности местного самоуправления находились и находятся, по сей день, проблемы взаимоотношения местных и центральных органов власти. В связи с этим, необходимо обратиться к рассмотрению и анализу основных муниципально-правовых теорий, которые, несмотря на различные названия и формулировки в своей основе посвящены отношениям между местной и государственной властью, и как следствие, поддержанию устойчивых отношений между государством и гражданским обществом.

Категорию «муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления)» представляется возможным рассматривать в двух смыслах: широком

и узком.

Так, в широком смысле, под **муниципально-правовой теорией (теорией местного самоуправления)** необходимо понимать основанную на логико-теоретическом мышлении систему руководящих идей и обобщенных знаний об основных закономерностях местного самоуправления, его сущности, назначении, существенных условиях и причинах его эволюции, сложившуюся на основе обобщения исторического опыта развития одного или нескольких государств; соответствующую закономерностям объективной реальности в тот или иной период времени; имеющую факты подтверждения ее существования, либо доказательство ее закрепления на законодательном уровне.

В узком смысле, муниципально-правовая

теория (теория местного самоуправления) представляет собой совокупность научно-теоретических взглядов, идей и представлений о сущности правового регулирования организации местного самоуправления.

Наиболее принципиальными **критериями (параметрами) муниципально-правовых теорий**, дающих основания для их сопоставления и оценки на различных этапах становления и развития местного самоуправления являются следующие: 1) предпосылки и способы формирования местного самоуправления на том или ином историческом этапе его развития; 2) влияние центральных органов власти на становление и развитие органов власти на местах, а также на их реорганизацию или ликвидацию; 3) характер отношений между местной и центральной властью; 4) предметы ведения и полномочия местного

самоуправления.

На основе данных критериев представляется возможным рассмотреть основные муниципально-правовые теории (теории местного самоуправления), среди которых: 1) теория свободной общины; 2) общественная (общественно-хозяйственная) теория местного самоуправления; 3) органическая теория; 4) государственная теория самоуправления; 5) теория дуализма муниципального управления (дуалистическая теория местного самоуправления); 6) теория социального обслуживания; 7) социал-реформистские муниципальные концепции (теория муниципального социализма).

1. Теория свободной общины.

В качестве идейного начала местного самоуправления выступает теория свободной общины, которая является первой среди

теоретических концепций, объясняющих сущность местного самоуправления.

Обычно, возникновение теории свободной общины связывают с серединой XIX в. Однако не стоит забывать, что мысль об организации власти в общинах начала развиваться еще в средневековой Европе, когда отдельные городские общины (в которых набирал силу торгово-промышленный капитал) стремились освободиться от влияния землевладельцев. В связи с этим возникла идея о приоритете общины перед государством, так как община сформировалась раньше. Отсюда следует, что историческими предпосылками возникновения данной теории явилась необходимость ограничения вмешательства государства в дела общин. Впоследствии эти идеи были сформулированы в учениях Аренса, Гербера, Токвиля, Турэ и других ученых.

В догосударственный период община являлась независимой, самостоятельной единицей в решении всех задач. Поэтому создатели теории свободной общины доказывали, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и

неотчуждаемый характер, данный от природы, как и права и свободы человека, ибо община исторически возникла раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления.

Как видно, согласно данной теории «община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее»¹.

В связи с этим, теория свободной общины выдвигала следующие основополагающие начала (принципы) организации местного самоуправления: а) избираемость органов местного самоуправления членами общины; б) положение о разделении дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, поручаемые ей государством; в) местное самоуправление – это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел

¹ Велихов Л. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. С. 235.

государственных; г) органы местного самоуправления – органы общин, а не государства; д) государственные органы не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общин, они лишь следят за тем, чтобы община не выходила за рамки собственной компетенции.

Вышеназванные принципы оказали определенное влияние на развитие законодательства 30-40-х гг. XIX в. Так, Конституция Бельгии 1831г. содержала специальную статью, посвященную общинному самоуправлению. Примечательно, что, под общинным самоуправлением понималась муниципальная власть, которая признавалась особой ветвью власти наряду с исполнительной, законодательной и судебной. Закрепление данной статьи в Конституции было явлением не случайным. Так, в 1830 г. Национальный учредительный конгресс Бельгии противопоставил общинную власть законодательной, исполнительной и судебной, отстаивая тезис о том, что «община старше государства; закон ее находит, а не создает»¹. Как видно, указанная теория не осталась сугубо теоретическим построением, она нашла свое и практическое применение на законодательном уровне.

Необходимо отметить, что идеи организации

¹ См.: Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М. 1996. С. 4-5.

общинного управления были выражены ранее французским политическим деятелем Турэ, который в 1790 г. обосновал их в своем докладе по законопроекту о реформе местного управления в Национальном собрании Франции. Так, Турэ сформулировал две основные проблемы учения о местном самоуправлении: 1) понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению; 2) понятие о делах государственных, которые передаются государством органам местного самоуправления.

Эти проблемы впоследствии получили свое развитие в различных теориях местного самоуправления. Одним из первых, кто привлек внимание к этим проблемам был А. Токвиль, французский государственный деятель, историк и литератор. Он посетил Англию и США, изучил жизнь этих двух народов, у которых, как он отмечал, общественная свобода достигла наивысшего развития. Выводы А. Токвиля были не случайны. Он прислушивался к мнению различных политических партий, в США встречал много людей, которые были враждебно настроены на демократические институты своей страны, а в Англии людей, осуждающих аристократическое построение английского общества, но не встретил ни одного, кто бы не признавал

общественные свободы «высшим условием благоденствия своего Отечества...», что «самоуправление есть основа гражданственности и благосостояния Великобритании и США»¹.

Стоит согласиться с высказыванием А. Токвиля о том, что «общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет»².

Положения теории свободной общины получили свое отражение также в разработанной франкфуртским Национальным собранием Конституции 1849 г., содержащей статьи об особых основных правах общин. В частности, франкфуртская имперская Конституция признавала за общиной неотъемлемое право «на самостоятельное заведование общинными делами, включая сюда и местную полицию»³. Однако, как свидетельствует история, данная Конституция так и не вступила в силу. В то же

1 См.: Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебное пособие. М.: Издательство «Ось-89», 1998. С. 4.

2 Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 65.

3 Цит. по: Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. С. 5.

время, она представляет особый интерес, как исторический документ.

Во второй половине XIX в. появляются возражения о несостоятельности теории свободной общины.

По мнению С.С. Митрохина идея неотчуждаемости, неприкосновенности прав общин, характерная для данной теории, достаточно уязвима, ибо трудно обосновывать неотчуждаемость прав, например, крупных территориальных самоуправляющихся единиц (областей, регионов и др.) установленных государством, со ссылкой на их естественный характер. Отрицать же иные виды самоуправления, кроме как небольших сельских и городских общин, было бы странно: это не соответствовало действительному положению вещей¹.

Однако современные авторы констатируют², что теория свободной общины представляет интерес в наши дни, т.к. в ней можно видеть отправные начала современного принципа неотчуждаемости права общины на местное самоуправление. Понятие естественной общины позволяет сегодня при решении

1 См.: Митрохин С.С. Теория местного самоуправления: Аргументы, проблемы, мифы / С.С. Митрохин // Концептуальные проблемы местного самоуправления. Серия 1, выпуск 1 (1), (2), (3). Уфа. – 1998. – С. 47-55.

2 См.: Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 24.

проблем территориальных основ местного самоуправления дифференцировать самоуправляющиеся территориальные образования на сельские и городские общины и «иные территории», их создание служит целям рационализации осуществления публичной власти, деконцентрации государственного управления. В то же время развитие государства, даже при уважении принципа свободных общин, не может сохранить «в идеале» статус общин как свободных, т.е. автономных от государства образований. Признавая необходимость государства и его верховенства, следует констатировать, что абсолютная самостоятельность и независимость общин исчезает.

Охарактеризовав основные положения теории свободной общины, можно сделать вывод о том что, несмотря на ее некоторые недостатки, именно она является родоначальником принципа использования местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления. Однако следует признать, что органы местного самоуправления при осуществлении своей деятельности должны не только выражать интересы и потребности жителей, учитывать традиции и обычаи, сложившиеся на протяжении тысячелетий, а также способствовать проявлению инициативы и

самодеятельности всех групп населения.

2. Общественная (общественно-хозяйственная) теория местного самоуправления.

Истоки общественной теории кроются не только в славянофильских идеях об особом курсе развития русского государства, но и в представлениях о «естественных» правах общины, которые активно пропагандировались западноевропейскими (особенно немецкими учеными). Ее сторонниками из наших соотечественников являются: А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков и др., а среди зарубежных ученых: О. Ресслер, Р. Моль и др.

Необходимо отметить, что так же, как и теория свободной общины, общественная теория исходила из противопоставления государства и общины. Однако при определении критериев такого рода противопоставления, акцент уже делался не на

естественный и неотчуждаемый характер общины, а на противопоставление общественных (местных) интересов политическим (общенациональным), а также на признание двух категорий дел: собственно государственных и дел, преимущественно общественных. При этом вторые – должны решаться органами, создаваемыми местным сообществом, а не государством, т.к. категория данных дел, по сути, носит хозяйственный характер, а не политический.

Таким образом, привержецы данной теории, обосновывая сущность местного самоуправления, на первый план выдвигали негосударственную природу деятельности органов местного самоуправления. Следовательно, одним из основных признаков такого рода деятельности является управление не государственными делами, а собственными делами общины, в том числе заведование делами местного хозяйства.

«Общественная теория, - писал дореволюционный государствовед Н.М. Коркунов, - видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения

местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое, ведало только свои собственные интересы»¹.

Л. Велихов видел особенность названной теории в том, что круг общинных дел отличается от государственных; община является субъектом принадлежащих ей специальных прав, поэтому государственное вмешательство в ее дела недопустимо; должностные лица самоуправления относятся к общинным, а не к государственным агентам и представляют не государство, а общество. Местное самоуправление рассматривалось, прежде всего, как важный «идеологический элемент», как «выражение свободы в обществе, т.е. свободы местных сообществ развиваться в соответствии со своими собственными приоритетами»².

Один из видных представителей общественной теории А.И. Васильчиков определял самоуправление как особый порядок внутреннего управления, при котором «местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями»³.

Как видно, именно в противопоставлении

1 Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т II. С. 489.

2 См.: Велихов Л. Указ. соч. С. 236.

общественных и государственных интересов сторонники данной теории видели основание для полной самостоятельности органов самоуправления.

В то же время непредвзятый анализ общественной (общественно-хозяйственной) теории местного самоуправления позволяет выявить множество пробелов.

Во-первых, ее существенным недостатком является то, что нельзя точно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела государственные. Как свидетельствует история, органы местного самоуправления осуществляли функции, носящие как частноправовой, так и публично-правовой характер. Так, например, вопросы образования, здравоохранения, культуры, местных налогов и сборов и др. представляют интерес с точки зрения не только местного населения, но и государства в целом. Примечательно, что данный недостаток общественной (общественно-хозяйственной) муниципально-правовой теории еще в 1903 г. констатировал Н.И. Лазаревский. Несостоятельность названной теории он видел не столько в том, что ее сторонникам не удалось составить перечень негосударственных публично-

3 Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб. 1871. Т. III. С. 1.

правовых дел, предоставленных органам местного самоуправления, сколько в том, что таких дел и вовсе быть не может¹.

