

## ОСНОВНЫЕ МИРОВЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Шамхалов М.А.**, Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *shamkhalov-75@mail.ru*

В статье предпринята попытка выделить и проанализировать три основных мировых типа местного самоуправления, которые существуют в странах с демократической формой государственного устройства: англосаксонская модель, континентальная и смешанная.

При анализе англосаксонского типа местного самоуправления в статье использовалась структурная организация, предметы ведения, основные направления деятельности местного самоуправления Великобритании и США. Континентальная же модель рассматривалась на примере Франции, а смешанная – ФРГ и Дании. При написании статьи использовались диалектические методы исследования: логический, формально-юридический, анализа, синтеза.

В заключение сделан вывод о том, что англосаксонский тип характеризуется довольно широкой автономией местных органов самоуправления. Что касается России, то для неё определение типа местного самоуправления представляет довольно трудную задачу.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, государственное управление, демократия, типы, автономия, выборы.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-20-4-88-91

UDC 352:342

## THE WORLD'S MAJOR MODELS OF THE LOCAL GOVERNMENT

**Shamkhalov M.A.**, Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *shamkhalov-75@mail.ru*

The article tries to highlight and analyze the three main world type of local government that exist in countries with a democratic form of government is the Anglo-Saxon model, continental and mixed. Analyzing the Anglo-Saxon type of local government the authors use structural organization, objects of reference, main activities of local government in the UK and USA. The continental model was considered on the example of France and Germany combined and Denmark. When writing the article was used dialectical methods of research: logical, formal legal, analysis, synthesis. In conclusion came to the conclusion that the Anglo-Saxon type is characterized by a rather wide autonomy of local authorities. As for Russia then it is the definition of the type of local government is quite a difficult task.

**Key words:** local government, governance, democracy, autonomy, elections.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-20-4-88-91

Во всех демократических странах местное самоуправление строится на общих принципах, зафиксированных в Европейской хартии местного самоуправления. Тем не менее, на его системные характеристики, структурную организацию, предметы ведения, основные направления деятельности и т.д. более или менее заметное влияние оказывают национально-исторические традиции, социокультурные, политико-культурные и иные особенности. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что в научной литературе выделяются три основных типа местного самоуправления: англосаксонский, континентально-европейский (французский) и смешанный, которые в каждой конкретной стране реализуются с учетом характерных для них особенностей. В данной статье предпринята попытка выделить и проанализировать наиболее важные, на наш взгляд, характеристики каждого из вышеназванных типов.

Естественно, англосаксонский тип местного самоуправления возник в Великобритании. Данный тип прижился преимущественно в странах, входивших

некогда в состав Британской колониальной империи и в той или иной форме заимствовавших английскую форму государственного устройства. Это – США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и др.

В современной Англии органы местного самоуправления представлены выборными советами различного уровня – графств, городов, районов. Они формируются путем выборов на четыре года. Иногда члены советов или советники не переизбираются полностью, а подлежат постепенной ротации. Они работают безвозмездно или по совместительству. Советы избирают своих руководителей – председателя или мэра. Партийные предпочтения членов совета оказывают незначительное влияние на его деятельность [1, с. 15].

Англосаксонский тип характеризуется довольно широкой автономией местных органов самоуправления. Понятие «местное самоуправление», принятое в законодательстве соответствующих стран, указывает на один из критериев их отграничения от других государственных органов. Ни одна государственная инстанция не вправе вмешиваться в те сферы их деятель-

ности, которые в законодательном порядке отнесены к предмету их ведения. Отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов местного самоуправления вышестоящим. Контроль за деятельностью местных органов в англосаксонских странах осуществляется косвенным путем: через центральные министерства, а также через суд [2, с. 17].

Существенную роль в управлении местными делами играют профильные комитеты и комиссии, формируемые депутатами этого органа. Дело в том, что некоторые советы включают в себя до 100 человек, что не позволяет им работать постоянно и оперативно реагировать на все возникающие проблемы. Как правило, 2/3 их членов составляют советники, а 1/3 – нанимаемые советом эксперты и местные служащие. Лишь финансовый комитет состоит полностью из советников. Комитеты решают, например, такие вопросы, как открытие в том или ином населенном пункте нового детского сада, принятие на постоянное место жительства иммигрантов, что стало сегодня достаточно актуальной проблемой для многих стран, и др.