Во-вторых, как отмечали критики этой теории, она смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частноправовыми объединениями. Но принадлежность человека к какому-либо частноправовому объединению зависит от него, как и выход из данного объединения, в то время как принадлежность к самоуправляющимся единицам устанавливаются законом и связаны с местом проживания человека. Н.М. Коркунов, обосновывая несостоятельность общественной (общественно-хозяйственной) теории местного самоуправления, отметил: «...если моим убеждениям или интересам не удовлетворяет данный промышленный, благотворительный, научный, религиозный союз, я могу, не меняя других условий моей жизни и деятельности, стать членом другого союза. Но если та община, в которой я живу, не чинит дорог, не заводит школ, не обеспечивает санитарных условий жизни, то я не могу, сохраняя то же место жительства, найти удовлетворения этим потребностям в деятельности какой-нибудь другой общины»².

¹ См.: Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб. 1903. С. 12.

Наконец, в-третьих, согласно данной теории, территория государства должна состоять из территорий независимых самоуправляющихся общин (чего на самом деле не происходило). Однако, как свидетельствует история, противопоставление общин государству не способствовало его укреплению. Н.М. Коркунов в связи с этим справедливо отмечает: «Существование и деятельность местных общин, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны... Поэтому для того, чтобы задачи, составляющие предмет деятельности местных общин, нашли себе повсеместное осуществление в государстве... надо, чтобы все части государственной территории входили в состав таких местных общин. Вот почему государство и не может допустить факультативное существование местных общин, а обязательно организует их во всех частях государства».

Делая вывод, Н.М. Коркунов пишет: «При ближайшем анализе не трудно убедиться, что общественная теория не дает понятию самоуправления прочного научного обоснования, а напротив, приводит к совершенному отрицанию за самоуправлением значения самостоятельного принципа»¹.

¹ См.: Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 480.

Постепенно идеи общественной (общественно-хозяйственной) теории местного самоуправления были сведены на нет. Это было обусловлено тем, что местное самоуправление стали рассматривать как распределение обязанностей по управлению государственными делами между центральными и местными властями. По этому поводу П.П. Гронский в начале XX в. отметил: «Общественная теория самоуправления теперь уже окончательно сдана в архив научных заблуждений. Теперь твердо установлено и стало уже почти трюизмом, что органы местного самоуправления в то же время и органы общественной администрации, и что они ведают дела, порученные им государством, которое руководство частью дел передает органам местного самоуправления»¹.

Рассуждая о существенных недостатках данной теории, современные авторы констатируют следующее. Во-первых, как форма публичной власти местное самоуправление существенно отличается от общественных объединений; не может оно и уподобиться хозяйственным организациям. Во-вторых, на повестке дня многие годы оставалась и сохраняется в наши дни проблема распределения

¹ См.: Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 483-486.

¹ Гронский П.П. Децентрализация и самоуправление. М., 1917. С. 5.

обязанностей по управлению публичными делами между центральными и местными властями, когда и государственные дела решаются на уровне местного самоуправления, и локальные интересы становятся частью общегосударственной политики. Поэтому некая замкнутость местного самоуправления на делах якобы сугубо местных невозможна¹.

Необходимо отметить, что, несмотря на свою несостоятельность и бесперспективность на практике, общественная (общественно-хозяйственная) муниципально-правовая теория все же представляет особый научный интерес при определении сущности современной организации местного самоуправления в России.

3. Органическая теория местного самоуправления.

Необходимость рассмотрения органической теории местного самоуправления объясняется тем, что в научной и учебной юридической литературе названная теория определяется как направление, переходное к государственной теории. Данную концепцию поддерживает школа социологии, которую представлял Герберт Спенсер, а в последующем Лилиенфильд и Вормс.

¹ Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 25.

Как отмечает основоположник органической теории местного самоуправления, П. Стучка, «эта теория приравнивает все государство к живому организму. Государство – это сложная личность. Низшая организация – это община, низший социальный организм, она обладает целым рядом публично-правовых полномочий, не делегированных от государства, а принадлежащих ей самостоятельно, по собственному праву, как социальному организму»¹.

4. Государственная теория самоуправления.

Основные положения государственной теории местного самоуправления были разработаны немецкими учёными XIX в. Лоренцом фон Штейном и Рудольфом фон Гнейстом, а в России ее поддерживали такие видные юристы как: В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, И.И. Евтихийев, Н.М. Коркунов, Н. Лазаревский и др.

Так, основоположники названной теории Р. Гнейст и Л. Штейн «видели в самоуправлении не самостоятельное заведование местным обществом их собственными, отличными от государственного управления делами, а возложение на местное общество задач государственного управления»².

¹ Цит. по: Курдюк П.М. и др. Муниципальное право. Учебное пособие / П.М. Курдюк, А.В. Лесных, В.В. Прудников. Краснодар. 2000. С. 18.

² Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 357.

Согласно этой теории местное самоуправление представляет собой форму организации государственного управления на местах; является частью общей государственной системы¹. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, следовательно, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного управления. Поэтому нельзя утверждать, что местные вопросы, самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, имеют иную природу, нежели государственные. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ, призвана обеспечить более эффективное решение тех или иных вопросов на местном уровне². Таким образом, с точки зрения государственной теории, власть, по сути, осуществляется населением и избранными населением людьми, но эта власть является

1 См.: Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. Учеб. пособ. Новосибирск-Москва, 1997. С. 80-81; Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1996. С. 13.

2 См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 51-52.

государственной.

В рамках исследуемой теории самоуправления нашли свое отражение два основных направления. Речь идет о политическом направлении, которое было разработано Р. Гнейстом и юридическом направлении, которое обосновывал Л. Штейн. Мнения данных ученых разошлись при определении сущности и отличительных признаков местного самоуправления.

Сторонники политической теории видели основания для самостоятельности органов местного самоуправления в особенностях их формирования и возможности замещения отдельных местных должностей достойными представителями местного населения. При этом акцент делался на экономическое положение должностных лиц. Таким образом, самостоятельность и эффективность деятельности органов самоуправления приверженцы политического направления связывали, прежде всего, с системой почетных и безвозмездных должностей.

Так, Р. Гнейст полагал, что одна лишь выборность органов и должностных лиц местного самоуправления еще не гарантирует реальности и самостоятельности местного самоуправления. Зависимость любого чиновника обусловлена тем, что служба для него является, прежде всего, источником средств существования. Поэтому чиновник относится

к исполнению возложенных на него функций управления не как к осуществлению своих интересов, а как к профессии, благодаря которой он получает определенные материальные блага. В связи с этим, часто он действует не так, как того требуют его убеждения и интересы, а так, как от него требует начальство. Как следствие, при этих условиях деятельность чиновника приобретает характер пассивного исполнения чужих указаний. Потому, по мнению Р. Гнейста, необходимо, чтобы деятельность должностного лица, направленная на решение задач управления, осуществлялась безвозмездно, как почетная обязанность, а не как профессия, обеспечивающая его средствами для существования.

Лицо, выполняющее функции управления без вознаграждения, остается экономически независимым от правительственных чиновников, и поэтому становится самостоятельным в своей деятельности. Это, конечно, может позволить себе только лицо обеспеченное, а так как должностные лица органов самоуправления выполняют задачи государственного управления, то и замещение этих должностей должно совершаться центральным правительством¹.

¹ Подробнее об этом см.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 51-52; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 2. Ч.1. С. 43; Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке / В.Ф. Матвеев // Вестн. права. – 1905. – №1. – С. 172; Ясюнас В.А. Указ. соч. С. 9-10.

Однако подобные взгляды ученого на природу местного самоуправления были подвергнуты критике. Так, по мнению Н.М. Коркунова не стоит придавать слишком большое значение экономической зависимости должностного лица органа самоуправления, т.к. занимая определенную государственную должность, он имеет не только материальные выгоды в форме вознаграждения, но получает и дополнительные, существенные личные выгоды.

Кроме того, Н.М. Коркунов подверг критике вывод Р. Гнейста о том, что общим основанием самостоятельности органов самоуправления является особый порядок замещения отдельных должностей. Так, по мнению Н.М. Коркунова, если назначение на должность зависит от правительства, то стремление удержать за собой эту должность неизбежно приведет к полной зависимости от него (от правительства). Более того, следствие такого порядка замещения должностей в органах самоуправления привело бы к тому, что вся власть в этих органах сосредоточилась бы в руках только состоятельных людей, и в силу этого осуществление в данной местности задач государственного управления будет определяться интересами одного класса¹.

1 См.: Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 358-359.

Вторым основным направлением в рамках общей государственной теории самоуправления было юридическое направление (Л. Штейн).

Так, Штейн и его преемники, представляя данное направление, видели основания самостоятельности органов местного самоуправления, в том, что они являются органами местного сообщества (а не непосредственными органами государства), на которые государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления.

По мнению Л. Штейна, специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, которые вступают с государством в юридические отношения. Данное обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных собственных интересов. Поэтому между государством и его органами немыслимы юридические отношения¹.

Необходимо отметить, что государственная концепция местного самоуправления нашла значительное количество последователей в России.

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 52-53.

Так, по мнению В.П. Безобразова «самоуправление не может быть иначе рассматриваемо, как в совокупности с общим организмом всего государственного управления, в состав которого оно входит как часть единого целого»¹. Отсюда следует, что В.П. Безобразов выступал против противопоставления государства и местного самоуправления. Поскольку местные органы наделяются своими полномочиями государством, то, следовательно, данные полномочия имеют своим источником государственную власть, поэтому противопоставление бессмысленно.

Государственная теория самоуправления также получила свое развитие в работе «О народном представительстве» такого видного русского юриста, как Б.Н. Чичерин. Так, еще в 1866 г. он утверждал, что местное самоуправление должно согласовываться с

¹ Подробнее об этом см.: Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб. 1882. С. 1-8 .

центральным, поскольку государство требует единства действий, прежде всего, в ходе внутренних дел. Отдельные местности, с одной стороны, имеют свои особенные нужды, которые лучше всего удовлетворяются местным самоуправлением. С другой стороны, местные интересы находятся в тесной связи с общими, поэтому самоуправление не может быть исключительным началом местных учреждений.

Наиболее благоприятной почвой для самоуправления Б.Н. Чичерин считал федеративную республику, поскольку именно при таком государственном устройстве местное самоуправление наилучшим образом согласуется с верховным началом государственной жизни¹.

Известный русский ученый Н.М. Коркунов так характеризовал государственную теорию самоуправления: «Самостоятельное право властвования имеют только государства. Самоуправляющиеся местные общины осуществляют права власти по поручению государства, как его права, и поэтому подлежат в этой своей деятельности надзору государства не только в отношении к внешней ее законности, в отношении к соблюдению установленных законом границ, но и в отношении к

¹ См.: Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 455.

ее содержанию. Государство следит не только за тем, чтобы органы самоуправления не нарушали чужих прав, не выходили из пределов предоставленной им компетенции, но и за тем, чтобы они действительно выполняли возложенные на них функции государственного управления, чтобы они пользовались данными им полномочиями власти согласно указанной государством цели. Самостоятельность же органов самоуправления основана на том, что неустранимое в делах управления свободное усмотрение определяется в их деятельности интересами того местного общества, представителями которого они призваны служить»¹.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что «на приоритетное распространение государственной теории местного самоуправления повлияло то обстоятельство, что она объединила в одно целое понятие местного самоуправления, вне зависимости от того, было ли местное самоуправление историческим предшественником государства или получало развитие в уже оформившемся государстве»².

5. Теория дуализма муниципального

1 См.: Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 500-501.

2 Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 25.

управления (дуалистическая теория местного самоуправления).

Представители теории дуализма муниципального управления пытались найти компромисс между сторонниками общественной и государственной муниципально-правовыми теориями. По их мнению, правильнее говорить о двойственной природе местного самоуправления – государственной и общественной. Согласно названной теории органы местного самоуправления, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации¹.

Необходимо отметить, что двойственная природа местного самоуправления (общественно-государственная), которая служит основой теории муниципального дуализма, получила развитие в последнее десятилетие XX в. В значительной степени, она связана с признанием того, что ни одна из ранее отмеченных теорий не соответствует всему многообразию существующих видов местного самоуправления, так как возводит в абсолют какой-

¹ См.: Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. Н.С. Бондаря. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 75; Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм. М., 1996. С. 8; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 54.

либо один из признаков местного самоуправления. Современные процессы общественного развития, связанные со всеобщей глобализацией, требуют адекватной реакции в целях сохранения в достаточной степени индивидуальных особенностей местных сообществ, территориальных и национальных традиций¹.

Действительно, применительно к современной организации местного самоуправления в Российской Федерации не следует делать акцент только на какой-либо одной из теорий, поскольку «практика местного управления свидетельствует, что в жизни приходится действовать на основе синтеза различных теорий. Иначе говоря, в самоуправлении должно сочетаться и общественное, и государственное»².

Теория дуализма разработана еще недостаточно, однако ее содержание характеризуют следующие признаки: 1) наличие общегосударственного и местного интересов и необходимость их сочетания; 2) невозможность во многих случаях разделения собственно местных и общегосударственных дел; 3) реализация органами местного самоуправления функций публичного и частноправового характера; 4)

¹ Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 26.

² См.: Тихомиров Ю.А., Шахназаров Г.Х. Самоуправление: от теории к практике. М., 1998. С. 19.

сочетание в местном самоуправлении государственных (публично-властных) и общественных (самоуправленческих) начал; 5) выполнение органами местного самоуправления полномочий, делегированных государством; 6) наличие государственного характера у предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

По мнению ряда современных ученых «теорию дуализма местного самоуправления следует рассматривать не как самостоятельную, а как развитие, прежде всего, государственной теории. Ведь именно государственная политика определяет концепцию развития местного самоуправления и границы его возможностей. В связи с этим иные сохраняющиеся признаки местного самоуправления не носят определяющего характера, а сама реализация местного самоуправления в большей мере обеспечивается его государственной природой, в свою очередь подчеркивая ее»¹.

6. В теории социального обслуживания делается упор на осуществлении муниципалитетами

¹ См.: Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 26.

одной из основных своих задач: предложение услуг жителям, организация обслуживания населения. Основной целью муниципальной деятельности признается благосостояние жителей коммуны¹.

7. Социал-реформистские муниципальные концепции (теория муниципального социализма).

Наряду с рассмотренными выше муниципально-правовыми теориями большое распространение в научной юридической литературе получили социал-реформистские муниципальные концепции, которые зародились в конце XIX в. в Англии.

Сторонники социал-реформистских взглядов считали возможным эволюционный переход к социализму путем развития самоуправления в обществе, исходя из того, что социализм – это самоуправление народа. Местное самоуправление, по их мнению, создает юридические формы для безреволюционной трансформации современного общества в социалистическое².

Социал-реформистские взгляды на природу местного самоуправления были распространены в свое время, как в России, так и других странах «мировой системы социализма».

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 54; Фадеев В.И. Указ. соч. 2013. С. 35.

² См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 54; Фадеев В.И. Указ. соч. 2013. С. 35; Ясюнас В.А. Указ. соч. С. 19.

Ряд современных ученых отмечает, что «рассматривая теоретические основы местного самоуправления, нельзя обойти вниманием некоторые идеи, политические программные установки, связывающие преобразования общества с развитием местного самоуправления». В связи с этим они выделяют теорию так называемого муниципального социализма.

С одной стороны, муниципальный социализм рассматривается как одно из возможных (социал-реформистских) направлений политических преобразований. Суть теории связывается с использованием муниципального самоуправления в целях мирного вращивания капитализма в социализм. Основная идея - приобретение пролетариатом решающего влияния в процессах городской общины. И, таким образом, муниципалитеты, руководимые социалистами (представляющими в первую очередь рабочий класс как основную часть городского населения), становились бы основной ячейкой нового социалистического общества. С другой стороны, идеи муниципального социализма связаны с общедемократическими тенденциями, не потерявшими актуальности и в наши дни, не имеющими ярко выраженной классовой (в целом социальной) окраски. Речь идет, во-первых, о

существенной демократизации местного самоуправления посредством широкого представительства в муниципальных органах всех слоев населения; во-вторых, об обеспечении более широкой автономии муниципальных образований¹.

В русской литературе муниципальный социализм характеризовался как построение всей общинной жизни по принципу более полной демократизации местной жизни².

В то же время, позиция сторонников муниципального социализма была неприемлива для большевистской партии, перед которой стояла одна единственная цель – завоевать государственную власть. Потому, между приверженцами теории муниципального социализма и большевистским крылом возникли серьезные разногласия по вопросам организации местного самоуправления.

Проанализировав положения различных муниципально-правовых теорий, можно сделать вывод о том, что каждая из них актуальна в наши дни, и имеет самостоятельное значение. Но в то же время все теории тесно взаимосвязаны между собой, потому глубокое исследование одной из них позволяет более

1 См.: Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 26-27.

2 См.: Курчинский М.А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни. СПб. 1907. С. 35.

детально проанализировать последующие, выявляя при этом их достоинства и недостатки, а также открывает новые перспективы решения проблем, связанных с современной организацией местного самоуправления.

2. ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ (САМОУПРАВЛЕНИЯ) С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЗА РУБЕЖОМ

2.1. Англосаксонская модель местного самоуправления

Зачастую в зарубежной и отечественной литературе, посвященной вопросам организации местной власти, используются понятия «местное самоуправление» и «местное управление». При этом четкого разграничения уровней собственно «местного самоуправления» и «местного управления» не проводится. Одни исследователи не противопоставляют данные понятия, а другие – предполагают их противопоставление (под местным управлением понимают органы, назначаемые из центра и представляющие на местах государственную

администрацию, а под местным самоуправлением – местные представительные органы).

Но все они сходятся в одном: эти понятия отражают суть взаимоотношений центральной (федеральной) и местной власти, степень независимости и самостоятельности органов власти на местах; местное самоуправление и управление самым непосредственным образом связаны с населением, с его повседневной жизнью.

Противоречивое становление взаимоотношений между местной и государственной властью привело на практике к развитию различных систем (моделей) местного самоуправления.

Так, по мнению В.Е. Чиркина существуют три базовые модели местного самоуправления, а именно: англосаксонская (США, Великобритания, Канада, Австралия и др.), романо-германская, или континентальная (Франция, Италия, Бельгия и др.) и иберийская (Испания, Португалия, Бразилия и др.)¹.

Н.А. Емельянов выделяет: англосаксонскую; континентальную, или французскую; смешанную, или гибридную (Германия, Австрия, Япония), а также

¹ Подробнее по данному вопросу см.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2010; Чиркин В.Е. Современные модели местного самоуправления / В.Е. Чиркин // Российский юридический журнал. – 1995. – №3.

«советскую» (Китай, КНДР, Куба) модели местного самоуправления¹.

Из вышеперечисленных классификаций, как показывает зарубежный опыт, выделяют три классические модели организации местного самоуправления, а именно: англосаксонскую (Великобритания, Канада, США, Новая Зеландия, Австралия и некоторые другие страны); французскую, или континентальную (Франция, Италия, Швеция и некоторые другие страны); германскую (Германия, Австрия, Япония и некоторые другие страны). Названные модели базируются, прежде всего, на определенных принципах, лежащих в основе взаимоотношений органов местной власти, как между собой, так и с органами государственной власти.

Прежде чем перейти к рассмотрению основных моделей организации местного самоуправления целесообразно определиться со структурой органов муниципальной власти.

По мнению ряда авторов², для описания

1 Подробнее по данному вопросу см.: Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула, 1996; Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. Тула, 1997.

2 См, например.: Красильщиков Г.Г., Сабиров А.А. Основные тренды в организации моделей местного самоуправления в России, Австрии, Федеративной Республике Германия и Швейцарии: сравнительный анализ / Г.Г. Красильщиков, А.А. Сабиров // Журнал «ARS ADMINISTRANDI» («Искусство управления»). – 2012. – №2. – С. 65.

российской и зарубежной систем местного самоуправления достаточно выделить три основных субъекта власти. Во-первых, представительный орган, обеспечивающий реализацию законодательной ветви власти, формирование которого осуществляется на выборной основе. Во-вторых, глава муниципального образования, высшее должностное лицо муниципалитета, выполняющее общую организационную деятельность органов местного самоуправления. Наконец, в-третьих, местная администрация, представляющая собой муниципальный орган, занимающийся общими административными вопросами.

Именно данные органы муниципального управления реализуют основной спектр полномочий местного самоуправления и их конфигурации позволяют говорить о различных моделях местного самоуправления.

Итак, одним, из наиболее распространенных в современном мире типом местного самоуправления является **англосаксонский** (возник в Великобритании).

Система организации местной власти, присущая англосаксонской модели, зародилась еще во времена правления Вильгельма Завоевателя, когда самоуправляющимся общинам была предоставлена

широкая автономия не только в исполнении предписаний королевской власти, но и в собственном правотворчестве.

На первый взгляд представляется, что в рамках данной модели получили распространение идеи общественной теории. Это выражается, прежде всего, в том, что местные представительные органы власти формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий¹ и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует². В свою очередь, Г. Барабашев убедительно доказывает, что развитие этой модели местного самоуправления шло при постоянном усилении государственного вмешательства. Ведь именно в США, по его мнению, были созданы основы государственной теории местного самоуправления – как реакция на противоречие между идеалами общественной теории и потребностями укрепляющегося государства³.

Для англосаксонского типа организации местного самоуправления характерно также

1 В Великобритании полномочия предоставляются Парламентом, т.е. из «центра», в США – штатными правительствами, т.е. с регионального уровня управления). (Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2011. С. 228-229).

2 См.: Ильинский И.П., Энтин Л.М. Государственное право буржуазных и освободившихся стран. М.: Международные отношения, 1988. С. 418.

3 См.: Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 14.

отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, опекающих органы местного самоуправления. Существуют лишь выборные органы общей компетенции, именуемые советами. В мелких общинах (с численностью населения менее 150 человек) для решения общих дел созываются приходские собрания (сходы).

Однако это не означает, что отсутствует контроль за тем, каким образом органы местного самоуправления выполняют свои задачи.

Во-первых, контроль за деятельностью местных органов осуществляется через министерства. Например, в Великобритании местную власть курирует Министерство жилищного хозяйства и местного управления. В Англии Министерство по делам окружающей среды осуществляет контроль по общим вопросам, находящимся в ведении местных общин. Ряд министерств (например, Министерство образования, Министерство здравоохранения и др.) осуществляют контроль в иных сферах (образования, здравоохранения и т.д.). Если органы местного самоуправления действуют в пределах предоставленных им полномочий, то контроль за выполнением ими своих задач ограничивается лишь согласованием вопросов с соответствующими министерствами.

Как отмечает В.А. Холопов, центральная власть, естественно, стремится контролировать местные власти, т.е. следить, чтобы они не выходили за рамки, отведенные им законом, хотя им и предоставлено самоуправление. В унитарных государствах за местными органами (муниципалитетами) чаще всего наблюдают специальные представители центральной власти. Например, во Франции и Италии этим занимается Министерство внутренних дел, а в Японии существует специальное Министерство по делам местной автономии.

Определенные надзорные функции выполняют и другие центральные ведомства. Так, например, Министерство финансов следит за расходованием денежных средств и выполнением бюджета.