Каждый выборный орган самостоятелен в пределах своих компетенций. Местные представительные органы «формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует» [3, с. 15]. Проводится более или менее четко очерченная линия разграничения между органами местного самоуправления и местными органами государственной власти. Здесь не существуют органы прямого государственного управления. Их функции выполняются советами, полномочия, которых делегируются им парламентом на тех же основаниях, что и в любой другой административной структуре.

В Великобритании в соответствии с законом о местном управлении 2000 г. советы должны формировать орган исполнительной власти. Предусмотрены три его варианта: во-первых, система «мэр и кабинет», при котором путем прямых выборов избирают мэра, а он, в свою очередь, назначает от 2-х до 9-ти помощников, с помощью которых он осуществляет исполнительную власть; во-вторых, система «лидер и кабинет» с избранием главы исполнительной власти и состава совета в ходе выборов, а помощников может назначить либо сам лидер, либо совет; в-третьих, система «мэр и управляющий от совета», при которой избранный мэр делит полномочия исполнительной власти с управляющим, назначаемый советом из числа профессиональных чиновников [4, с. 18].

Наряду с представительными органами в некоторых странах с англосаксонским типом местного управления (в первую очередь, в США) население вправе избирать не только депутатов представительного органа местного самоуправления, но и ряд должностных лиц, которые не входят в этот орган, но принимают участие в местном самоуправлении. К примеру, согласно разд. 4 ст. 7 Конституции штата Иллинойс от 1970 г. в каждом из графств штата сроком на 4 года «избираются шериф, клерк графства и казначей и могут быть также избраны или назначены коронер, регистратор, налоговый инспектор и иные должностные лица, назначение или избрание которых предусмотрено законом или ордонансом графства» [5, с. 7].

Значительными полномочиями зачастую наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие существенную роль в подготовке и принятии отдельных решений.

Местное управление на территории Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии регулируется разными нормативно-правовыми актами, которые различаются по таким показателям, как административно-территориальное деление, полномочия органов управления; роль органов государственной власти, занимающихся вопросами взаимодействия с органами местного управления, различна. В Англии контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляет Министерство окружающей среды, регионов и местного управления, а на остальных территориях – выборные ассамблеи и создаваемые ими правительства.

В США правовые и политические права и обязанности органов самоуправления реализуются в соответствии с конституцией и законами штатов. Государство устанавливает единые «правила игры» для местных администраций, регулирует основные принципы формирования и деятельности местных органов, возлагая правовое регулирование местного управления в основном на субъекты федерации. Положения о деятельности местных органов содержатся в конституциях всех субъектов федерации. На практике местные органы самоуправления обладают широкой автономией в решении вопросов местного значения. Принцип гомруля подразумевает право муниципальных органов самим решать местные задачи независимо от вмешательства штата и самим вносить поправки в свои хартии самоуправления, имеющиеся у большинства муниципалитетов. Вместе с тем, принятие муниципальными органами хартии связано с соответствующим актом легислатуры штата и происходит на основе конституции штата.

Континентальный, или французский тип, действует в большинстве стран современного мира, прежде всего, в континентальной Европе и франкоязычной Африке. Он отличается от англосаксонской наличием на подотчетной ему территории чиновников государственной администрации, призванных контролировать деятельность органов местного самоуправления. Через них центральное правительство осуществляет административный контроль над местными органами, сочетая прямое государственное управление на местах с органами местного самоуправления. Они выполняют также иные функции общегосударственного характера. В распоряжении опекающей центральной власти находится широкий спектр средств и методов.

Данный тип за последние десятилетия претерпел более или менее существенные изменения. Так, во Франции в результате проведенных реформ в 70-х-80-х годах по децентрализации территориального управления административный контроль полномочных представителей центрального правительства был заменен на так называемый апостериорный контроль. Его суть состоит в определении законности решений, принимаемых муниципалитетами. При этом приостановка исполнения решения в случае признания его незаконным, ущемляющим интересы государства, осуществляется не представителем правительства, а только через суд.