В федеративных государствах надзором подобного рода занимаются административные органы субъектов федерации. Такие органы существуют в структуре исполнительной власти отдельных штатов США. В ФРГ этим занимается правительство земель.

Центральная власть имеет следующие формы влияния на муниципальные органы: 1) прямое регулирование деятельности этих органов путем принятия законов и подзаконных актов; 2) контроль за работой муниципальных органов; 3) использование

финансовой зависимости муниципалитетов от центральной власти, поскольку все они получают определенные субсидии¹.

Во-вторых, государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля.

Например, в Англии центральная власть может обращаться в суд в случае недовольства действиями местных органов. Судьи разных уровней могут рассматривать претензии власти или частных лиц к местным органам. Такие дела принимают к рассмотрению суды графств и более вышестоящие суды. Наиболее жесткий надзор за органами местного самоуправления в тех странах (например, Франция, Италия), где в составе муниципальных органов есть правительственные агенты или чиновники – префекты или губернаторы².

По мнению Н.В. Колосова, наличие пределов контроля со стороны государственных органов

1 Холопов В.А. Модели взаимодействия органов местного самоуправления с центральной государственной властью: сравнительный анализ зарубежного законодательства / В.А. Холопов // Российская юстиция. – 2012. – №4. – С. 27-28.

2 См.: Он же. С. 27-28.

является своего рода определенной гарантией местного самоуправления в организационной сфере. В настоящее время во многих странах распространен, так называемый административный контроль, при котором решения местных органов власти по вопросам их собственной компетенции могут быть оспорены лишь по мотивам законности в суде. Суды, как правило, не могут рассматривать решения местных властей по собственной инициативе. В Великобритании, например, соответствующая просьба (жалоба) должна поступить от лиц или же органов, интересы которых были затронуты конкретным действием (или бездействием) властей. Конституционные суды земель в Германии также осуществляют свою деятельность только по запросам, ходатайствам, жалобам. При производстве, осуществляемом органами надзора в Австрии, общины имеют статус стороны (они имеют право обратиться с жалобой на орган надзора в административный суд и конституционный суд), на что особо указывается в Конституции Австрии (ст. 119 «а»)¹.

В целом, можно сделать вывод о том, что основными чертами англосаксонской муниципальной

¹ См.: Колосов Н.В. Гарантии в организационной сфере местного самоуправления: практика зарубежных стран / Н.В. Колосов // Сибирский юридический вестник. – 2005. – №3. – С. 13.

системы являются: 1) относительная самостоятельность местного самоуправления; 2) отсутствие на местах уполномоченных представителей центрального правительства, опекающих местные органы; 3) независимость от правительства в решении многих вопросов местной жизни; 4) отсутствие прямого подчинения нижестоящих муниципальных органов вышестоящим; 5) муниципальные органы вправе делать только то, что им прямо разрешено законом; 6) система самоуправления включает в себя, прежде всего, представительные органы (Советы), избираемые населением в ходе прямых выборов; 7) исполнительно-распорядительные органы формируются советом и подотчетны ему; 8) сочетание административного и судебного контроля за деятельностью местных органов власти.

Классическими примерами англосаксонской модели местного самоуправления являются США и Великобритания.

В настоящее время в США существует до шести видов административно-территориальных единиц со своими органами местного управления: графства (за исключением Коннектикута и Род-Айленда); города (сити); бороу; вилиджи; тауны; тауншипсы.

Особую категорию единиц местного управления

составляют школьные и специальные округа, в которых создаются органы специальной компетенции для выполнения определенных функций.

Специальные округа создаются для деполитизации той или иной сферы деятельности, а также для предоставления населению тех услуг, которые не оказывают органы местного самоуправления. Как самостоятельные субъекты права они имеют право заключать соглашения и контракты, приобретать объекты собственности и распоряжаться ими, получать плату за предоставляемые услуги, осуществлять взимание налогов и сбор пошлин определенного назначения и т.д.

Специальные округа могут создаваться для того, чтобы лучше функционировала та или иная сфера, поскольку они могут охватывать многие административные единицы. Например, специальный округ управления транспортом Нью-Йорка охватывает территорию двух штатов и в его ведении находится эксплуатация портов, туннелей, мостов, аэродромов и т. д.

Специальные округа могут создаваться для выполнения самых разнообразных функций. В США существуют округа пожарной охраны, водоснабжения, жилищного строительства и т. д.

В одном городе могут функционировать различные округа. Они создаются по решению законодательных собраний штатов.

Особый интерес вызывает организация школьного образования в США. Так, в этой стране помимо привычных для нас органов местного самоуправления общей компетенции, существуют органы местного самоуправления специальной компетенции – школьные советы, которые разрабатывают основы образовательной политики в своем округе, утверждают бюджет округа, распоряжаются субсидиями от федерального правительства и правительства штатов на образование, нанимают преподавателей и определяют систему оплаты их труда.

Примечательно, что школьными округами управляют не профессиональные работники, а представители общественности. Они работают в совете безвозмездно. Школьные округа не зависят от графств и муниципалитетов.

Так, например, законодательством штата Нью-Йорк предусмотрено существование пяти типов школьных округов, среди которых: округ начальной школы, необъединенный школьный округ, состоящий из двух или нескольких округов начальной школы; центральный школьный округ, в который входит

любое количество начальных и необъединенных округов; центральный округ средних школ; городской школьный округ.

Необходимо отметить, что 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.

Право на такую Хартию обеспечивало муниципалитетам большую самостоятельность в отношениях с органами власти штатов, большую свободу усмотрения в решении дел местного значения, включая вопросы устройства власти, финансов, собственности, кадровой политики, отношений с населением¹.

Примечательно, что Хартии позволяют избирать приемлемые для населения варианты устройства местной власти, взаимоотношений между

¹ Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США / Г.В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 127-128.

представительными и исполнительными органами власти, организации муниципальных служб.

Вместе с тем, они (Хартии) не должны противоречить законодательству штатов. Введение в Хартию положений, противоречащих Конституции и законам штата, дает основания для вынесения судами решений о недействительности таких положений из-за превышения муниципалитетами своих полномочий. Тем не менее, местные власти имеют достаточно широкие полномочия в сфере организации своей деятельности.

Российское законодательство также позволяет муниципальным образованиям в своих уставах закреплять структуру органов местного самоуправления с учетом исторических и иных традиций. Но при этом, как и в США, устав муниципального образования не должен противоречить Конституции РФ, федеральным

конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ¹.

Проанализировав отдельные положения Конституции США², можно сделать вывод о том, что вопросы, связанные с организацией местного самоуправления на той или иной территории, уполномочены решать штаты. Дело в том, что Основной закон США устанавливает лишь исключительные полномочия федеральных органов власти и признает, что все остальные вопросы относятся к компетенции штатов.

Так, в конституциях практически всех 50 штатов содержатся положения, посвященные организации и деятельности муниципалитетов. Однако это не означает, что число систем местного самоуправления

1 См.: Колосов Н.В. Указ. соч. С.13.

2 См.: Конституция США. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm

в США равно числу штатов (т.е. пятидесяти). В данном случае речь идет, прежде всего, о самостоятельности каждого субъекта федерации выбрать наиболее приемлемый и подходящий для себя вариант, соответствующий деятельности его местных органов. В связи с этим, систем местного самоуправления в США в реальной действительности не так уж и много.

Существующие различные системы взаимодействия органов управления штатов и органов местного самоуправления В.А. Переходов предлагает сгруппировать в три основные модели¹: модель координирующей власти, модель содержащей власти, модель пересекающейся власти.

Так, в рамках модели координирующей власти федеральные органы отделены от государственных органов штатов «резкой и четкой границей». Органы местного самоуправления входят в структуру органов власти штатов и зависят от них. В рамках данной модели действует так называемое «правило Диллона», согласно которому любое справедливое, разумное, существенное сомнение в наличии того или иного полномочия трактуется судами против органов местного самоуправления. Теоретически штаты, использующие эту модель, могут даже распускать

¹ См.: Переходов В.А. Указ. соч. С. 24.

органы местного самоуправления, однако на практике этого не происходит.

Таким образом, конструкция полномочий муниципальных органов в государствах с англосаксонской моделью местного управления (прежде всего, в США и Великобритании) отвечает принципу «позитивного» регулирования («*intra vires*» – от лат. «действовать в пределах своих полномочий»), т.е. органы местного самоуправления могут совершать действия, которые лишь прямо предписаны законом. Функции муниципалитетов, пределы самостоятельности местных органов власти составляют предмет централизованного правового регулирования.

В противном случае акты местных властей считаются совершенными с превышением полномочий – «*ultra vires*» – и могут быть признаны судом недействительными¹.

Модель содержащей власти можно представить в виде трех концентрических кругов, самый крупный из которых – федеральные органы власти, средний – органы власти штатов, а малый круг – местное самоуправление. Именно федеральные органы власти являются в данной модели той силой, которая

¹ См.: Дроботенко И.И. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России / И.И. Дроботенко // Власть. – 2010. – №1. – С. 121; Колосов Н.В. Указ. соч. С. 14-15.

определяет организацию региональной и местной власти. Органы же местного самоуправления выступают в данной модели исполнителями воли федерации и ее субъектов. Такая модель, по мнению В.А. Переходова, на сегодня характерна и для Российской Федерации, где местные органы власти пока не ощущают себя в полной мере самостоятельными участниками политических, экономических и социальных процессов, происходящих в стране.

Модель пересекающейся власти является наиболее демократичной и децентрализованной из используемых в настоящее время в США. В рамках данной модели федеральные органы государственной власти, органы власти штатов и органы местного самоуправления практически независимы друг от друга, они выступают в качестве партнеров в своих взаимоотношениях. Там, где их интересы пересекаются, они действуют сообща; там же, где такого пересечения нет, они свободны от влияния друг друга и действуют независимо. Как справедливо отмечает В.А. Переходов, «данная модель подходит для многих стран, в том числе и для России. Чтобы называться демократическим государством в обозримом будущем, мы должны прийти именно к такой форме взаимодействия рассматриваемых

уровней власти».

Вместе с тем, существует определенного рода финансовая и экономическая привязанность муниципалитетов к федеральным властям (например, федеральные займы, федеральное гарантирование займов, получаемых муниципалитетами из других источников, субсидирование деятельности муниципалитетов и многое др.).

Как отмечает В.А. Холопов, зависимость местных органов от правительства обеспечивается системой денежных субсидий и дотаций, поскольку в ряде стран субсидии и дотации составляют от 1/3 до 1/2 всех муниципальных доходов. В США, например, дотация составляет примерно 1/4 муниципальных доходов, а в Англии сумма дотации обычно больше, чем сумма поступлений от всех налогов. Потому, самой страшной и реальной мерой наказания для местных органов власти в случае конфликта или неподчинения центральной власти является отмена субсидий. Таким образом, существует «денежная узда», которая местные органы держит в подчинении¹.

Необходимо отметить, что представительные органы и ряд должностных лиц (например, шериф, казначей, клерк, коронер и др.) в США (как и в других странах с англосаксонской системой местного

¹ Холопов В.А. Указ. соч. С. 27.

управления) избираются непосредственно населением.

Представительные органы местного самоуправления в данной стране именуются Советами, численный состав которых небольшой (как правило, от 5 до 9 человек, но в некоторых Советах – до 50 человек). Так, средняя численность городских Советов в США пять-семь членов. Характерно, что даже в крупнейших городах, население которых превышает 500 тыс. жителей, средний состав Совета - 13 человек, наиболее распространены Советы из 9 выборных.

Значительными полномочиями здесь обычно наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие большую роль в разработке и принятии решений.

Следует отметить, что значительное влияние на положение муниципальных Советов в США оказывают принципы, положенные в основу

отношений этих Советов с высшими должностными лицами муниципалитетов и исполнительным аппаратом в целом.

Особый интерес представляет организация городского управления, т.к. урбанизированный¹ образ жизни ведет подавляющее большинство населения Соединенных Штатов Америки. Так, в результате эволюционного развития в США сложились три основные модели городского управления:

1. «Совет – мэр».

Существует два вида этой модели: «совет – слабый мэр» (когда мэр избирается советом и осуществляет в основном представительские и оперативно-исполнительные функции); «совет – сильный мэр» (когда мэр избирается населением и занимает доминирующее положение во взаимоотношениях «совет – мэр»).

2. «Совет – менеджер (управляющий)».

В данном случае население избирает муниципальный совет, который в свою очередь назначает менеджера (управляющего). Отношения совета с управляющим строятся на основании контракта, регламентирующего обязательства сторон.

¹ Урбанизация – сосредоточение населения и экономической жизни в городах при одновременном преобразовании сел в поселки городского типа. (См.: Борисов А.Б. Большой юридический словарь. Второе издание, переработанное и дополненное. М.: Книжный мир, 2012. С. 774).

При такой системе управления менеджер возглавляет муниципальный аппарат и во многом определяет кадровую политику в отделах и службах исполнительного органа муниципального управления.

Ряд ученых полагают, что данная модель местного управления считается антиамериканской, объясняя это тем, что нельзя допускать, чтобы лицо, занимающее такой ответственный пост и определяющее местную политику, избиралось не населением, а назначалось муниципальным Советом.

3. «Комиссионная система управления».

При такой модели местного управления население города избирает обычно на 2 – 4 года муниципальный Совет (Совет комиссионеров), состоящий из 3 – 5 человек. Каждый член такого Совета выполняет двойную функцию: функцию члена представительного органа и функцию главы одного из управлений и служб в системе исполнительной власти муниципалитета. При такой системе управления пост мэра не предусмотрен (а, если и предусмотрен, то мэр выполняет представительские функции).

Названная модель управления подвергается критике американских специалистов, считается недемократичной, т.к. она («комиссионная модель») не позволяет провести принцип «разделения властей».

В целом можно констатировать, что система местных органов в разных штатах неодинакова. По общему правилу эта система повторяет федеральную структуру власти, устанавливая три ветви власти и систему «сдержек и противовесов».

Функции местного управления в США можно разбить на две большие группы. Так, к первой группе относятся функции в области социального обслуживания и коммунального хозяйства (организация школьного обучения, здравоохранение, социальное обеспечение и т.д.). Во вторую группу входят административно-управленческие функции (поддержание порядка, обеспечение противопожарной охраны, руководство юстицией, регистрация актов гражданского состояния и т.д.).

Наконец, несколько слов о местных налогах в США, общий объем которых весьма различен для отдельных штатов.

Так, налоги на собственность (поимущественные налоги) являются основой налоговых систем в графствах, округах, тауншипах, муниципалитетах. Эти налоги обеспечивают им до 80% всех налоговых поступлений.

Следующим по значению источником месячных доходов является общий налог с продаж, на его долю приходится около 5% всех налоговых поступлений

местных органов власти.

Приблизительно 3% всех налоговых поступлений местных органов власти приходится на выборочные налоги с продаж, т.е. специфические акцизы.

В некоторых штатах США действуют и местные налоги на прибыль корпораций.

В России в настоящее время существует всего два местных налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Таким образом, местное самоуправление в США, в целом, характеризуется широкой децентрализацией и определенной независимостью муниципалитетов от центра. В то же время, существует и ряд проблем, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления многих стран (в том числе, Россия), и США в этом плане не исключение. Речь идет, прежде всего, о недостаточной собственной финансовой и экономической базе, о несовершенной организации системы органов муниципального управления, о сложных отношениях «богатых» пригородных муниципалитетов и находящихся в постоянном финансовом кризисе городов (в России большинство муниципальных образований также являются дотационными).

Исследуя и сравнивая опыт муниципального управления в России и США, А.В. Захарова пришла к

определенным выводам.

Так, по мнению данного автора, «с одной стороны, правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации более развито в сравнении с Соединенными Штатами. С другой стороны, американский юридический подход в рассматриваемой области представляется более систематизированным и менее противоречивым. Российский региональный законодатель, издавая законы субъектов Федерации, регулирующие работу органов местного самоуправления, зачастую идет по пути простого копирования федеральных норм. Практика законотворчества в Соединенных Штатах в этом отношении более разнообразна и изобилует примерами перманентного внесения поправок в соответствующие акты».

Далее А.В. Захарова справедливо отмечает, что

«...для России актуальными остаются вопросы активизации взаимодействия населения и местных органов власти. Социальная активность россиян низка. Граждане склонны ждать, пока местные власти примут жизненно важные решения, и, как правило, не предпринимают попыток повлиять на этот процесс. Россияне, скорее являются «муниципальными потребителями», склонными прибегать к помощи местной администрации только в случаях нарушения их потребительских прав (как правило – в сфере ЖКХ)». В то время как «жители Соединенных Штатов вносят свои предложения и получают в своих муниципалитетах консультации по весьма различным проблемам. Чаще всего они обращаются в муниципалитеты для получения юридических консультаций и резидентских услуг».

Наконец, по мнению данного автора «...американский опыт организации деятельности муниципалитетов может быть положительно применен в России. При этом основное внимание следует обратить на имеющий стратегический характер государственный подход, осуществляемый в Соединенных Штатах в области развития местного самоуправления. Американское государство правовыми, финансовыми и иными методами смогло, с одной стороны, сформировать эффективно

действующие муниципальные структуры, а с другой – привлечь население к действительному участию в местной жизни. Российское государство, страдающее от избытка зарегулированности общественно значимых процессов и взявшее на себя излишний груз социальных обязательств, может повысить эффективность деятельности, если все-таки решиться на создание реального местного самоуправления»¹.

Как было отмечено ранее, англосаксонская система местного самоуправления возникла в Великобритании, для каждой из частей которой характерно некоторое своеобразие административно-территориального деления и структуры местной власти. На территории Англии, Уэльса и Шотландии действует двухзвенная система органов местного управления, в Северной Ирландии – однозвенная система (районы).

Так, в Англии одну ступень образуют графства и округа (главным образом в городах), а другую – приходы в сельских районах. В Уэльсе муниципальная система подобна английской системе. В Шотландии один уровень представлен районами и округами, а второй – местными советами, схожими с приходскими советами в Англии².

¹ См.: Захарова А.В. Муниципальное управление в России и США: опыт сравнительного анализа / А.В. Захарова // Вестник ПАГС. – 2010. – С. 39-44.

Великобритания – парламентская монархия. В данной стране нет письменной Конституции, потому конституционное значение здесь имеют законодательные акты, принятые парламентом, а также судебные прецеденты.

Как отмечает И.И. Дроботенко, в Великобритании важным источником компетенции местных органов являются судебные прецеденты, во многом регулирующие и конкретизирующие компетенцию местных органов, устанавливаемую актами парламентов. Любое действие местного органа должно быть, поэтому оправдано ссылкой на соответствующий акт парламента¹.

Примечательно, что еще в 2011 г. в одной из своих научных публикаций Эльза Конати (аналитик администрации г. Бирмингема) отметила следующее: «Великобритания в настоящее время претерпевает чрезвычайно масштабную муниципальную реформу. По всей видимости, реформа приведет к одним из самых радикальных изменений в системе местного управления страны со времен Второй мировой войны... Анализ реформы с точки зрения интересов местных сообществ позволяет подчеркнуть

2 Подробнее об этом см.: Рыбушкин Н.Н., Зазнаев О.И. Муниципальные системы зарубежных стран: Учебное пособие. Казань: Татарское газетно-журнальное издательство, 1997. С. 19-27.

1 См.: Дроботенко И.И. Указ. соч. С. 121.

критическую важность наличия на государственном уровне законодательных и институциональных механизмов, гарантирующих местному самоуправлению стабильность и последовательность в отношениях с государством. Великобритании еще предстоит выработать эти механизмы, и может ли их обеспечить заявленная реформа – вопрос дискуссионный».

Новое британское правительство под руководством Дэвида Кэмерона с самого начала жестко критиковало сложившуюся систему управления страной как чересчур громоздкую и чересчур централизованную. Нацеленность на реформирование системы местного самоуправления была подтверждена уже на этапе формирования нового Кабинета министров: был учрежден пост министра по вопросам децентрализации с функциями надзора за децентрализационными мероприятиями и координации деятельности министерств в данном направлении.

- Министр по вопросам децентрализации Грег Кларк выступил перед членами специального комитета по вопросам местного самоуправления палаты общин с изложением причин, побудивших правительство начать муниципальную реформу. При изложении Кларком основных тезисов правительства

акцент, прежде всего, был сделан на то, что «Великобритания централизована до такой степени, что это уже начинает приводить к недееспособности органов управления», «необходима децентрализация власти...» и т.д.

- В результате правительство определило шесть основных направлений децентрализации: 1) облегчение бюрократического бремени; 2) предоставление сообществам возможности проводить свои собственные решения; 3) усиление местного контроля над государственным финансированием; 4) повышение разнообразия предоставляемых общественных услуг; 5) повышение открытости правительства для общественного надзора; 6) усиление подотчетности местному населению.

В качестве первого шага на этом пути на рассмотрение парламента был вынесен подготовленный министерством по делам общин и местного самоуправления проект закона «О

децентрализации».

Вот некоторые из ключевых реформ, предусмотренных законопроектом: 1) изменение порядка установления общих полномочий местного самоуправления; 2) пересмотр финансирования органов местного самоуправления; 3) отмена комитета по стандартам на уровне муниципалитетов; 4) введение в крупнейших городах Великобритании прямых выборах мэров (вместо существующей условно «парламентской» модели, при которой глава муниципалитета избирается депутатами местного совета из их числа); 5) перераспределение полномочий в сфере девелопмента; 6) установление права общины на конкуренцию и права выкупа.

По мнению британских экспертов наибольшее влияние на местное самоуправление могут оказать следующие факторы: небывалое по масштабу и скорости сокращение бюджета (в рамках программы среднесрочного бюджетирования на 2010–2014 гг.); усиление социальной нагрузки на местные бюджеты вследствие демографических изменений; беспрецедентное комплексное реформирование системы государственного управления; обострение напряженности между Севером и Югом страны; наследие введения подушного налога¹.

2.2. Французская (континентальная) модель местного управления

В ряде зарубежных стран действует муниципальная система, которая основана на так называемой французской, или континентальной модели местного управления.

Главное ее отличие от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти. В рамках континентальной модели большее распространение получили идеи государственной теории самоуправления, т.к. в ее основе заложена административная опека органов самоуправления и присутствие на местах агентов центрального правительства.

Родиной данной муниципальной системы является Франция, поэтому ее часто называют французской.

Специфика континентальной системы уходит своими корнями в историю этой страны, когда главной опорой королевской власти служили полномочные представители монарха, а не органы местного самоуправления коммуны¹. Как пишет В.В.

¹ Подробнее об этом см.: Конати Э. Реформа местного самоуправления в Великобритании и управление на уровне местных сообществ (Neighbourhood Management) / Эльза Конати // Практика муниципального управления. – 2011. – №12. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gkh.ru/journals/4186/63409/>

Маклаков «французское местное управление, положившее начало целой системе управления в западноевропейских странах, всегда характеризовалось жестокой иерархией и подчиненностью центральной власти»¹.