В континентальном типе может сохраняться определенная иерархическая соподчиненность различных уровней управления. Например, в Италии области вправе осуществлять контроль за законностью документов, принимаемых провинциями, коммунами и иными местными образованиями [6, с. 19]. Во Франции в соответствии с законами от 7 января и 22 июля 1983г. регион вправе осуществлять опеку над департаментом и коммуной в области образования и культуры; департамент – над коммуной в вопросах здравоохранения, сельского оснащения, школьного транспорта и др. [7, с. 29].

В свою очередь, местные органы могут принимать участие в политических процессах на национальном уровне. Об этом свидетельствует, например, тот факт, что во Франции муниципалитеты участвуют в выборах сената, поскольку их делегаты представляют большую часть соответствующих избирательных коллегий. Для выборов сенаторов в каждом из департаментов формируется специальная коллегия выборщиков.

При всем при том не следует преувеличивать степень различий между двумя указанными моделями, поскольку обе они базируются на ряде сходных принципов, в частности, в обоих случаях основой местного управления служат представительные органы, формируемые населением в результате свободных и состязательных выборов. В то же время необходимо учесть, что институт местного самоуправления обладает определенными признаками и государственных, и общественных институтов. Как отмечает В.А. Лапин, «общественно-государственный характер института местного самоуправления делает его центральным звеном в механизме взаимодействия гражданского общества и государства. По-видимому, в этом состоит главная роль местного самоуправления в любом государстве» [8, с. 32].

На практике существуют смешанные или так называемые гибридные типы муниципалитетов, сочетающие в себе элементы как англосаксонского, так и континентальных типов и отражающие этнонациональные, социокультурные, политико-культурные и иные особенности конкретной страны. Наглядное представление об этом можно получить на примере органов местного самоуправления целого ряда государств.

Так, в Основном законе ФРГ закреплено и гарантировано право на самоуправление: «Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Союзы общин также пользуются правом самоуправления в рамках своей законной компетенции и на основе законов». Основной закон содержит положение, согласно которому законодательство даже в состоянии обороны должно обеспечивать «жизнеспособность общин и союзов общин и, прежде всего, в финансовом отношении».

В соответствии с Основным законом и конституциями земель федеральное правительство и правительства земель не вправе вмешиваться в деятельность муниципалитетов при осуществлении ими предоставленных им полномочий. Здесь федерация построена по принципу «снизу вверх», согласно которому в основе

государственного устройства лежат самоуправляющиеся общины, над ними земли, а над ними – национальный уровень. Органы местного самоуправления обладают всеми полномочиями, не входящими в компетенцию земель и федерации. Государственный надзор за ними призван обеспечивать соответствие их решений Конституции, а также как федеральным законам, так и земельным законам [9, с. 12].

Конституция Италии не дает точного определения статуса органов местного самоуправления. Так, в разделе 5 «Области, провинции и коммуны» говорится: «... провинции и коммуны являются автономными образованиями в рамках принципов, установленные общими законами республики» (ст. 128). В то же время провозглашается, что «провинции и коммуны являются также территориальными единицами государственного областного деления» (ст. 129). Таким образом, из Конституции не совсем понятно, относятся ли муниципалитеты к низовому уровню государственно-административного деления и системы государственной власти или же они являются институтами гражданского общества.

В Дании полномочный представитель государства – префект – контролирует муниципалитеты совместно с избираемыми 4-я членами окружного совета. Они вместе образуют окружной комитет, который вправе отменить решения того или иного муниципалитета, если они не соответствуют действующему законодательству. Но при этом контролирующие власти не имеют права навязывать муниципалитетам какое-либо свое решение.

Что касается России, то для нее определение типа местного самоуправления представляет собой довольно трудную задачу. В научной литературе существует мнение, согласно которому «современная российская модель организации местного самоуправления носит смешанный характер и включает в себя отдельные черты англосаксонской, континентальной моделей» [10, с. 26]. Хотя в Конституции РФ закреплено положение о том, что местное самоуправление «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» на практике все еще нет ясного понимания того, является ли местное самоуправление самостоятельным, независимым от государства институтом гражданского общества или же составляет органическую часть государственной власти, занимающую ее низшую ступень. Нормативная модель местного самоуправления в РФ, декларированная в федеральных законах, весьма далека от фактического положения дел. Нет единства мнений по вопросу о том, чем органы местного самоуправления отличаются от органов государственной власти, ведающих вопросами местного управления, где именно проходит линия разграничения между ними.