Современное состояние местного самоуправления на территории Франции является итогом длительного исторического процесса преобразований, с одной стороны, и курса на коренные реформы, взятого в начале 1980-х гг., - с другой.

Основы современного статуса местных органов власти регулируются помимо Конституции следующими законодательными актами: Законом от 2 марта 1982 г. о правах и свободах коммун, департаментов и регионов; Законом от 7 января 1983 г. о распределении компетенции между государством и коммунами, департаментами и регионами; законом от 6 января 1986 г. о выборах в региональный совет; законом от 3 февраля 1992 г. о статусе местных депутатов; законом от 6 февраля 1992 г. о территориальном управлении Республики. Все

¹ См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. С. 43.

¹ Маклаков В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой республике / В.В. Маклаков // Реформы местного управления в странах Западной Европы. М.: ИНИОН, 1993. С. 96.

перечисленные законы относятся к политике децентрализации, предпринятой французским правительством в 1982 г. и продолжаются до сих пор.

Необходимо отметить, что именно Законом 1982 г. в основу организации власти были положены принципы деконцентрации и децентрализации.

До начала реформы местного самоуправления 1982-1983 гг. государственные органы во Франции предпринимали попытки сократить количество полномочий, реализуемых местными властями, путем сокращения субсидий, инвестиций, введением различных технических норм и т.д. Сотрудничество между этими двумя уровнями власти строилось на совершенно неравноправной основе. Так, государственная власть, могла осуществлять контроль за муниципалитетами практически в любой сфере деятельности; представители государства на местах имели право вмешиваться в деятельность органов муниципального управления, могли отменять решения местных властей не только по причине незаконности, но и даже по причине нецелесообразности¹.

Как отмечает ряд ученых, французская модель обладает достаточно высоким уровнем централизации, который сохраняется даже после

¹ См.: Переходов В.А. Указ. соч. С. 25.

интенсивного реформирования, предпринятого в 80-е гг. прошлого столетия. Со времени наполеоновского централизма Франция придерживалась модели унитарного государства, ориентированного исключительно на один центр, в которой единственной политически релевантной территорией являлось единое и неделимое пространство великой нации.

Основные направления политики разрабатывались на общенациональном уровне политического управления (через вертикально интегрированные административные структуры – министерства). На промежуточном уровне в данной централистской модели выделялись территориальные единицы – департаменты, управлявшиеся префектами – государственными чиновниками, назначавшимися правительством Франции. Префект также отвечал за координацию деятельности на своей территории в рамках указаний территориальных подразделений министерств.

Основным направлением реформы во Франции 80-х гг. стало упрочение положения субнациональных территорий в межгосударственном устройстве как автономных единиц самоуправления и расширение их статуса.

Был изменен статус префектов, они потеряли

исполнительную власть в департаменте, руководство регионами и административную опеку за коммунами и департаментами. Всеобъемлющий контроль префекта был заменен надзором за правомерностью и законностью действий органов местного самоуправления. Механизмы субординации уступили место взаимодействию и координации.

Закон от 2 марта 1982 г. изменил название должности представителя государственной власти в департаментах и регионах – вместо префектов и супрефектов они стали именоваться «комиссарами республики» и «помощниками комиссара республики». Представитель государственной власти на местах был вновь назван префектом в декрете от 29 февраля 1988 г.

Реформой 1982 г. территориальным коллективам (коммунам, департаментам, регионам) были предоставлены большие самостоятельность и полномочия, чем имелись до этого времени, что вызвало дополнительное вовлечение населения в решение местных вопросов.

Наиболее значительно в результате реформы расширились полномочия департаментов (особенно в сфере социальной политики); а также полномочия муниципалитетов в сфере контроля за городским планированием и развитием.

Однако, как свидетельствует история, результаты процесса реформирования оказались неоднозначными: необходимость координации деятельности не снизилась, а разграничить полномочия и распределить функции абсолютно четко и однозначно между тремя уровнями управления, т.е. территориальностями регионов, департаментов и коммун не удалось¹.

В то же время, оценивая «плюсы» и «минусы» проведенных в 1982-1983 гг. реформ местного управления во Франции, необходимо все-таки констатировать, что главным их достоинством, является, прежде всего, попытка установления партнерских отношений между органами государственной власти и местными административно-территориальными образованиями. Что, на наш взгляд, заслуживает особого внимания и одобрения.

Как было отмечено ранее, основы правового регулирования статуса местных органов власти заложены в действующей Конституции Франции 1958 г., а именно в ст.72, согласно которой коммуны, департаменты и заморские территории объявляются территориальными сообществами Республики.

¹ См.: Лобко В., Вульфович Р. Функциональный и территориальный аспекты проблемы развития местного самоуправления / В. Лобко, Р. Вульфович // Власть. – 2010. – №1. – С. 26-27; Ясунас В.А. Указ. соч. С. 102-103.

Законом от 2 марта 1982 г. регион также был объявлен территориальным сообществом, но это решение вступило в силу лишь после избрания в 1986 г. региональных советов¹.

Примечательно, что во Франции установлена пятизвенная система органов местного управления и самоуправления: коммуна, кантон, округ, департамент, регион².

Основным звеном местного самоуправления Франции является коммуна. Как замечает Н.Э. Шишкина «коммуна – это, прежде всего, местный коллектив, а не государственная административно-территориальная единица»³.

Каждая коммуна имеет свой представительный орган – муниципальный совет (образуется путем всеобщего прямого голосования сроком на шесть лет), который избирает из своего состава мэра (главу

1 См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Указ. соч. С. 128.

2 Подробнее об этом см.: Рыбушкин Н.Н., Зазнаев О.И. Указ. соч. С. 44-50; Чудаков М. Местное самоуправление и управление за рубежом (некоторые вопросы теории) / М. Чудаков // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1998. – №4. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/199/49/>

3 Шишкина Н.Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития. Иркутск, 1995. С. 56-57.

исполнительной власти). Мэр и его заместители образуют муниципалитет (исполнительный орган коммуны).

Муниципальный совет является основой местного самоуправления на уровне коммун; уполномочен решать широкий круг вопросов, связанных с компетенциями коммун (например, управление имуществом коммуны; утверждение бюджета и финансового отчета мэра и др.); не связан в своих решениях ничем, кроме действующего законодательства.

Мэр выполняет функцию главы исполнительной власти коммуны и представителя центральной власти в коммуне.

В качестве представителя государства мэр вправе осуществлять регистрацию актов гражданского состояния, публиковать государственные законы и постановления, организовывать выборы и т.д. (на практике данные функции обычно делегируются представителям муниципальной администрации).

Как представитель коммуны мэр обладает следующим кругом полномочий: 1) собственными полномочиями (при их осуществлении мэр неподотчетен совету, действует независимо); 2)

полномочиями по исполнению решений совета; 3) полномочиями, делегированными ему советом¹.

Как видно, мэр обладает двойным качеством: с одной стороны он выступает составной частью местного самоуправления, а с другой – низовым звеном исполнительной вертикали, ответственным за выполнение порученных ему сверху дел.

Констатируя вышеизложенное, необходимо подчеркнуть, что для континентальной (французской) модели местного самоуправления (в отличие от англосаксонской) все же характерна высокая степень централизации и жесткий контроль со стороны государства за местными органами. Однако, по мнению В.Е. Чиркина, все это не мешает достаточно успешно функционировать местным органам власти, а наоборот, способствует усилению государственного начала в местном управлении, направляет деятельность местных органов на решение не только локальных, но и общегосударственных задач, что в свою очередь, способствует большей координации местного управления с другими элементами

¹ Подробнее об этом см.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Указ. соч. С. 131-135; Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: учеб. пособ. Москва-Ростов, 1999. С. 34; Зарубежный опыт организации местного самоуправления. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=220.

государственного механизма, повышает эффективность исполнительной власти¹.

Как отмечает И.И. Дроботенко, как и англосаксонская модель, континентальная модель системы организации местного самоуправления имеет свои преимущества и недостатки. В числе несомненных достоинств – обеспечение единства действий государственной власти, управления на местах, необходимой степени централизации. Также к положительным факторам, по мнению данного автора, следует отнести то, что в государствах с французской системой местного самоуправления муниципалитеты, в отличие от стран англосаксонского типа, могут принимать участие и в осуществлении власти на национальном уровне. Так, во Франции муниципалитеты участвуют в выборах сената (верхней палаты парламента), поскольку их делегаты представляют большую часть соответствующих избирательных коллегий. Вместе с тем она дает возможность населению, его представителям в избранных органах самостоятельно решать местные вопросы. Однако контролирующее местное самоуправление должностное лицо – комиссар республики, префект, супрефект –

¹ См: Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. М.: «Манускрипт», 1996. С. 687.

назначается «сверху», независимо от воли местного населения. Закон не обязывает правительство ни в коей мере согласовывать такое назначение с местным советом.

Далее автор делает вывод о том, что в развитых демократических государствах различия между англосаксонской и континентальной моделями местного самоуправления не имеют принципиального характера, и что можно даже говорить об определенном сближении между ними (особенно с учетом муниципальных реформ во Франции и Великобритании, проведенных в 1980-е гг.). Функционирование обеих моделей основано на сходных принципах, характерных для современных демократических политических систем западных стран. Основой структуры муниципальной власти здесь являются представительные органы, формируемые населением в результате свободных и состязательных выборов¹.

По мнению В.А. Переходова, «модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, сложившаяся сегодня во Франции, сильно отличается от той континентальной модели, прообразом которой она первоначально являлась. Нынешняя французская модель – это

1 См.: Дроботенко И.И. Указ. соч. С. 121-122.

симбиоз централизации и децентрализации, государственного контроля и свободного самоуправления. Государство здесь все чаще выступает не как судья, карающий местные власти за любую провинность и неповиновение, а как партнер, сотрудничающий с муниципалитетами на принципах законности и ограниченного контроля»¹.

Наконец, ряд ученых, чей интерес привлекло исследование правовых основ муниципального управления в современной Франции, пришли к следующему выводу: «...постепенное смещение акцентов от местного управления к самоуправлению подразумевает во французском варианте важную характеристику, закрепленную законодательно (Закон от 2 марта 1982 г.): не существует никакой иерархии между территориальными сообществами, никакого контроля одного уровня власти над другим. Все местные сообщества взаимонезависимы юридически и подконтрольны только государству. Ни одно из сообществ не может давать указаний другому. В то же время исключительные права государства в сфере контроля и частичное сохранение иерархических отношений – опять же между государством и местными органами власти – во многом позволяют сохранить общую тенденцию: абсолютное

1 Переходов В.А. Указ. соч. С. 25.

доминирование центра, который не допускает возникновения реальных политических конкурентов на местном уровне, сохраняя за собой исключительное право верховного регулирования. Вопрос о том, насколько децентрализованная Франция стала демократичнее, вызывает много противоречий. Передача местным властям новых компетенций неизбежно связана с передачей ответственности. Поскольку и то, и другое осуществлено государством односторонне, в законодательном порядке, местные органы власти отвечают за гораздо большее количество вопросов, но гораздо менее свободны в своих действиях: переданные компетенции являются обязательными. В связи с этим многие французские юристы говорят о фактическом отходе от принципа общей компетенции при его формальном сохранении: распределение обязательных компетенций между разными уровнями власти, которое становится все более подробным, почти не оставляет возможностей – как юридических, так и финансовых – для реального осуществления общей компетенции¹.

¹ Лойт Х.Х., Болотина Е.В., Тищенко А.Г. Правовые основы муниципального управления в современной Франции / Х.Х. Лойт, Е.В. Болотина, А.Г. Тищенко // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2005. – №2 (26). – С. 157.

2.3. Германская модель местного самоуправления

Опыт организации местного самоуправления в Германии представляет особый интерес в связи с тем, что оно является, как и Россия, федеративным¹. К тому же, наряду с англосаксонской и французской, германскую модель местного самоуправления выделяют в качестве самостоятельной и считают ее одной из самых эффективных в Европе.

Некоторые ученые усматривают некоторое сходство германской модели местного самоуправления с французской и англосаксонской моделями.

Так, по мнению В.А. Переходова основное сходство немецкой и французской моделей состоит в наличии промежуточного уровня власти между органами власти республики (федеральной землей) и местным самоуправлением. Его главная задача –

¹ Германия является федеративным государством, поэтому основная схема структуры государственного управления включает в себя три независимых уровня: федеральное управление, земельное управление, коммунальное управление. (См.: Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. – М.: КНОРУС, 2010. С. 93).

обеспечение контроля за соблюдением законодательства муниципалитетами. Но если во Франции эту функцию выполняют представители государственной власти на местах – префекты, то в Германии создаются специальные территориальные подразделения органов власти федеральных земель. Такой уровень власти в Германии называют средним уровнем.

Строго унифицированного порядка в организации взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением в Германии не существует. В различных землях этот порядок может значительно отличаться. Это роднит Германию с США.

Характерной чертой немецкой модели является то, что федеральные органы власти практически не принимают участия во взаимодействии с органами местного самоуправления. Отношения между государством и муниципалитетами разворачиваются в сфере отношений между федеральной землей и местными властями. Таким образом, существует определенное сходство немецкой модели с моделью координирующей власти, используемой в некоторых штатах США.

Система взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в

Германии опирается на принцип контроля и надзора со стороны государства. При этом данный надзор не ограничивает местное самоуправление. Само существование контролирующих органов заставляет муниципалитеты действовать в рамках закона и совершать меньше ошибок. Прямое вмешательство государства в дела муниципалитетов происходит крайне редко, конечно же, если это не касается исполнения отдельных государственных полномочий. Муниципалитеты в Германии имеют право даже выступать против государственных актов надзора и обращаться в суд¹.

Примечательно, что в Германии нет федерального закона о местном самоуправлении, а в Конституции² закреплено лишь следующее: «Общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Объединения общин в рамках своей законной компетенции и в соответствии с законами также обладают правом самоуправления. Обеспечение самоуправления включает обеспечение основ для самостоятельной финансовой ответственности; к этим основам относятся

1 Переходов В.А. Указ. соч. С. 26.

2 Конституция ФРГ от 23 мая 1949 г. // Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1991.

источники налогов, соответствующие экономическому развитию общин, обладающих правом установления ставки налога» (ст. 28 п. 2).

Фактически этим и ограничивается конституционное регулирование местного самоуправления на федеральном уровне. Потому, все вопросы местного управления относятся к исключительной компетенции земель.

По мнению Р. Штобера, слишком интенсивное законодательное регулирование прав общин со стороны земель является недостатком германской системы местного самоуправления. Законодательное регулирование порождает иллюзию, что существует какой-то общий тип общины, соответствующий всем местным потребностям. При этом не учитываются специфика развития и географические особенности¹. В России (с принятием Федерального закона №131–ФЗ) большинство вопросов местного самоуправления регулируется федеральным, а не региональным законодательством.

В настоящее время местные органы власти в Германии образуются в районах², городах в ранге районов³ и общинах. Общины и районы выполняют возложенные на них функции либо как институты

¹ См.: Штобер Р. Практические требования и опасности местного самоуправления в Германии / Р. Штобер // Местное самоуправление: теория и практика: сб. М., 1997. С. 26.

самоуправления, либо от имени государства по распоряжению государственного органа в рамках делегированных им функций. Иначе говоря, федерация и земли являются не единственными субъектами государственного управления в Германии.

Общины являются базовой единицей местного самоуправления и присутствуют во всех немецких землях. Общину могут составлять город, сельское поселение, несколько поселений. Обязательным условием существования общины является раздельное существование представительного и исполнительного органа власти. Представительный орган общины формируется путем прямых, равных и всеобщих выборов. В маленьких общинах роль представительного органа может играть собрание всех жителей.

Правовой статус общин в ФРГ характеризуют следующие черты: а) община выполняет на своей территории под свою ответственность все административные функции, за исключением случаев,

2 Районы традиционно рассматриваются в немецком праве и управлении как объединения общин. Однако в районах существуют выборные органы; они (районы) являются юридическими лицами; имеют свои компетенции (установленные законом). Следовательно, районы формируют самостоятельный уровень местного самоуправления. (См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Указ. соч. С. 163).

3 Города-районы – это крупные городские центры, которые обладают как компетенциями общин, так и компетенциями районов и имеют единые органы управления. (См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Указ. соч. С. 163).

когда их выполнение поручено иным структурам управления; б) община в своей деятельности руководствуется уставом, который не может противоречить федеральным и земельным законам; в) община вправе самостоятельно под свою ответственность решать задачи на местном уровне, но в соответствии с федеральными и земельными законами.

Основным правовым актом общины является местный устав (уложение), который принимается представительным органом коммуны. Кроме коммунальных уложений, существует ряд других нормативных актов местных властей (например, административные инструкции главы исполнительной власти, регулирующие работу подразделений администрации; административные акты, относящиеся к отдельным случаям, что является важнейшим инструментом по регулированию работы с населением).

Вопросы организации общин в федеральных землях Германии решаются по-разному. Выделяют четыре основных типа организационного устройства общин: 1) магистратный; 2) бургомистерский; 3) северо-германский; 4) южно-германский.

Так, при магистратной форме организации местного самоуправления исполнительная власть в

общине осуществляется магистратом (коллегиальным органом), который состоит из профессиональных управленцев. Члены магистрата избираются представительным органом общины. По представлению членов магистрата представительный орган назначает бургомистра (председателя магистрата).

Бургомистерская форма предполагает, что бургомистр одновременно является председателем представительного органа общины и главой исполнительной власти общины. При этом бургомистра избирает из своего состава Совет. Параллельно Совет назначает из числа профессиональных управленцев и из собственного состава управу, в которую входит и бургомистр. Задачей управы является подготовка решений Совета, руководство (под началом бургомистра) общинной администрацией.

Северогерманский вариант организации местного самоуправления характеризуется тем, что в представительном органе общины председательствует бургомистр, избираемый ее представительным органом. Кроме того, избирается городской голова (городской директор), к полномочиям которого относится решение текущих вопросов местного управления. Директор общины единолично руководит

администрацией, готовит и исполняет решения Совета.

Особенностью организации местного самоуправления при южногерманском варианте является то, что наряду с органом представительной власти в качестве главного органа общины рассматривается также обербургомистр, который избирается населением путем прямых всеобщих выборов. Он отвечает за решение текущих вопросов местного управления и председательствует на заседаниях представительного органа общины.

Положительными моментами проведенной коммунальной политики в Германии являются следующие: 1) четкое разделение полномочий между уровнями вертикали исполнительной власти; 2) сильная финансовая основа местного самоуправления; 3) отсутствие разногласий между администрацией и депутатами¹.

Подводя итоги вышеизложенному можно сделать следующие выводы и заключения.

Во-первых, все модели взаимодействия органов местного управления (самоуправления) с органами государственной власти имеют как общие, так и отличительные черты. Основными критериями при

¹ См.: Локшина К.Н. Особенности организации местного самоуправления в России и ФРГ: компаративный анализ / К.Н. Локшина // Юридическая наука. – 2011. – №2. – С. 27.

выявлении различий англосаксонской, французской и германской моделями выступают, прежде всего, характер взаимоотношений между местной и государственной властью, а также степень автономии органов власти на местах.

Так, например, организация процесса взаимодействия государственной и муниципальной власти в Германии является прерогативой федеральных земель, в США – штатов. Таким образом, каждый регион вправе выбрать такую систему взаимодействия названных властей, которая больше ему подходит, отвечает реальной действительности. Это одно из сходств американской и германской модели.

Сходство между англосаксонской и континентальной моделями местного самоуправления можно усматривать, прежде всего, в том, что функционирование обеих моделей основано на сходных принципах, основой структуры муниципальной власти здесь выступают представительные органы (формируемые населением в ходе свободных и состязательных выборов).

Отличие между данными моделями заключается, прежде всего, в различии форм государственного устройства. Как было отмечено ранее, в США с органами местного самоуправления взаимодействуют

органы власти регионального уровня (т.е. штатов). Во Франции же центральная власть взаимодействует с муниципальной через префектов (посредников государственной власти), т.к. региональный уровень отсутствует.

Сравнение германской и континентальной модели выявляет гораздо более высокий уровень децентрализации в системе публичного управления в Германии. Для Франции же характерен унифицированный порядок взаимодействия государственной и муниципальной власти.

Во-вторых, какую-либо одну модель в качестве идеальной выделить не представляется возможным. Дело в том, что та или иная модель всегда будет отражать национальные, территориальные и политические особенности государства, а также учитывать исторические традиции, потребности местных жителей, и, безусловно, способствовать развитию местного самоуправления и государства.

В-третьих, опыт европейских государств доказывает, что эффективность, развитие, а также реформирование местного самоуправления напрямую зависит от вовлечения в этот процесс граждан, их общественных объединений.

Все это говорит о том, что накопленный богатый зарубежный опыт может быть полезен и интересен

для России, и использован при строительстве российской модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Применительно к России, опыт решения проблем местной организации власти должен заимствоваться с определенной долей условности и соответствовать реальной действительности, повседневной практике.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Дайте определение понятия «муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления)».
2. Перечислите основные муниципально-правовые теории (теории местного самоуправления),

- раскройте их сущность.
3. Дайте общую характеристику англосаксонской модели местного самоуправления.
 4. Раскройте особенности французской (континентальной) модели местного управления.
 5. Каковы особенности германской модели местного самоуправления?
 6. Дайте сравнительный анализ англосаксонской модели местного самоуправления, французской (континентальной) модели местного управления и германской модели местного самоуправления.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ:

1. **1. Термин «самоуправление» появился:**
 - А) в 1996 году, когда Россия стала членом Совета Европы;
 - Б) в Англии в конце 17 века, после Английской революции, и означал, прежде всего, состояние английского народа, самоуправляющегося с помощью

парламента и местных представительных органов, не знающих административной опеки со стороны правительственного аппарата и его чиновников;

В) в 1993 году, в связи с принятием Конституции РФ, которая закрепила общие принципы организации и деятельности местного самоуправления, его гарантий.

2. 2. Проводимые в Западной Европе реформы с некоторой долей условности можно классифицировать на следующие виды:

А) предварительные, текущие, последующие.

Б) учредительные, правонаделительные;

В) структурные, функциональные, организационные.

3. 3. На эволюцию местного управления могут влиять следующие факторы:

А) организация правового регулирования местного управления, а также распределение функций между органами управления;

Б) административно-территориальное деление и уровни местного управления, а также компетенция органов местного управления;

В) географические и демографические особенности той или иной страны Западной Европы, а также политический режим и правовая система.

4. 4. Реформы, касающиеся организационных отношений между различными уровнями местного управления (т.е. территориальные реформы

местных единиц, а также учреждение регионального уровня управления), называются:

- А) функциональными;
- Б) идейно-теоретическими;
- В) структурными;
- Г) регулятивными;
- Д) организационными;
- Е) естественно-антропологическими.