Этим во многом объясняется тот факт, что остается нерешенным вопрос о характере взаимоотношений трех уровней политического и социального управления – федерального, регионального и местного – о разграничении между ними предметов ведения, полномочий, функций и т.д. В обществе всё ещё нет ясного понимания значения и роли института местного самоуправления как важнейшего механизма формиро-

вания и развития гражданского общества и политической демократии. На словах признавая самостоятельность местного самоуправления, властные структуры как федерального, так и регионального уровня зачастую пытаются рассматривать его в качестве низовых звеньев государственной власти. При этом как бы не игнорируется тот факт, что в ст. 12 Конституции говорится о том, что органы местного самоуправления выведены за рамки системы государственной власти [11].

Нельзя не учитывать также неготовность значительной части населения и по сей день к самостоятельному управлению. Иначе говоря, в общественном

сознании России все ещё в должной мере не созрело осознание того, что местное самоуправление представляет собой самостоятельную, во многом независимую от государственной власти структуру общественного управления.

Имеется и ряд других проблем, среди которых можно назвать недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, разрыв между возлагаемыми на них обязанностями и их ресурсным обеспечением и т.д. Эти проблемы требуют своего решения.

### Литература

1. Черкасов А.Д. Сравнительное местное управление: теория и практика. М: Изд-во «Макс», 2014. 140 с.
2. Емельянов Н.А. Муниципальная система зарубежных стран: курс лекций. М. Тула: Гриф, 2012.
3. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран. М.: Изд-во «Спарк», 2013. 150 с.
4. Прудников А.С. Местное самоуправление в зарубежных странах // Закон и право. М.: Юрайт, 2008. 271с.
5. Конституция штата Иллинойс // Соединённые Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993.
6. Егорова М.В. Сочетание местного самоуправления с местным управлением во Франции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. №2 (27). С. 29–31.
7. Рубинская О.Ю. Проблемы децентрализации в стратегии реформ ФСП. М., 1987. С.129.
8. Лапин В. А. Потенциальные возможности местного самоуправления // Политика, зима. М., 1999. С. 32–35.
9. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии // Государство и право. 2012. № 3. С.12–15.
10. Устинова О.Ю. Модели местного самоуправления, определяющие правовой статус главы муниципального образования: мировой и российский опыт // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2015. № 24. С. 22–27.
11. Конституция Российской Федерации. М., 2015. Ч.1, ст.130.

### References

1. Cherkasov A. D. Sravnitel'noe mestnoe upravlenie: teoriya i praktika. M: Izd-vo «Maks», 2014. 140 s.
2. Emel'yanov N.A. Munitsipal'naya sistema zarubezhnykh stran: kurs lektzii. M. Tula: Grif, 2012.
3. Evdokimov V.B., Startsev Ya. Yu. Mestnye organy vlasti zarubezhnykh stran. M.: Izd-vo «Spark», 2013. 150 s.
4. Prudnikov A.S. Mestnoe samoupravlenie v zarubezhnykh stranakh // Zakon i pravo. M.: Yurait, 2008. 271s.
5. Konstitutsiya shtata Illinois // Soedinennye Shtaty Ameriki: Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty. M., 1993.
6. Egorova M.V. Sochetanie mestnogo samoupravleniya s mestnym upravleniem vo Frantsii // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2011. №2 (27). S. 29–31.
7. Rubinskaya O.Yu. Problemy detsentralizatsii v strategii reform FSP. M., 1987. S.129.
8. Lapin V. A. Potentsial'nye vozmozhnosti mestnogo samoupravleniya // Politiya, zima. M., 1999. S. 32–35.
9. Elers D. Mestnoe samoupravlenie v Germanii // Gosudarstvo i pravo. 2012. №3. S.12–15.
10. Ustinova O.Yu. Modeli mestnogo samoupravleniya, opredelyayushchie pravovoi status glavy munitsipal'nogo obrazovaniya: mirovoi i rossiiskii opyt // Trudy Orenburgskogo instituta (filiala) Moskovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii. 2015. № 24. S. 22–27.
11. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. M., 2015. Ch.1, st.130.

Поступила в редакцию 30 октября 2016 г.  
Received 30 October, 2016