5. 5. Реформы, направленные на перераспределение функциональных отношений между местными, региональными и центральными уровнями управления называются:

- А) естественно-антропологическими;
- Б) идейно-теоретическими;
- В) структурными;
- Г) регулятивными;
- Д) организационными;
- Е) функциональными.

6. 6. Реформы, касающиеся внутренней организации органов власти и управления на местах (т.е. реформы, затрагивающие отношения между местными представительными учреждениями и исполнительными органами) называются:

- А) естественно-антропологическими;
- Б) идейно-теоретическими;

- В) структурными;
- Г) регулятивными;
- Д) организационными;
- Е) функциональными.

7. 7. Теория, суть которой заключается в том, что право общины заведовать своими делами имеет такой же неотчуждаемый характер, данный от природы, как и права и свободы человека, ибо община возникает раньше государства, именуется:

- А) теория свободной (естественной) общины;
- Б) общественная теория местного самоуправления;
- В) теория дуализма муниципального управления;
- Г) государственная муниципально-правовая теория.

8. 8. Теория, концептуальной основой которой, выступает идея противопоставления общественных интересов политическим, а также признание за государством и обществом права ведать только собственными делами называется:

- А) теория свободной (естественной) общины;
- Б) общественная теория местного самоуправления;
- В) юридическая муниципально-правовая теория;
- Г) политическая муниципально-правовая теория.

9. Основные методологические положения данной теории состоят в том, что государство приравнивается к живому организму, низшей степенью которого является община, обладающая,

в свою очередь, рядом личных публично-правовых полномочий, не делегированных государством:

- А) теория свободной (естественной) общины;
- Б) общественная теория местного самоуправления;
- В) государственная муниципально-правовая теория;
- Г) органическая теория местного самоуправления.

10. Теория, согласно которой местное самоуправление представляет собой форму организации государственного управления на низовом уровне, составляет часть государственного механизма, называется:

- А) теория социалистического самоуправления народа;
- Б) общественная теория местного самоуправления;
- В) государственная муниципально-правовая теория;
- Г) органическая теория местного самоуправления.

11. Теория, суть которой заключается в том, что управление местными делами общества должно осуществляться не правительственными чиновниками, а почетными гражданами, не находящимися в экономической зависимости от осуществления данного управления именуется как:

- А) политическая теория;
- Б) общественная теория местного самоуправления;
- В) теория социалистического самоуправления народа;

Г) юридическая теория.

12. Теория, согласно которой органы самоуправления органами государства не являются, но оно (государство) уступает им ряд правительственных прав в полном объеме, признавая тем самым их независимость и неприкосновенность называется:

А) политическая теория;

Б) общественная теория местного самоуправления;

В) теория дуализма муниципального управления;

Г) юридическая теория

13. В качестве идейного начала данной теории выступает двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в исключительно местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне):

А) государственная муниципально-правовая теория;

Б) общественная теория местного самоуправления;

В) теория дуализма муниципального управления;

Г) органическая теория местного самоуправления.

14. Сторонниками общественной теории являются:

а) А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин, О. Ресслер, Р. Моль и др.;

б) Л. Штейн, Р Гнейст, В.П. Безобразов, А.Д.

Градовский, И.И. Евтихийев, Н. Лазаревский и др.

15. Сторонниками государственной теории являются:

- а) А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин, О. Ресслер, Р. Моль и др.;
- б) Л. Штейн, Р. Гнейст, В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, И.И. Евтихийев, Н. Лазаревский и др.

16. Основоположником органической теории местного самоуправления является:

- а) П.-Ж. Прудон;
- б) Ж.-Ж. Руссо;
- в) А. Токвиль;
- г) П. Стучка.

17. Сторонником политической теории местного самоуправления является:

- а) Р. Гнейст;
- б) Л. Штейн;
- в) Р. Молль;
- г) О. Ресслер.

18. Сторонником юридической теории местного самоуправления является:

- а) Р. Гнейст;
- б) Л. Штейн;
- в) Р. Молль;
- г) О. Ресслер.

19. Что из нижеперечисленного относится к

основным муниципальным моделям и системам зарубежных стран:

- а) англосаксонская;
- б) японская;
- в) французская;
- г) скандинавская;
- д) германская.

20. В рамках данной муниципальной модели получили распространение идеи общественной теории. Это выражается, прежде всего, в том, что местные представительные органы «формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует»:

- а) англосаксонская;
- б) японская;
- в) французская;
- г) скандинавская;
- д) германская.

21. В рамках данной муниципальной модели большее распространение получили идеи государственной теории. В ее основе заложена административная опека органов самоуправления и присутствие на местах агентов центрального

правительства.

- а) англосаксонская;
- б) японская;
- в) французская;
- г) скандинавская;
- д) германская.

22. В рамках германской модели местного самоуправления находят свое отражение идеи:

- а) государственной теории;
- б) дуалистической теории;
- в) общественной теории.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Книги и монографии

1. Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Муниципальное право России: учебник. (отв. ред. С.А. Авакьян). – Проспект, 2009.
2. Барабашев Г.В. Местное самоуправление / Г.В. Барабашев. – М., 1996.
3. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть / В.П. Безобразов. – СПб., 1882.
4. Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Н.С. Бондарь, В.И. Авсеенко, С.Н. Бочаров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.
5. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. Второе издание, переработанное и дополненное / А.Б. Борисов. – М.: Книжный мир, 2012.
6. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. Учеб. пособ. / В.И. Быстренко. – Новосибирск-Москва, 1997.
7. Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А.И. Васильчиков. – СПб., 1871. Т. III.
8. Велихов Л. Основы городского хозяйства / Л. Велихов. – М.-Л., 1928.
9. Гронский П.П. Децентрализация и самоуправление / П.П. Гронский. – М., 1917.

10. Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М.: Спарк, 2001.
11. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт / Н.А. Емельянов. – Тула, 1996.
12. Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность / Н.А. Емельянов. – Тула, 1997.
13. Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм / В.В. Еремян. – М., 1996.
14. Ильинский И.П. Государственное право буржуазных и освободившихся стран / И.П. Ильинский, Л.М. Энтин. – М.: Международные отношения, 1988.
15. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II / Н.М. Коркунов. – СПб., 1897.
16. Коркунов Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. – СПб., 1909.
17. Курдюк П.М. Муниципальное право. Учебное пособие / П.М. Курдюк, А.В. Лесных, В.В. Прудников. – Краснодар., 2000.
18. Курчинский М.А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни / М.А. Курчинский. – СПб., 1907.
19. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2009.
20. Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица / Н.И. Лазаревский. – СПб., 1903.
21. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву / Н.И. Лазаревский. – СПб., 1910.
22. Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие / В.П. Орешин. – М.: ИНФРА-М, 2011.
23. Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. – М.: КНОРУС, 2010.
24. Рыбушкин Н.Н. Муниципальные системы

- зарубежных стран: Учебное пособие / Н.Н. Рыбушкин, О.И. Зазнаев. – Казань: Татарское газетно-журнальное издательство, 1997.
25. Тихомиров Ю.А. Самоуправление: от теории к практике / Ю.А. Тихомиров, Г.Х. Шахназаров. – М., 1998.
26. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – М., 1992.
27. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право / В.Е. Чиркин. – М.: «Манускрипт», 1996.
28. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. – М., 2010.
29. Чичерин Б.Н. О народном представительстве / Б.Н. Чичерин. – М., 1866.
30. Шишкина Н.Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития / Н.Э. Шишкина. – Иркутск, 1995.
31. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебное пособие / В.А. Ясюнас. – М.: Издательство «Ось-89», 1998.

Статьи и брошюры

32. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США / Г.В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – № 5.
33. Дроботенко И.И. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России / И.И. Дроботенко // Власть. – 2010. – №1.
34. Захарова А.В. Муниципальное управление в России и США: опыт сравнительного анализа / А.В. Захарова // Вестник ПАГС. – 2010.
35. Колосов Н.В. Гарантии в организационной сфере местного самоуправления: практика зарубежных стран / Н.В. Колосов // Сибирский юридический вестник. – 2005. – №3.
36. Конституция ФРГ от 23 мая 1949 г. // Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1991.

37. Красильщиков Г.Г. Основные тренды в организации моделей местного самоуправления в России, Австрии, Федеративной Республике Германия и Швейцарии: сравнительный анализ / Г.Г. Красильщиков, А.А. Сабиров // Журнал «ARS ADMINISTRANDI» («Искусство управления»). – 2012. – №2.
38. Лобко В. Функциональный и территориальный аспекты проблемы развития местного самоуправления / В. Лобко, Р. Вульфович // Власть. – 2010. – №1.
39. Лойт Х.Х. Правовые основы муниципального управления в современной Франции / Х.Х. Лойт, Е.В. Болотина, А.Г. Тищенко // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2005. – №2 (26).
40. Локшина К.Н. Особенности организации местного самоуправления в России и ФРГ: компаративный анализ / К.Н. Локшина // Юридическая наука. – 2011. – №2.
41. Маклаков В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой республике / В.В. Маклаков // Реформы местного управления в странах Западной Европы. М.: ИНИОН, 1993.
42. Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке / В.Ф. Матвеев // Вестн. права. – 1905. – №1.
43. Митрохин С.С. Теория местного самоуправления: Аргументы, проблемы, мифы / С.С. Митрохин // Концептуальные проблемы местного самоуправления. Серия 1, выпуск 1 (1), (2), (3). Уфа. – 1998.
44. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996.
45. Переходов В.А. Зарубежные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: сравнительный анализ / В.А. Переходов // Вестник ПАГС. – 2012. – №32.
46. Холопов В.А. Модернизация модели местного самоуправления в РФ в контексте муниципальной реформы / В.А. Холопов // Российская юстиция. –

2011. – №12.

47. Холопов В.А. Модели взаимодействия органов местного самоуправления с центральной государственной властью: сравнительный анализ зарубежного законодательства / В.А. Холопов // Российская юстиция. – 2012. – №4.

48. Чиркин В.Е. Современные модели местного самоуправления / В.Е. Чиркин // Российский юридический журнал. – 1995. – №3.

49. Штобер Р. Практические требования и опасности местного самоуправления в Германии / Р. Штобер // Местное самоуправление: теория и практика: сб. М. 1997.

Авторефераты и диссертации

50. Еремян В.В. Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук / В.В. Еремян; М., 2001.

51. Михалева Н.В. Конституционно-правовые модели местного управления и местного самоуправления (сравнительный анализ): дисс. ... канд. юрид. наук / Н.В. Михалева; Москва, 2005.

Материалы интернет

52. Зарубежный опыт организации местного самоуправления. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=220.

53. Конати Э. Реформа местного самоуправления в Великобритании и управление на уровне местных сообществ (Neighbourhood Management) / Эльза Конати // Практика муниципального управления. – 2011. – №12. [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.gkh.ru/journals/4186/63409/>

54. Конституция США. [Электронный ресурс] / Режим доступа: www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm
55. Чудаков М. Местное самоуправление и управление за рубежом (некоторые вопросы теории) / М. Чудаков // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1998. – №4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/199/49/>
56. Шишкин С.И. Государственно–правовые проблемы регионализации в Российской Федерации / С.И. Шишкин // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.internet-law.ru/info/gos law.htm>

Учебное издание

Чуева Арина Сергеевна
Курдюк Петр Михайлович
Иваненко Игорь Николаевич

ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Учебное пособие

для магистров

Авторская редакция

Подписано в печать «_____» 2013 г. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. – _____. Уч.-изд. л. – _____.
Заказ № _____.
Тираж 500 экз.

Типография Кубанского государственного аграрного университета,
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13

